

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N 2267</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GALLI MARIA LUISA, BOATO, PINTO**

*Presentata il 19 gennaio 1981*

Nuove norme in materia di servizi di impiego, di mobilità dei lavoratori, di integrazione retributiva e di coordinamento tra gli uffici di collocamento e le istituzioni penitenziarie

**COLLEGHI DEPUTATI**! — Il collocamento della mano d'opera e la mobilità permettono, a chi li controlla, di esercitare una rilevante funzione nel mercato del lavoro. Chi possiede questo controllo, è in grado di usufruirne anche a fini politici.

Il disegno di legge n. 760 conferisce questo controllo in notevole parte agli organi burocratici della pubblica amministrazione, e in minor parte agli accordi sindacali fra le parti sociali. Il congegno è studiato in posizione di inferiorità rispetto alla parte padronale, in quanto se accordi non si fanno, subentra la burocrazia ministeriale o locale, la quale ha da sempre esercitato i propri poteri discrezionali (e non) nel senso dell'interesse « superiore » della produzione, vale a dire nell'interesse della classe padronale pubblica e privata, che ha il controllo della produzione

Le stesse disfunzioni degli uffici, da cui ha origine la critica al sistema esistente, si sono tradotte in una storica e sistematica violazione della legge sul collocamento, favorendo e legittimando la chiamata nominativa o l'esame preventivo del lavoratore da avviare, da parte delle aziende. Solo il gradimento di queste portava al « nulla-osta all'avviamento » da parte degli uffici di collocamento. Quando l'iniziativa dei pretori di Torino (FIAT) e soprattutto di Milano (Alfa Romeo ed altre aziende) mise a nudo la distorsione del sistema legale del collocamento, governato dalla legge 29 aprile 1949, n. 264, e gli uffici si trovarono nella necessità, per non essere perseguiti penalmente, di applicare la legge, vale a dire di avviare lavoratori per categoria e qualifica professionale, anziché per mansione o addirittura

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

per nome, e di formare le graduatorie nonché di pubblicarle, si fece sentire quella carenza di personale, che prima non veniva avvertita, in quanto la pratica del « nulla-osta » successivo al gradimento del datore di lavoro, faceva risparmiare tempo e fatica

Il Ministero del lavoro, retto, salvo rare eccezioni da ministri democristiani, negò un'opportuna integrazione degli organici e soprattutto lasciò al loro posto quegli stessi funzionari cui era addebitabile la storica e sistematica violazione della legge sul collocamento

Solo in parte si pose riparo, con l'applicazione agli uffici di collocamento di giovani avviati con la legge 10 giugno 1977, n 285

La legge 29 aprile 1949, n 264, conteneva una previsione di corsi di riqualificazione professionale che restò lettera morta, per scelta di chi (DC) aveva per conto suo già deciso di sabotare la legge

Inoltre, l'applicazione del sistema richiedeva il controllo sistematico da parte del corpo degli ispettori del lavoro, anch'esso rimasto, negli ultimi vent'anni, drammaticamente sotto organico

Quanto alla legge 12 agosto 1977, n 675, sulla mobilità, essa è stata sabotata per quanto riguarda i corsi di riqualificazione, anche perché, anziché prevedere corsi di riqualificazione aziendali con previsione di rimborso delle spese alle imprese, magari con lo stesso meccanismo di pagamento della cassa integrazione guadagni (ristorno alle imprese da parte dell'INPS delle quote di contribuzioni e quindi compensazione fra queste e gli esborsi aziendali per i corsi di riqualificazione), si volle affidare questi corsi alle regioni che non sono in grado di provvedervi, in quanto manca un testo di legge cornice (anche la legge 29 aprile 1949, n 264, ne era priva) che raccordi il lavoratore alla frequenza dei corsi di riqualificazione mediante la cassa integrazione guadagni (la legge 12 agosto 1977, n 675, colmò peraltro questa prima lacuna), e soprattutto raccordi i corsi di riqualificazione alla vita delle imprese, disciplinando le assunzioni dei lavoratori riqualificati

Ma principalmente la legge 12 agosto 1977, n 675, fu avversata dalla parte padronale perché conteneva due disposizioni chiave, che ne contraddicevano i disegni Vale a dire, la legge 12 agosto 1977, n 675

a) recepiva completamente la normativa sul collocamento, ma ne limitava le deroghe, perché aboliva la possibilità di chiamata diretta da azienda ad azienda, che è ovviamente una chiamata nominativa,

b) istituiva un circuito preferenziale di collocamento, costituito da personale di imprese in crisi da un lato e di imprese tenute ad assumere codesto personale, appartenenti allo stesso settore di attività o anche a settori diversi. Contro questo circuito preferenziale, fu preso a pretesto che esso, favorendo i lavoratori occupati di imprese in crisi, sfavoriva i lavoratori disoccupati o in cerca di prima occupazione

La principale avversione alla legge 12 agosto 1977, n 675, attiene, nondimeno, alla sua rilevante portata politica, non tecnica, e precisamente a due novità (relative, perché già precorse dalla giurisprudenza dei pretori del lavoro)

a) la nozione di « crisi » e la sua applicazione ai contesti lavorativi aziendali o, più largamente, di territorio o di settore industriale, viene posta in testa a un sistema di relazioni industriali della impresa in crisi che ha connotati ben precisi. Per converso, l'impresa deve assoggettarsi al controllo di un organo interministeriale, il CIPI, e a quello del Ministero del lavoro, il primo dei quali enuncia lo stato di crisi, il secondo dispone l'erogazione della CIG (cassa integrazione guadagni) e l'applicazione dei processi di mobilità. Questo controllo, sia pure imperfetto, è di gran lunga più incisivo di quello che era esercitato dagli organi di gestione dell'INPS della cassa integrazione guadagni, anche perché non è semplicemente finalizzato all'erogazione di un beneficio monetario, ma costitutivo dello stato di crisi, che corrisponde dunque ad una sottrazione di poteri dell'im-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

prenditore relativamente all'apprezzamento di questo tipo di situazioni industriali,

b) lo stretto collegamento sistematico che viene istituito fra crisi, erogazione dell'integrazione guadagni e provvisorio divieto dei licenziamenti collettivi. Il sistema previgente, fino alla legge 20 maggio 1975, n. 164, che risistemava la CIG, non conteneva una espressa disposizione di obbligo di ricorso alla CIG, prima che l'impresa potesse procedere ai licenziamenti collettivi. Ma questa obbligatorietà era già implicita nell'istituzione e disciplina della CIG straordinaria, che risale a più di dieci anni fa, e comunque era già stata derivata dalla giurisprudenza.

Ora il sistema è completo. Se l'impresa è in crisi, qualunque ne sia il motivo non meramente contingente (nel qual caso non si applica che la CIG ordinaria), essa è tenuta a riconvertirsi e a riorganizzarsi (se non lo fa, vuol dire che essa chiude o si limita a ridurre cioè a tagliare quantità o qualità di produzioni) e a formulare previsioni di esuberanza di personale. Se non formula tali previsioni, e per meglio dire, fino a che non le formula, i licenziamenti collettivi sono esclusi del tutto, come è esclusa, ovviamente in tal caso, la mobilità, e l'impresa beneficerà solo della CIG straordinaria.

Per tutta la durata della CIG e della mobilità, l'impresa non può procedere a licenziamenti collettivi, e lo sfortimento del personale viene attuato dai normali canali aziendali (non sostituzione del *turn-over*) e dai canali di mobilità.

Poiché l'adozione della cassa integrazione guadagni già richiedeva una informazione e consultazione sindacale, il sistema vuole, ora che la CIG è collegata con la dichiarazione di crisi e la mobilità, che codesta informazione e consultazione sindacale sia estesa in tutti i casi in cui l'impresa ritenga di trovarsi in crisi, e prima ovviamente che questa crisi venga dichiarata, con le conseguenti modalità applicative.

Per la verità, il sistema completo del tutto non era. La legge 12 agosto 1977, n. 675, conteneva, inevitabilmente, talune

ambiguità che diedero la stura a molteplici controversie interpretative, di cui ci limitiamo qui a segnalare le salienti.

Qualunque tipo di collocamento si trovasse di fronte una scelta politica essenziale. Adottare un collocamento di tipo selettivo o no. Nel primo caso, non vi sono problemi se lo Stato ritiene di dover comunque evitare le sordide attività di intermediazione, istituirà un canale pubblico di collocamento, in cui avvierà chi si presenta per primo sulla scorta di una richiesta o offerta di lavoro e la selezione verrà attuata dalle imprese dopo aver provato il lavoratore, in base a criteri privatistici di convenienza e di situazione concreta del mercato del lavoro (livello delle retribuzioni e scarsità o meno di domanda di lavoro). In questo caso (tipico di tutte le economie liberistiche, come gli USA della grande depressione prima della introduzione delle clausole sindacali nel collocamento), il patto di prova ha una certa funzione, e normalmente il licenziamento sarà ammesso senza limite, sia durante la prova, sia anche dopo.

Se invece la scelta cade su di un principio non selettivo, ma sociale, allora il discorso cambia completamente, e si fa garantistico, ispirato a rigidità varie, restrittivo, vincolato. Altre alternative non ci sono, salvo quella di affidare completamente al sindacato il collocamento dei lavoratori, soluzione però che appare vietata dal carattere non ufficiale, non corporativo che hanno i sindacati nel nostro paese, dal principio costituzionale della libertà sindacale e di quella di non aderire ad alcun sindacato.

In questa concezione garantistica, la prima cosa da fare è stabilire un certo sistema di identificazione o di incontro, fra l'offerta di lavoro delle imprese e la domanda di lavoro dei cittadini. L'identificazione deve consentire l'avvio al lavoro dei cittadini e il soddisfacimento dei bisogni delle imprese, sulla scorta del principio non selettivo e su quello, che parzialmente ne deriva, ma che è comunque solidamente ancorato nella Costituzione repubblicana, di preservazione, di tutela della professionalità acquisita del lavoratore.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Acquisita attraverso precedenti esperienze di lavoro, in primo luogo, ma anche mediante studi secondari, scuole professionali, diplomi di mestiere, scuole superiori.

D'altro canto, se si vuole la non-selettività, le imprese devono essere assoggettate ad un certo grado di flessibilità dell'offerta. Non potrà né essere richiesto un lavoratore con nome e cognome, ma neppure un lavoratore con requisiti minutamente elencati, in gusa da identificarne compiutamente la personalità lavorativa sulla scorta delle concrete esigenze aziendali di organico. Riceveranno pertanto le imprese un lavoratore che non sarà in grado mediamente di soddisfare immediatamente tutte le esigenze e requisiti del posto di lavoro disponibile, ma che tuttavia disporrà delle capacità professionali sufficienti per rendersi utile al 100 per cento dopo un certo periodo di tempo. In collocamenti di questo tipo, la prova delle capacità professionali diventa preminente, perde il suo carattere selettivo assoluto, per diventare una specie di esame o verifica, ed assume invece le caratteristiche di un vero e proprio tirocinio nella mansione.

Per realizzare la non selettività del collocamento, pertanto, il legislatore del 1949 ha basato sia l'offerta sia la domanda di lavoro sulla categoria e qualifica professionali del lavoratore che si chiede e rispettivamente, che si offre. Nella legge 12 agosto 1977, n. 675, viene introdotto poi per la prima volta il concetto di « fascia professionale corrispondente agli schemi di inquadramento unico ».

Ebbene, poiché né la legge del 1949 né la legge 12 agosto 1977, n. 675, definivano questi concetti di categoria e qualifica e di fascia, è scoppiata una *bagarre* interpretativa, in cui per la prima volta prendevano posizione assieme il padronato e i sindacati confederali (caso Unidal) interessati ad una profonda modifica della legislazione sul collocamento.

Ma le nozioni sono in sé chiare a chiunque abbia esperienza di lavoro e della contrattazione sindacale.

Categoria indica essenzialmente gli operai e gli impiegati, suddivisi professional-

mente da ciò che le funzioni attribuite agli uni e agli altri si differenziano per il maggiore o minore contenuto di elaborazione intellettuale (o creativa) dei dati empirici della mansione. In questo senso strettamente tecnico, la distinzione non è destinata ad essere superata nei tempi brevi, ma le sue implicazioni sociali possono essere attenuate, mediante la riqualificazione e la rotazione nelle funzioni, nonché mediante l'accesso delle categorie operaie a studi superiori.

Qualifica sta per capacità astratta di eseguire un certo gruppo di mansioni di contenuto professionale fra di loro equivalente. Ordinariamente qualifica professionale coincide con il livello professionale negoziato nella contrattazione collettiva per mansioni di quel tipo. Accade però che nei contratti collettivi più recenti, caratterizzati dall'inquadramento unico, in uno stesso livello siano ricomprese più qualifiche professionali, attraverso opportune dichiarazioni e definizioni di equivalente professionalità, raggruppate nello stesso livello. Nel quale oggi figurano dichiarazioni e definizioni di funzioni professionali tipiche anche di categorie impiegate.

E perciò opportuno inserire nella generale nozione di qualifica professionale (di categorie impiegate ed operaie), quella più precisa nozione di qualifica secondaria, così da far coincidere la qualifica secondaria con ciascuna dichiaratoria e definizione di professionalità. Nella proposta di legge, la qualifica secondaria si identifica con la fascia professionale.

La nozione di qualifica non va confusa con quella, più antica, di mestiere o professione anche se con essa ha punti di contatto. La più antica organizzazione professionale riconosceva una professionalità solo a quei lavoratori che oggi si definirebbero specializzati o, meglio ancora, super-specializzati. Gli altri addetti alla produzione figuravano come aiutanti o assistenti di codeste figure professionali, caratterizzate da un mestiere o da una professione ben precisa (es. calderari, saldatori, ecc.). La moderna organizzazione del lavoro, con l'introduzione del taylorismo, ha distrutto l'antica organizzazione

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

operaia di mestiere, caratteristica del secolo scorso. Oggi, la professionalità privilegia l'esecuzione di una mansione, presa come indice della capacità astratta di effettuare altre. Ma scomparsa la figura del superspecializzato polivalente, l'utilizzazione in concreto della astratta professionalità, richiederà sempre, anche in presenza di mansioni di minor impegno tecnico, un adeguato tirocinio per gli operai che posseggono la qualifica equivalente.

Il tirocinio, ancorché solitamente breve (di durata per lo più equivalente alla durata del periodo di prova), comporta dei costi, che sono tanto maggiori quanto più generale è la declaratoria di professionalità della qualifica. Si sa che i sindacati da sempre premono per declaratorie di professionalità sempre più comprensive, in guisa da resistere al *trend* di svuotamento di professionalità e di crescente ripetitività ed alienazione del moderno lavoro di fabbrica. In guisa da ottenere un sempre più diffuso ricorso alla rotazione in mansioni equivalenti raggruppate nella stessa qualifica, così da rendere il lavoro più vario e interessante, nonché da incentivare il ricorso ai cosiddetti gruppi omogenei di lavorazione, in cui gruppi di operai della stessa qualifica assolvono a tutta una determinata fase del lavoro, e alle cosiddette isole di lavorazione. La rotazione appare oggi l'obiettivo più generale e immodificabile di qualunque sindacato operaio (e anche impiegatizio) ed il presupposto necessario di ciò è una definizione sufficientemente ampia di ciascuna qualifica professionale, con costi di tirocinio nelle mansioni ruotanti, a carico delle imprese.

Le quali, viceversa, si propongono di contenere siffatti costi, dando credito allo slogan « the right man at the right place », cioè rivendicando l'abolizione della professionalità, ed una sempre più rigida adibizione e vincolo del singolo operaio alla mansione che sa svolgere. Sicché insistono perché il collocamento non avvenga già per qualifica professionale, ma per settore e per mansione. Non basta la mansione, che se l'operaio deve cambiare settore, la mansione da lui precedentemente svolta in altro settore industriale o commerciale non

potrebbe, secondo le imprese, essere utilizzata, se non mediante un tirocinio che potrebbe a volte essere più lungo di quello cui è adibito un operaio (o un impiegato) che proviene dallo stesso settore industriale.

L'ordinamento vigente aveva tenuto in qualche considerazione queste obiezioni imprenditoriali, attraverso sostanzialmente due meccanismi: a) quello della richiesta nominativa per i cosiddetti impiegati di concetto e per gli operai professionisti o di mestiere, cioè in sostanza i superspecializzati (vedi sopra), b) quello del passaggio, pure nominativo, da azienda ad azienda, ammesso non soltanto per gli operai ed impiegati più professionalizzati, ma senza limiti per tutti. La ragione più superficiale addotta era quella di consentire, senza passare attraverso le liste di collocamento, il transito da un'occupazione all'altra di già occupati. Purtroppo l'istituto ha dato origine ad una quantità incredibile di abusi, sicché il legislatore della legge 12 agosto 1977, n. 675, ritenne, in vista delle condizioni di un'impresa in crisi, di abolirlo (posto che i dipendenti di tali imprese hanno tutti interesse al cambio di occupazione mobilità).

Altro discorso riguarda la riqualificazione professionale, che, come indica il nome, concerne l'acquisizione di livelli professionali superiori, cioè di una qualifica superiore, da parte dei lavoratori disoccupati o in mobilità, cioè l'acquisizione di contenuti professionali tali da permettere l'esecuzione di mansioni non rientranti, per equivalenza, nella qualifica già posseduta (esempio: l'acquisizione del livello super per gli specializzati, esempio: gruisti che devono manovrare gru di più grande portata, esempio: ancora l'acquisizione di una lingua straniera o di livelli di istruzione professionale, esempio: pratica di un elaboratore contabile, pratica di una lingua straniera, pratica di laboratorio, pratica di *marketing*, ecc.)

Alcuni di questi superiori livelli sono acquisibili con corsi di riqualificazione di durata trimestrale o semestrale, altri richiedono invece corsi di istruzione più complessi.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE F RELAZIONI — DOCUMENTI

Più in generale, gli imprenditori usano incentivare l'acquisizione di una superiore professionalità o attraverso differenziali retributivi (cosiddetti superminimi, osteggiati dai sindacati) ovvero mediante lo spostamento verso l'alto o della categoria o della qualifica professionale in modo da rientrare nell'ambito della richiesta nominativa. I sindacati da parte loro hanno convenuto con la controparte la concessione di determinati permessi per motivo di studio e di esami, col che sembra oggi più agevole la mobilità verticale.

Ma anche la riqualificazione all'atto del collocamento, intesa cioè in senso stretto, cioè quella capace di condurre ad un nuovo livello professionale in tempi ragionevolmente brevi, è stata osteggiata dal padronato. La riqualificazione infatti comporta, per essere efficace, che il posto di lavoro di qualifica superiore, per il quale non vi sono candidati in mobilità in possesso di qualifica, sia riservato al primo in graduatoria per il tempo occorrente alla riqualificazione, i cui esiti sono poi saggiati dalla impresa in periodo di prova. I costi della riqualificazione e giusto siano addossati alla collettività, ma la scelta fra l'avvio immediato in costanza dei corsi oppure il permanere del riqualificando in CIG per la durata di essi, e il suo successivo avvio, rappresentano la minima obbligazione sociale che le imprese si devono addossare. Con la scelta, a loro spettante, se introdurre subito il riqualificando oppure mantenerlo in CIG a spese della collettività fino all'esito dei corsi.

Come si sa, nessuna disposizione garantistica prima della legge 9 dicembre 1977, n. 903, si era rivelata capace di mantenere i livelli dell'occupazione femminile, essendo le discriminazioni all'ordine del giorno.

La legge 12 agosto 1977, n. 675, conteneva una disposizione che faceva obbligo agli uffici di collocamento, nel formare le graduatorie, di rispettare i precedenti livelli occupazionali della mano d'opera femminile (chiaramente esistenti presso l'impresa in crisi). Ma questa disposizione, per la verità assai vaga, rimase lettera

morta e gli uffici di collocamento non solo non prestarono obbedienza alcuna alla legge (anche in mancanza di disposizioni di attuazione che erano di competenza delle Commissioni regionali per l'impiego), ma tollerarono, nel caso Unidal, manifeste e flagranti violazioni di legge da parte delle imprese, le quali giunsero, in violazione non solo degli articoli 24 e 25 della legge 12 agosto 1977, n. 675, ma anche del principio di professionalità nei suoi contenuti minimali, a creare fasce sedicenti professionali chiamate « addetti a lavori generici senza sforzo fisico » nella quale furono inserite, assieme agli invalidi, tutte le donne non in possesso di una specifica qualificazione come conduttrici di macchine (a centinaia) e « addetti a lavori generici con sforzo fisico » nella quale furono inseriti tutti i lavoratori maschi, anche di rilevantissima qualifica, per il cui lavoro non era stata riservata una definizione nel mansionario (in violazione anche dei contratti collettivi).

Se tutto come sembra andava bene nel sistema vigente composto dalla legge 29 aprile 1949, n. 264, dallo statuto dei lavoratori (articoli 13 e 33), e dalla legge 12 agosto 1977, n. 675, perché l'esigenza di un progetto di legge che si propone di modificare tutto il sistema del collocamento e della mobilità?

Innanzitutto, che tutto proprio andasse così bene, non è esatto. Gli è che gli imprenditori, abituati a decenni di disapplicazione della legge, fanno fatica ad adeguarsi alle esigenze di sistemazione dei lavoratori in mobilità, in contingenze cioè in cui, data la gravità e l'imponenza della disoccupazione, rischiano molto di più delle sanzioni penali effettive, e cioè in primo luogo l'incarcerazione (si ricordi che tutte le norme sul collocamento e la mobilità sono assistite da tutela penale).

Ma la vera ragione è un'altra. Il sindacato non avrebbe mai tollerato una violazione così massiccia della legge nei confronti di lavoratori occupati. I quali si sarebbero incaricati, in caso contrario, anche mediante opportuni richiami alla ragione sindacale, di far osservare i loro

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

diritti, agendo direttamente sulla struttura burocratica sindacale

Ma quando invece la situazione vede lavoratori in mobilità o disoccupati, le cose cambiano. L'adozione di rappresaglie contro i sindacalisti immemori non è più possibile, sicché le stesse norme della contrattazione collettiva rischiano di restare lettera morta, nonostante i lavoratori in mobilità appartengano ancora a tutti gli effetti all'impresa in crisi. Solo che si trovano a casa e la loro stessa situazione induce una rilevante cesura fra di essi e quegli altri lavoratori che invece hanno avuto la ventura di rimanere in forza.

La situazione è quindi di quelle, oggettivamente, più rischiose per l'attuazione di un vero diritto alla rappresentanza sindacale, onde il Parlamento deve dedicare un'attenzione tutta speciale ad essa.

In questa cornice, si è fatta luce quella particolare linea di disponibilità sindacale, chiamata « linea dell'EUR », che non solo ha visto la spaccatura all'interno del movimento sindacale fra i vertici e la gran parte dei quadri di base, ma anche la disperata strumentalizzazione che di questa linea i vertici sindacali hanno imposto, in funzione di una certa operazione politica di supporto alla candidatura di determinate forze politiche di sinistra, che per di più contavano, nella componente maggioritaria del sindacato confederale, il maggior numero di iscritti, a posizioni di governo, mediante l'alleanza privilegiata col partito di maggioranza relativa (linea della cosiddetta unita o solidarietà nazionale).

Nel perseguimento di queste finalità, pur ovviamente legittime all'interno dell'autonomo movimento sindacale, e col favore della insufficiente contestazione della base, sono passate operazioni di segno assai negativo (tipica quella dell'Unidal) che inducono a negare un giudizio di sufficiente operatività della legislazione esistente, meno per i meriti o demeriti intrinseci di essa, e molto più per la particolare cornice politica e sindacale in cui la sua applicazione veniva a volta a volta disattesa (dai vertici sindacali) e rivendicata (dai ceti subalterni).

Poiché la manovra strumentalizzatrice e ancora in corso, ed essa vede conquiste storiche del movimento sindacale abbandonate dal sindacato stesso, il Parlamento dovrà raddoppiare la propria attenzione, ponendo principalmente nella dovuta luce che oggi come oggi, davanti al Parlamento chiamato a discutere del disegno di legge n. 760, è in fondo sostanzialmente presente solo la parte padronale come parte sociale, mentre le posizioni sindacali sono totalmente riassorbite in quelle dei partiti politici di sinistra.

Ma il giudizio di effettiva indisponibilità sindacale deve essere rivisto, sia pure con opportuni accorgimenti parlamentari, soprattutto quello della pubblica discussione in aula del disegno di legge, che per la sua organicità e la sua sistematicità, poco si presta al lavoro di emendamenti in Commissione e che soprattutto non consente al movimento sindacale di prendere pubblica posizione di fronte al paese, al modo stesso in cui una discussione in aula di disegno di legge di così trascendente importanza sociale, consentirebbe, anche se non direttamente, attraverso la voce di parlamentari portavoce del movimento, che si trovano in aula assoggettati alla disciplina di partito, indirettamente attraverso opportune prese di posizione e discussioni fra i lavoratori. È certo che il Parlamento non può rimanere indifferente di fronte a prove sempre più esplicite e preoccupanti della declinante influenza delle organizzazioni sindacali in strati sempre più vasti di lavoratori italiani, con una sicura sconfitta per la democrazia italiana.

\* \* \*

Nondimeno talune modifiche del sistema vigente potevano essere introdotte senza danno anche senza rimettere tutto in discussione. La presentazione del disegno di legge n. 760 ci ha in certo senso obbligati a riscrivere tutto, ma le considerazioni che facemmo allora, in sede di studio di modifiche, non hanno perduto la loro attualità.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

## A

In primo luogo occorre restituire e ribadire lo specifico potere di contrattazione sindacale fra le parti sociali, in punto a schemi di inquadramento unico e fasce professionali, in tema di categorie e qualifiche professionali, con lo scopo di non permettere che codeste categorie e concetti essenziali della contrattazione collettiva vengano snaturati in sede di collocamento e di mobilità.

Se le definizioni e declaratorie professionali e gli schemi di inquadramento unico non sono sufficientemente elaborati per consentire un'applicazione utile che tuteli al tempo stesso le esigenze della produzione e la professionalità dei lavoratori, allora occorre prevedere un periodo interinale in cui le contrapposte organizzazioni si vedano e negozino, per i vari settori interessati, quelle maggiori specificazioni professionali che considerano indispensabili e ne riferiscano poi al Parlamento.

Non è sfuggito agli osservatori attenti che il disegno di legge conferisce assurdamente poteri in materia di qualificazione professionale alla pubblica amministrazione, escludendo per giunta ogni ricorso all'autorità giudiziaria che è il supremo custode, nel nostro ordinamento costituzionale, dei diritti soggettivi dei cittadini, quale indubbiamente è quello a vedersi riconosciuta la professionalità acquisita, soprattutto in tempi di disoccupazione.

L'espropriazione che del sindacato viene così realizzata è proprio quella che più di ogni altra si presta alla caduta verticale di influenza dello stesso fra le masse lavoratrici nel nostro paese.

## B

In secondo luogo, la legge 12 agosto 1977, n. 675, abbisogna di una modifica nella definizione che essa dà (o che piuttosto essa non dà) della crisi aziendale. Fino ad oggi, il ministero ha largheggiato, assieme al CIPI, nel riconoscimento di crisi aziendali, che ha finito coll'assu-

mere il significato di quella crisi, di cui nessuno sa niente, e che si traduce semplicemente nell'ammissione delle imprese alla CIG e alla mobilità, anche senza previsione di specifici investimenti, di specifiche riconversioni e riorganizzazioni aziendali.

Occorre precisare alcuni concetti

a) che la crisi aziendale riguarda pur sempre determinate operazioni di riconversioni, riorganizzazioni e ristrutturazioni aziendali, con specifici programmi e investimenti volti a assicurare l'esito favorevole della crisi, in presenza di mobilità e di cassa integrazione guadagni,

b) che la crisi aziendale che non comporta quelle operazioni, ma soltanto taglio occupazionale per semplice soppressione di attività produttive, deve essere guardata con estremo sospetto, per l'enorme possibilità di frodi che essa comporta. Deve pertanto essere circondata di particolari cautele, e in particolare richiedere il parere vincolante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Queste saranno così poste in grado di negoziare opportunamente con la controparte le cautele del caso. Ove il negoziato non riesca e il parere sindacale sia negativo, occorrerà allora, con le cautele legislative del caso, stabilire il divieto assoluto di assunzione di nuovo personale per una durata almeno doppia di quella della CIG e della mobilità, con previsione di sostituzione automatica di *turnover* fra il personale posto in mobilità, facendo in modo che nessuna assunzione sia possibile nel senso che su di esse non possa provvedere l'ufficio pubblico se non in presenza di clausola di accettazione della competente organizzazione sindacale, a livello di azienda e di territorio.

## C

Il sistema del collocamento preferenziale con divieto di chiamata diretta da azienda ad azienda, non deve essere abolito, come fa il disegno di legge in questione, ma mantenuto e potenziato. Altri-



## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

menti le grosse operazioni di esodazione di mano d'opera in programma si tradurranno in un disastro sociale, con liste di collocamento sovraffollate, con una disorganizzazione e incapacità ancora maggiore della attuale degli uffici di provvedere alla formazione di graduatorie e agli avvii in tempi ragionevolmente brevi

Solo deve essere mantenuto l'accorgimento che un certo quantitativo di offerte di lavoro, limitatamente alle richieste numeriche, deve essere riservato al collocamento ordinario, poniamo il 20 per cento, con esclusione peraltro di ogni ricorso al passaggio diretto da azienda ad azienda. Previsione anche qui di controllo sindacale preventivo e penetrante. Conviene realizzare la riserva, trasferendo i lavoratori iscritti nelle liste ordinarie nel circuito del collocamento preferenziale di mobilità piuttosto che l'inverso.

Non si dimentichi che l'impresa in crisi costituisce assieme un carico per la collettività nazionale ed una prova di incapacità sia degli imprenditori sia del ceto imprenditoriale nel suo complesso.

## D

Si deve stabilire che la mobilità deve poter riguardare tutti i lavoratori dell'impresa in crisi, non già solo quelli prescelti dall'imprenditore.

Costui potrà prescegliere solo coloro che intende porre in sospensione assistita da CIG, a zero ore o ad un minor numero di ore di sospensione.

Anche qui occorre fare chiarezza. Poiché la sospensione riguarda il posto di lavoro e non la persona fisica che precariamente lo occupa, si deve stabilire che la sospensione in CIG — c'è già ma occorre ribadirlo — deve essere negoziata con le organizzazioni sindacali, in via preventiva e penetrante ancor prima che si parli di un ricorso al CIPI per una qualsivoglia dichiarazione di crisi. Si deve stabilire l'obbligo della rotazione sia nel senso di un minor numero di ore di sospensione rispetto al pur possibile preventivo di sospensioni a zero ore, con ampliamen-

to della fascia incidente di lavoratori, sia nel senso della rotazione di lavoratori nella sospensione a zero ore, rimettendosi per l'identificazione dei casi concreti alle organizzazioni sindacali contrapposte, e prevedendo però un ricorso all'autorità giudiziaria, sia a tutela delle ragioni sindacali (articolo 28 Statuto) sia delle ragioni individuali. La qual cosa si esprime, bastando scrivere « salvo azione giudiziaria avanti il giudice del lavoro ».

La scelta, cioè non di meno, dei dipendenti da porre in CIG deve rispondere a criteri obiettivi quali quelli dettati dagli accordi interconfederali (anzianità assoluta e di servizio, carichi di famiglia e altri sociali esigenze tecnico-produttive in concorso fra di loro).

## E

Sul modo di disciplinare la formazione delle fasce professionali, abbiamo già detto.

L'esigenza di preservare i livelli della occupazione femminile trovano sede più opportuna in tema di disciplina all'esito dei processi di mobilità.

Tuttavia, mette conto di introdurre un richiamo esplicito alla legge 9 dicembre 1977, n. 903, nel senso che l'autorizzazione all'effettuazione di lavori notturni per il personale femminile, se viene negata dal sindacato vieta alle imprese di assumere mano d'opera maschile in sostituzione di quella femminile che dovrebbe essere ovviata per precedenza di graduatoria impone i necessari spostamenti di mano d'opera, le turnazioni del caso ecc. Se poi viene concessa l'autorizzazione, ciò non significa che la donna sia obbligata ad effettuare il turno notturno, ma si deve stabilire che essa può esservi adibita in periodo di prova e che comunque il suo rifiuto se esonera l'impresa dall'assumerla, non implica la perdita del posto in graduatoria. Si dovrà altresì stabilire il congegno necessario per consentire la fuoriuscita dal turno notturno delle donne, non appena la loro adibizione non appaia più strettamente indispensabile.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

I migliori interpreti dell'applicazione di questi principi rimangono sempre le organizzazioni sindacali e i giudici del lavoro

Per quanto riguarda i lavori pesanti, occorre dire con chiarezza, che *a)* la richiesta di adibizione a lavori pesanti, non esclude l'obbligo dell'assunzione della donna, *b)* che se la donna rifiuta l'avvio, essa conserva il posto in graduatoria, anche in graduatorie successive per altri posti di lavoro, *c)* che la richiesta di adibizione a lavori pesanti o insalubri o inadatti all'organismo femminile, deve specificare di quali lavori si tratti, deve essere corredata da un parere di indispensabilità dell'organizzazione sindacale di fabbrica e comporta, in ogni caso, la salvezza dell'azione della donna avanti il giudice del lavoro anche in punto alla effettiva sussistenza del requisito di indispensabilità

## F

Attualmente, il sistema di collocamento di lavoratori in mobilità, si basa su candidature volontarie di lavoratori per posti di lavoro offerti e la formazione di nuove graduatorie da parte degli uffici fra i candidati

Occorre invece stabilire che nelle graduatorie per i posti di lavoro offerti nei vari uffici di collocamento, sono inseriti d'ufficio tutti i lavoratori iscritti nella fascia professionale o provvisti della categoria e qualificati richieste, che abbiano la loro residenza entro 50 chilometri di raggio e in ogni caso da cui sia possibile raggiungere il posto di lavoro con non più di un'ora di percorrenza con mezzi pubblici (si dovrà tener conto anche dei turni in cui i servizi pubblici cessano, per stabilire in tal caso l'obbligo dell'azienda di provvedere mezzi di trasporto alternativi in predisposti centri di raccolta)

Ovviamente, saranno preferiti, se lo vogliono, coloro che possono vantare un punteggio per il periodo di tempo trascorso in CIG equivalente ad anzianità di iscrizione nelle liste del collocamento ordinario

Per quanto riguarda l'inserimento in fascia, e la stessa formazione delle fasce, occorre sempre stabilire la consultazione e il parere delle organizzazioni sindacali, salva sempre l'azione sia del sindacato sia del singolo interessato avanti il giudice del lavoro

Ma non lasciare in materia di diritti soggettivi alcuna discrezionalità alla pubblica amministrazione, ed escludere i ricorsi amministrativi, costosi, causa di perdite enormi di tempo, e soprattutto del tutto inutili

## G

Per quanto riguarda l'ampiezza del circuito di mobilità, fermo restando, l'inserimento in esso di un numero doppio di lavoratori iscritti nelle liste di collocamento ordinario rispetto alla quota riservata del 20 per cento perché concorrano con gli altri, occorre stabilire con chiarezza che il solo circuito preferenziale delle imprese appartenenti al settore cui appartiene l'impresa in crisi, non sarà mai sufficiente a garantire lo smaltimento neppure dei soli lavoratori in mobilità

Pertanto occorrerà ritornare alla disposizione originaria della legge 12 agosto 1977, n. 675, magari stabilendo norme più precise e di più semplice applicazione per l'individuazione delle imprese tenute. E stabilendo soprattutto che i lavoratori dell'impresa in crisi, da quando è stata effettuata l'identificazione di imprese tenute all'assunzione ma appartenenti ad altro settore, frequentano corsi di riqualificazione che è sbagliato denominare « professionali », ma che devono essere chiamati propriamente « di settore », o per meglio dire « di qualificazione di settore », stabilendo una preferenza nell'avviamento per coloro che tali corsi hanno frequentato

Per rendere effettiva la qualificazione di settore e la riqualificazione professionale, sembrano necessarie talune disposizioni

*a)* che questi vengano organizzati presso le aziende di provenienza e di de-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

stinazione secondo i casi, con costi a carico della Regione, per non onerare la Regione di compiti che non è assolutamente attrezzata ad assolvere (il sistema scolastico professionale non è ricettivo di simili corsi),

b) che fino a quando tali corsi non sono istituiti e funzionanti, non si può procedere ad avvio al lavoro né per collocamento ordinario né per mobilità, statuendo una opportuna previsione penale per le imprese che non organizzano e per i pubblici funzionari che omettono di organizzare il sistema di rifusione dei costi di tali corsi. Alternativamente — e la via seguita nella proposta — si può porre provvisoriamente a carico delle aziende, così prevedendo il rimborso dei costi

## H

Occorre abolire le stupide disposizioni (« Unidal ») sull'incondizionato favore — e sul sicuro danno — rispettivamente delle imprese che si cedono le aziende e dei lavoratori che vi sono addetti. Non c'è nessuna ragione al mondo di danneggiare i lavoratori di codeste imprese e di favorire codeste cessioni, con ciò implicitamente sfavorendo le imprese che invece le aziende se le tengono per migliorarle. La disposizione esistente serve solo come autorizzazione legislativa alla frode.

Occorre invece stabilire che l'impresa cessionaria dell'azienda subentra nella dichiarazione di crisi emanata a favore dell'impresa cedente e nei limiti di questa, sempreché il CIPI ne decida l'estensione su richiesta della cessionaria.

## I

I corsi di riqualificazione e di qualificazione di settore devono essere aperti sia ai lavoratori in mobilità sia a quelli iscritti nelle liste di collocamento ordinario.

I corsi rilasciano attestati di frequenza, non diplomi.

Si lasci alle parti del contratto di lavoro, sotto la supervisione dell'autorità

giudiziaria, stabilire se i risultati conseguiti sono sufficienti.

Occorre invece prevedere una modifica dell'articolo 2096 del codice civile, stabilendo due cose

a) che il recesso in periodo di prova non è ammesso che alla fine del periodo di prova convenuto e deve essere motivato specificamente a pena di nullità e deve essere dato per iscritto,

b) che il recesso stesso è assoggettato al sindacato di merito e di legittimità dell'autorità giudiziaria ordinaria del lavoro, qualunque sia il datore di lavoro pubblico o privato,

c) che in caso di recesso illegittimo, ne segua l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori,

d) che durante il periodo di prova, si può recedere a norma degli articoli 1 e 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604, o nei casi consentiti a norma dell'articolo 2118 del codice civile, per motivi che esulino dalla prova e dall'esperienza professionale,

e) che in tutti i casi, il recesso in periodo di prova obbliga alla corresponsione dell'indennità di anzianità.

## L

Infine, occorre prevedere la situazione che viene ad instaurarsi alla fine del periodo di ristrutturazione, di CIG e di mobilità. Sia nell'ipotesi che non si sia raggiunta la previsione di esodazione formulata dall'imprenditore, sia che questa sia stata rivista e corretta nel corso del tempo.

In tali casi, la previsione di un ricorso ai licenziamenti collettivi è del tutto cervellotica. Lo si è visto nel caso della FIAT. O il mercato del lavoro non ha offerto opportunità di esodazione consistenti oppure la previsione formulata all'inizio del processo o nel corso di esso, si è rivelata eccessiva.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Occorre dunque in un primo luogo prevedere una nuova indagine rivolta all'accertamento delle reali condizioni in cui versa l'impresa in crisi. Indagine che ben può essere svolta, questa volta, dall'autorità giudiziaria ordinaria, sia in sede di articolo 28 dello Statuto, su iniziativa dei sindacati, sia dai singoli lavoratori, in applicazione del loro diritto di impugnare il licenziamento individuale ex articolo 3, seconda parte, della legge 15 luglio 1966, n. 604.

Ma occorre stabilire che prima di queste azioni giudiziarie o meglio per consentirne lo svolgimento, il recesso debba essere sospeso nella sua operatività.

Qualora poi l'autorità giudiziaria accerti che il processo di mobilità non ha avuto esito per insufficienza delle offerte di lavoro, mentre l'impresa delle offerte un'ulteriore esodazione della forza di lavoro, allora il CIPI dovrà pronunciare una proroga della dichiarazione di crisi, si dovrà effettuare obbligatoriamente un ricambio integrale dei lavoratori tuttora in CIG ove per costoro non fosse stata prevista la rotazione, e pure obbligatoriamente il circuito preferenziale dovrà essere esteso a tutte le imprese presenti nel territorio investito dai decreti di mobilità, le quali saranno tenute senza distinzione alcuna a rispettare lo statuto dei lavoratori per i lavoratori così assunti, ancorché abbiano un numero di dipendenti inferiore a 16, e senza restrizione alcuna riferita a sedi, stabilimenti, uffici ecc.

Si avrà l'avvertenza di stabilire che per la durata della mobilità, non sono ammessi contratti a termine per nessuna delle imprese site nel territorio nonché il divieto di licenziamento per qualsiasi causa non disciplinare per la durata di un triennio dall'assunzione di lavoratori in mobilità.

## M

Le imprese che si pongano in liquidazione, potranno accedere al circuito di mobilità, ma in nessun caso al beneficio della CIG, e dovranno mantenere in ser-

vizio a retribuzione piena i lavoratori per tutta la durata della mobilità. Le imprese insolventi e che vengano dichiarate fallite o commissariate, non potranno egualmente procedere a licenziamenti e saranno trattate alla stregua di ogni altra impresa in crisi.

Queste le considerazioni che risultarono necessarie, quando ci ponemmo a studiare il sistema vigente. La proposta di legge che presentiamo accoglie quasi tutti costesti suggerimenti.

\* \* \*

Lo studio accurato delle situazioni di fatto, della casistica offerta dalle imprese in crisi, che e o dovrebbe essere tipico di un'istituzione parlamentare, non solo suggerisce di discutere ampiamente in aula il disegno di legge, ma anzi obbliga a siffatto modo di procedere, perché il disegno di legge mostra di essere carente precisamente nell'accurata analisi dei fatti della nostra economia del lavoro. Ciò e senza dubbio la conseguenza di un particolare clima « terroristico » (o passa il disegno o la patria e perduta) che si è voluto instaurare, per far passare in modo acritico, o per meglio dire, nella fretta, disposizioni che violano non uno, ma quasi tutti i principi della Costituzione repubblicana, a cominciare da quello che vede, nel sistema dei diritti soggettivi, pubblici e privati, il più importante strumento di contenimento e di controllo dello strapotere, in un ordinamento misto di Stato ed economia privata, delle istituzioni economiche e delle strutture imprenditoriali.

Tutto è messo in opera nel disegno di legge n. 760 per evitare il controllo che su tali diritti soggettivi è poi chiamata ad esercitare l'autorità giudiziaria ordinaria, sia civile sia penale. Se si vuole, si disciplini, invece, nel senso della rapidità ed efficacia, tali controlli giurisdizionali (che pure nel sistema del lavoro, sono ormai assai rapidi). Ma non si getti via il bambino con l'acqua sporca. E non si chiami poi — come si è tentati di fare ogni volta che si discute e si appro-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

va un disegno di legge sull'emergenza - la Corte costituzionale ad un lavoro di vera e propria demolizione legislativa. Il disegno di legge n. 760 ha appunto questa fondamentale caratteristica che sottoposto a vaglio di costituzionalità, non rimarrà in piedi neppure in una sola delle sue molte e farraginose disposizioni. O, il che è peggio, invita la Corte a modificare a fondo il nostro sistema costituzionale, per dare spazio ad uno Stato onnipotente, il quale si conduce sempre sotto il segno dell'« emergenza ». Che è poi la caratteristica saliente degli ordinamenti autoritari.

## TITOLO I

## COLLOCAMENTO ORDINARIO

Il disegno di legge n. 760, pur essendo tecnicamente pregevole, dà l'impressione di un'occasione mancata.

Infatti le norme che esprimono, sui punti maggiormente controversi, una precisa volontà politica del Parlamento sono assai scarse. Questa volontà sembra, al contrario, compendiabile nell'asserto che i problemi offerti dal collocamento dei lavoratori sono troppo complessi per essere affrontati in un'aula o in una Commissione parlamentare. Sicché, appaia quasi conveniente fare ricorso - che si potrebbe al limite definire ossessivo - allo strumento della delega all'esecutivo, o per meglio dire ad organi locali dell'esecutivo, sui quali è chiamato a vigilare il Ministero del lavoro. Se questa è l'ispirazione dominante del disegno di legge - ispirazione che viene confermata dalla cura posta, anch'essa quasi ossessiva, nell'escludere la vigilanza e il controllo dell'autorità giudiziaria, che poi si converte in una serie, assai incompleta del resto, di ricorsi amministrativi noti, soprattutto se giurisdizionali, per la loro lentezza e scarsa mateghevolezza nella ricerca della verità - se questa, dicevamo, è l'ispirazione, non si comprende come si sia potuto escludere o notevolmente limitare tutta l'attività di produzione di norme private, che nel no-

stro sistema del lavoro si riassume ma non si esaurisce nella contrattazione collettiva.

Ancora se questa è l'ispirazione, va rilevata la mancanza, nel disegno di legge, di una specifica ed organica normativa sulla, necessariamente immediata perché preliminare, integrazione degli organici del corpo degli ispettori del lavoro e delle strutture pubbliche del collocamento.

Poiché qualche timido passo in avanti è stato realizzato negli ultimi tempi, grazie all'inserimento nell'amministrazione dei giovani della legge n. 285, si avvertiva la impellente necessità di potenziare questa forma di integrazione degli organici, di disciplinare meglio gli accessi, lo sviluppo e la carriera di questi lavoratori, il loro eventuale inserimento in pianta fissa, e l'estensione del contratto di lavoro *part-time* anche ai lavoratori della pubblica amministrazione, che per particolare competenza acquisibile, possono dare un serio contributo al rilancio del collocamento pubblico.

Ma i giovani non risolveranno il problema della deficienza degli organici, onde il problema andava riesaminato dal Parlamento in modo approfondito.

I pubblici funzionari, quantunque di grado elevato, richiedono, poi, per operare nell'interesse pubblico e soprattutto per essere immuni da prepotenti interessi privati che si presentano nella forma, astratta e oggettiva, degli « interessi della produzione », precise indicazioni di finalità e di comportamenti strumentali, che si racchiudono, nel nostro sistema, nella formulazione di precise - sufficientemente precise - « volontà di legge », cioè di norme generali indicatrici di scelte politiche.

Non sembra che questa fondamentale ispirazione costituzionale di qualunque produzione legislativa che veda un importante ruolo della pubblica amministrazione, sia raccolta nel disegno di legge n. 760 sul collocamento.

\* \* \*

La delega del legislatore all'esecutivo, incontra limiti molto precisi.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Limiti che non sono stati tenuti presenti o che sono stati volutamente trascurati dagli estensori del disegno di legge

Fin dai primi articoli, come giustamente nota la Commissione per gli affari costituzionali, appare sottovalutata la portata dell'articolo 97 della Costituzione, sull'organizzazione per legge degli uffici pubblici

Si deve poi porre mente al sistema costituzionale della delega legislativa e ai principi costituzionali in materia (articoli 70-82 Cost.)

Per esprimerci nei termini più semplici possibili se il Parlamento intende legiferare su una materia già legiferata, deve tener conto di due distinti fattori che quasi sempre le materie legiferate creano dei diritti soggettivi, pubblici o privati, dei cittadini, o li riconoscono, li tutelano, ecc. In secondo luogo, che con la delega conferita all'esecutivo su materie già legiferate, il Parlamento può intendere fare due cose *a*) intervenire, per disciplinarla, sull'attività discrezionale classica della pubblica amministrazione, sui suoi poteri di iniziativa, di produzione di norme, nel senso cioè di limitare questa attività discrezionale o per meglio dire, allo scopo di limitare l'esercizio di quel potere. Il che è sempre ovviamente possibile al legislativo, oppure *b*) intervenire per accrescere i poteri della pubblica amministrazione, cioè per affidarle dei compiti che in precedenza o essa non aveva o doveva effettuare senza alcun margine di discrezionalità o addirittura per conferirle il potere di produzione di norme, riservato allo stesso Parlamento. Ebbene, questo secondo tipo di intervento, come il primo, sui diritti soggettivi dei privati, è il più delicato. In sostanza il Parlamento si propone di delegiferare determinate materie conferendo alla pubblica amministrazione il potere di produzione di norme su di esse.

Orbene, quando il Parlamento interviene su materia già legiferata creatrice di diritti soggettivi, può farlo, ma è soggetto, più che in ogni altro momento, al controllo di costituzionalità. Ne è un esempio la legislazione sulla contingenza e la scala mobile.

I problemi che sorgono sono però, in questi casi, di rapporto fra Parlamento e autorità giudiziaria, e in specie con la Corte Costituzionale. Non sono problemi di delega all'esecutivo, perché si suppone che in questi casi il Parlamento sia accorto nel limitare la delega di produzione normativa e restringerla ai casi veramente insignificanti e di mera esecutorietà di volontà di legge chiaramente espresse.

Nondimeno, anche in questi casi si possono incontrare gravi problemi di costituzionalità, quando opera il Parlamento, come fa in larga misura il disegno di legge n. 760, o attraverso la limitazione o l'esclusione di poteri dell'autorità giudiziaria (il che può avvenire anche implicitamente e con tecniche assai raffinate: si pensi alla tecnica della depenalizzazione implicita, attraverso la formazione di fattispecie penali « tipiche » che in sostanza riducono l'impatto della legislazione penale ordinaria) o attraverso la degradazione di diritti soggettivi a interessi legittimi od occasionalmente protetti, il che è operazione quasi sempre esclusa quando i diritti soggettivi hanno rilievo o substrato sicuramente costituzionale. Si veda la giurisprudenza della Corte Costituzionale sui vari regimi di imposta, ultimi esempi quelli dell'imposta sulle aree e dell'ILOR.

Quest'ultima operazione di « degradazione » presuppone l'estensione dell'intervento della pubblica amministrazione, cioè una tendenza all'« amministrativizzazione » del diritto.

Il che ci conduce all'altro argomento, della delega legislativa all'esecutivo.

Il primo limite che il Parlamento incontra, è quello che una vera e propria delega legislativa — dice la Costituzione — non può essere conferita — sostanzialmente — che al Governo.

Può essere delegata la produzione di norme che non siano legislative, cioè che debbano sempre obbedire ed essere conformi alle norme di legge? Certo, ma in tal caso non c'è bisogno di delega in senso tecnico, anzi l'esecutivo non avrebbe in teoria neppure bisogno di un intervento parlamentare. Il fatto è che in questi

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

casi, si delega un intervento all'esecutivo, che incide su norme di produzione privata, sull'autonomia del privato e dei vari corpi o comunità sociali. Ebbene, è ammesso o no questo tipo di delega all'esecutivo? Le opinioni degli esperti sono contrastanti. Coloro che sono inclini ad ammettere questo tipo di delega, sostengono peraltro unanimemente che due sono le condizioni di legalità della delega: a) che il Parlamento fissi con minuzia i criteri cui la pubblica amministrazione si dovrà uniformare nella produzione delle norme, b) che in nessun caso la delega può essere rilasciata su materie per le quali sia espressa una riserva costituzionale di legge. Che le norme amministrative emesse in esecuzione della delega debbano essere costituzionali non si dubita. Escluso l'intervento della Corte Costituzionale, che si esercita solo su atti aventi forza di legge, il controllo di costituzionalità di tali norme verrà esercitato dai giudici. Ma il controllo dei giudici ordinari sui provvedimenti amministrativi è estremamente limitato, e quello dei giudici amministrativi non lo è da meno.

Il dubbio più inquietante riguarda però altro: quali fra i diritti soggettivi sono degradabili ad interessi legittimi? Cioè quali materie sono delegabili all'attività produttrice di norme della pubblica amministrazione?

Talune volte, la delega prevede, quasi a correzione, in modo esplicito o implicito (ad esempio, parlando di diritti, obblighi, doveri del privato) l'intervento dell'autorità giudiziaria ordinaria. Si pensi, per non parlare del nostro tema, ma di uno affine, del collocamento obbligatorio delle categorie protette.

Del resto, è stato osservato, nello stato moderno non sarebbe mai possibile prescindere, proprio per la tutela di preminenti interessi e diritti del cittadino, dall'intervento della pubblica amministrazione che è produttivo di norme, soprattutto affinché sia il meno possibile discrezionale (autolimitate).

Insomma, questo argomento è fra i più delicati del nostro diritto costituzionale, occorre molta precauzione sapen-

do di quali ostacoli era irto il territorio attraversato.

Così ad esempio, e ampia e non circoscritta la delega che riguarda l'intervento in tema di professionalità V1 è solo un precedente, in cui la delega raggiunge vertici così estremi di « amministrativizzazione » del diritto ed è la mai applicata e in realtà penosissima legge 21 dicembre 1978, n. 845, sugli accertamenti di professionalità e i corsi di formazione e di aggiornamento. Si corre il rischio, in tali casi, di confondere le leggi con i proclami e i programmi di un'assemblea costituente o di un congresso di partito.

Qui, si delegifica, nell'argomento delimitato che è quello della professionalità del lavoratore, l'autonomia privata, si delegifica la normazione privata. Questo è dal punto di vista costituzionale, totalmente inammissibile. Occorre ben altro. Occorre che la delega, se delega si vuol fare, sia rilasciata al Governo, occorre comunque che l'individuazione in forma di criteri ispiratori, della volontà parlamentare sia minuziosa, anzi meticolosa. Occorre, se si intende programmare un intervento della pubblica amministrazione in materia di diritti soggettivi, specie se a rilievo costituzionale, come il lavoro, prevedere la non-degradazione di codesti diritti a interessi manipolabili dalla stessa pubblica amministrazione e dai suoi organi giurisdizionali, ma prevedere o sottolineare il perdurante intervento dell'autorità giudiziaria ordinaria. Occorre, guai se non fosse così, guardarsi dal « regionalizzare » queste materie, il che non significa non snellire e decentrare, ma non creare diritti diversi per i lavoratori italiani, a seconda della regione in cui abitano o lavorano.

Se poi si vuole delegificare in materia addirittura già legiferata e creatrice o tutelatrice di diritti soggettivi (già la legge n. 264 del 1949 era sul punto alquanto ambigua mentre la legge del 1968 sugli invalidi lo è molto meno), il limite che si incontra non è più soltanto quello dei diritti soggettivi, ma anche quello della riserva di legge, di carattere implicito. In questo senso, che quando una materia è

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

legiferata, ci sono pochi problemi, anzi c'è solo il problema della costituzionalità della legge. Ma se la materia si vuole togliere dalla legge, e lasciarla all'esecutivo, allora insorgono tutti i problemi di bel nuovo, che un legislatore accorto cercherà il più possibile di evitare od aggirare.

Perché? Perché il nostro sistema costituzionale è imperniato su due volontà o previsioni fondamentali. Quella della legge, che tutto domina. Quella dell'autonomia privata, che tutto domina al di sotto della legge. E di uno Stato governato dall'esecutivo, destinato essenzialmente a realizzare le volontà parlamentari e idealmente sprovvisto di una significativa discrezionalità, che non sia puramente politica.

È un sistema vecchio e superato? Ma è questo il fondamento pluralistico del nostro sistema. Può darsi che sia antiquato, ma al di là di esso, occorre fare il passo del sistema corporativo fascista, all'indietro, oppure il passo del sistema socialista, in avanti.

Il disegno di legge si muove decisamente all'indietro.

\* \* \*

Finito il discorso sulla delega, osserviamo che la nostra proposta, pur essendo sprovvista di una garanzia di piena corrispondenza al sistema, e peraltro infinitamente più idonea a far superare il vago di costituzionalità.

La proposta risponde anche ad un'altra ispirazione: quella sociale. Ispirazione che è invece largamente assente nel disegno di legge n. 760, che sembra più il frutto di una mediazione fra parti sociali, che l'espressione del supremo organo legislativo della Repubblica.

Ispirazione sociale significa che in ogni atto di produzione legislativa, il Parlamento registra e incarna le sue preoccupazioni sociali. Nel nostro caso, le preoccupazioni per la piena occupazione, per i giovani e le donne, per il rischio di discriminazioni, che non sono puramente politiche o sindacali, ma (quantitativamen-

te) quelle ben più incisive, della discriminazione per sesso, o per professione o mestiere, per età, o per provenienza, o per cultura ed educazione, fino ad arrivare alle discriminazioni per l'aspetto e la salute.

Infine si è cercato di prevedere un sistema di controllo capace di funzionare, volgendo lo sguardo alla maggiore efficienza dell'autorità giudiziaria oltre che alle maggiori garanzie di imparzialità che essa offre, rispetto ai controlli lasciati alla stessa pubblica amministrazione o al sistema della giustizia amministrativa. In questa materia, la rapidità anzi la fulmineità degli interventi di controllo è essenziale.

Si è poi voluto trasfondere nella proposta quella esperienza giudiziale e amministrativa che è stata fatta negli anni decorsi, proponendo all'attenzione vostra talune soluzioni di problemi tuttora aperti.

Ciò non vuol dire che la proposta consenta di lasciare in ombra i problemi derivanti dalla necessità di incremento degli organici della pubblica amministrazione e della magistratura.

Ma si è preferito non esprimere norme precise in argomento, affinché la Commissione possa discutere liberamente e formulare il testo che risulterà da una aperta e franca discussione, senza vincoli di predisposizione.

In generale, si è reputato che la mediazione verticistica fra le parti sociali — cioè fra padroni e imprenditori pubblici e privati — nel quadro di un'attività legislativa, sia non poco sconsigliabile anzi nociva. Quest'attività, che sottende l'attività tecnico-parlamentare, è stata invece, a quanto sembra, la molla essenziale dell'attività parlamentare nel periodo della cosiddetta solidarietà nazionale. L'ispirazione era buona, ma il modo della sua realizzazione francamente deludente. Soprattutto in punto a rispetto dei diritti costituzionali dei cittadini. Il Parlamento non può non tenere nella dovuta considerazione il fatto che la Corte costituzionale è oberata da migliaia di ricorsi che furono in giacenza per anni a motivo dell'impegno esclusivo della Corte nel pro-



cesso Lockheed Terrà anche conto del fatto che la Corte costituzionale non può sopravvivere ad un corpo coerente e ramificato di legislazione, la quale per avventura sia totalmente ispirata ad un tipo di Costituzione diversa da quella attualmente in vigore. Le recenti osservazioni sulla divergenza e divaricazione fra costituzione formale e costituzione materiale devono essere argomento di seria riflessione per noi. Non si può chiedere che la Corte costituzionale si attivi per correggere e controllare l'attività legislativa per mantenerla nell'alveo della Costituzione, se si offre alla Corte la sola alternativa di dichiarare l'incostituzionalità di dozzine di leggi — o meglio, di decreti-legge — che, fra l'altro, per via della *vacatio* costituzionale fra decreto-legge e legge di conversione, hanno avuto un principio, a volte assai rilevante, di attuazione.

È un vero e proprio ricatto, non dissimile da quello che il Governo legiferante per decreto, ha esercitato nei nostri confronti ormai da quasi due legislature, su argomenti della massima rilevanza in tutti i campi, ma soprattutto nel campo del lavoro.

I proponenti sono invece convinti che la mediazione sindacale, che sia non verticalistica, non assunta a fondamento legislativo della Repubblica, ma intesa come forma adeguata di normazione privata sempre sottoposta alla volontà parlamentare e al vaglio dell'autorità giudiziaria ordinaria, sia uno strumento ancora validissimo e certo infinitamente superiore all'attività normativa della pubblica amministrazione.

È stato detto giustamente che nel nostro sistema si sono posti in luce taluni problemi di flessibilità nella distribuzione, collocazione e nell'uso della forza lavoro. Ma questa situazione la si è intesa in due modi: da un lato, si è lamentata la scarsa efficienza delle strutture pubbliche del collocamento e la scarsa volontà di consentire una maggiore flessibilità imprenditoriale, presente nelle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Dall'altro, si è invece ritenuto che la scarsa efficienza degli uffici pubblici sia irrimediabile per-

ché il collocamento rifugge dai « lacci e laccioli » dell'organizzazione statale e che quindi meglio sarebbe affidare il collocamento all'autonomia privata delle contrapposte categorie sociali degli imprenditori e dei sindacati.

Ognun vede che vi è una contraddizione in questo modo di vedere le cose e di organizzare il pensiero verso una soluzione dei problemi. Se la rigidità è imputabile alla contesa sociale fra lavoratori e loro rappresentanze e gli imprenditori, c'è poca speranza che qualsiasi organizzazione di distribuzione e collocazione della forza di lavoro funzioni meglio di quella pubblica. Non si citi il collocamento negli Stati Uniti, in cui l'abbandono del « *closed shop* » a motivo delle discriminazioni e restrizioni introdotte dal sindacato nel collocamento, ha coinciso con una liberalizzazione del collocamento a favore di chi assume, col risultato che si è dovuta creare — senza molto successo — un'apposita agenzia pubblica per cercare di porre un freno alle discriminazioni operate su vasta scala (Equal Employment Opportunities Commission).

Se invece le rigidità dipendono dal cattivo funzionamento degli uffici, allora il Parlamento non può esimersi dal ricordare che le strutture pubbliche hanno funzionato perfettamente, fin tanto che hanno sistematicamente violato la legge 29 aprile 1949, n. 264, riducendosi a mero organi di approvazione delle scelte del personale operate dai datori di lavoro. Sicché non è che le rigidità dipendono dal cattivo funzionamento degli uffici, sibbene che il detto cattivo funzionamento dipende dalla rigidità, cioè dalla legge e dalla sua osservanza. E come meravigliarsi di ciò, posto che nel trentennio nessuno poteva pensare che gli uffici di collocamento, gli ispettorati del lavoro, le stesse amministrazioni centrali prima o poi sarebbero dovute tornare, in presenza delle prime minacce alla piena occupazione, al rispetto della legge?

Se si preferisce un'immagine sintetica, il disegno di legge n. 760 configura una enorme cornice attorno a un quadro piccolissimo. Occorre dare più spazio alla

immaginazione creativa delle forze parlamentari

Il titolo I di questa proposta di legge termina con l'articolo 39 che ha come nota qualificante l'estensione delle norme del collocamento agli ospiti degli istituti penitenziari

La legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e il successivo regolamento di esecuzione hanno introdotto nuove norme, in materia di lavoro dei detenuti, sia che tale lavoro avvenga all'interno degli istituti di pena, a favore dell'amministrazione penitenziaria, ovvero, all'esterno, a favore di privati

Le nuove norme, da un lato hanno favorito il trattamento dei detenuti, ma d'altro lato hanno finito per assicurare un trattamento più sfavorevole nei confronti dei lavoratori detenuti (la retribuzione può essere contenuta nei limiti di due terzi delle corrispondenti tariffe sindacali) ma soprattutto non hanno previsto o consentito un collegamento tra il mondo del lavoro e la popolazione carceraria

In virtù di tali norme, sindacati e uffici di collocamento sono stati i grandi assenti dalla realtà penitenziaria dopo l'entrata in vigore della legge di riforma, per cui oggi la ricerca di lavoro, che legittima la concessione da parte delle sezioni di sorveglianza dei benefici della semi-libertà o dell'affidamento in prova al servizio sociale, è demandata alla iniziativa del singolo detenuto, il quale solo attraverso la presentazione di un certificato, più o meno compiacente, che assicuri, al di fuori dei canali istituzionali (uffici di collocamento) una sua possibilità di lavoro, riesce ad ottenere i suddetti benefici

In una legislazione che, ideologicamente, è ispirata alla rieducazione del condannato e al reinserimento del detenuto nella società, l'assenza degli organi preposti alla attuazione della politica dell'occupazione, si tramuta in una latitanza dello Stato in una realtà, quale è quella carceraria, che abbisogna di una cura particolare perché i fenomeni emarginanti, che, il più delle volte, determinano la detenzione, non fini-

scano per divenire cause di deviazioni, ancora più gravi, ed occasioni di reclutamento per la criminalità comune e politica

D'altro canto bisogna tener presente che oltre due terzi della nostra popolazione penitenziaria è costituita da detenuti in attesa di giudizio, di cui una buona parte, o per proscioglimento o per concessione di benefici (libertà provvisoria, sospensione condizionale della pena, perdono giudiziale) acquireranno in breve tempo la libertà, per cui appare indispensabile l'intervento degli uffici di collocamento, per assicurare un collegamento tra i detenuti e gli internati e il mondo del lavoro, onde impedire, dopo ingiuste carcerazioni, anche ingiuste disoccupazioni

L'articolo 39 prevede la presenza, presso gli istituti penitenziari, di un rappresentante degli uffici di collocamento, per assicurare questo collegamento e l'osservanza delle norme della presente proposta di legge anche a favore dei detenuti, i quali, tra l'altro, hanno evidenti difficoltà ad esperire quelle pratiche che assicurino loro — una volta liberi o semi-liberi — il diritto all'occupazione, perseguita in ambiti istituzionali

## TITOLO II

### NORME INTEGRATIVE E MODIFICATIVE SULLA MOBILITÀ DEI LAVORATORI

Nel formare la proposta ci si è trovati di fronte ad un duplice problema, per la verità identico a quello dovuto affrontare nell'elaborare il titolo primo. Da un lato, formulare norme che non siano dei gusci vuoti e che esprimano una volontà di legge sui principali problemi che la mobilità introdotta con la legge 12 agosto 1977, n. 675, aveva posti in luce. Dall'altro lato, prevedere per il rispetto e l'osservanza di tale volontà di legge, una strumentazione di controlli al tempo stesso efficaci e flessibili, che tenessero conto della vivissima ostilità manifestata dai datori di lavoro nei confronti della legge 12 agosto 1977, n. 675,

i quali pur avevano reclamato a gran voce l'introduzione della mobilità o meglio la sua regolamentazione legislativa.

I datori di lavoro possedevano già uno strumento apertissimo di mobilità, nella esclusione dal regime della stabilità del posto di lavoro, che era contenuta nell'articolo 11 della legge 15 luglio 1966, n. 604. Ma reclamavano una regolamentazione diversa perché si rendevano conto che, abbandonato il regime di piena occupazione in conseguenza della crisi mondiale e di quella specifica della grande industria nel nostro paese, nessun datore di lavoro aveva né la forza né l'interesse di licenziare sotto la sua responsabilità centinaia e a volte migliaia di dipendenti.

Per quanto riguarda i controlli, si è seguita la via già intrapresa nella rielaborazione del titolo primo, tenendo conto della regola fondamentale del nostro ordinamento che affida questi controlli ai singoli cittadini nella forma di loro precisi diritti soggettivi e affida i poteri per la loro applicazione all'autorità giudiziaria ordinaria, la quale nella persona del giudice del lavoro è per vero chiamata, come nel titolo primo, così anche nel titolo dedicato alla mobilità, a dirimere le controversie in modo reputato affidabile e soprattutto relativamente rapido.

Per quanto riguarda invece i contenuti si è ritenuto di non poter seguire l'indicazione di fondo contenuta nel disegno di legge n. 760 che faceva confluire, previa armonizzazione nelle liste del collocamento ordinario, anche le liste del collocamento di mobilità, salvo poi scostarsi dal principio sotto più di un profilo, creando una notevole confusione.

È da ritenersi assodato che se si applicassero le procedure di collocamento ordinario alle imponenti riduzioni di personale messe in atto, con l'intervento della Cassa integrazione guadagni, dalle imprese in crisi e si fosse quindi rinunciato per i lavoratori di codeste imprese al circuito preferenziale di collocamento con le norme caratteristiche che ne assicuravano l'efficacia già adottate dal Parlamento con la legge 12 agosto 1977, n. 675, non si potrebbe venire a capo dei

problemi occupazionali giganteschi che si sono evidenziati negli ultimi tre anni.

Si è piuttosto preferito introdurre norme di tutela nei confronti delle donne e dei giovani ambosessi dai 15 ai 29 anni e norme che consentono l'iscrizione nelle liste di mobilità di determinati contingenti di lavoratori iscritti nelle liste di collocamento ordinario.

Si è dovuto anche introdurre un certo ordine nelle norme che negli articoli 2 e 21 della legge 12 agosto 1977, n. 675, prevedevano le dichiarazioni dello stato di crisi delle imprese e la conseguente applicazione della Cassa integrazione guadagni e delle procedure di mobilità.

Si è notato invero che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e il CIPI rilasciavano dichiarazioni di crisi specificamente aziendale senza alcuna seria limitazione, sul solo riflesso che l'imprenditore denunciava una esuberanza di personale e in particolare senza alcuna seria considerazione del preminente interesse pubblico, che per certo non può essere trascurato dacché le procedure di mobilità e di cassa integrazione rovesciano sulle imprese una pioggia considerevole di miliardi. Non può essere giustificazione sufficiente, politica od economica, quella che individuasse nei lavoratori i beneficiari effettivi di quella pioggia di miliardi. Così non è, almeno in tutti quei casi in cui le dichiarazioni di crisi non vengono rilasciate a ragion veduta, senza cioè un effettivo controllo sulla sussistenza delle eccedenze di personale denunciate dall'imprenditore e sul loro carattere definitivo ed irrimediabile. Quelle dichiarazioni rilasciate a cuor leggero si traducono invece nell'autorizzazione a decurtare del 10 per cento le retribuzioni e a porre il restante 90 per cento a carico della collettività.

Si è poi ritenuto di stabilire che ormai il beneficio della Cassa integrazione guadagni straordinaria non possa essere concesso alla impresa che denunci eccedenza di personale se non attraverso le procedure di dichiarazione di crisi. E per rendere il sistema coerente, nonché per mettere fine agli innumerevoli abusi che si erano ve-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

rificati da parte delle imprese, si è voluto istituire una « dichiarazione di ridotta dimensione produttiva », ispirata alla norma contenuta, ma priva di agganci col sistema, nell'ultimo comma dell'articolo 21 della legge 12 agosto 1977, n. 675, così da formare un quadro completo di ipotesi in cui alle imprese è consentito di intraprendere operazioni che comportino riduzione di personale con l'intervento della Cassa integrazione guadagni straordinaria o, ben inteso, anche senza l'intervento di tale Cassa. Il sistema si è voluto congegnare in modo tale che ormai le operazioni di riduzione di personale rientrano nel sistema della mobilità, oppure esse sono vietate. Sicché la categoria dei licenziamenti collettivi, che è disciplinata da altro titolo del disegno di legge, viene, in modo chiaro, collegata a tempo successivo allo spirare delle procedure di mobilità e nei soli casi tassativamente previsti e che, come si vedrà, sono rimasti in numero assai scarso.

Si è poi istituito un collegamento tra le imprese in crisi e quelle in difficoltà, che, come è noto, sono disciplinate dalla procedura di amministrazione straordinaria di cui alla legge 3 aprile 1979, n. 95, e con le altre imprese che si trovano assoggettate a procedure concorsuali.

Si è utilizzata l'occasione offerta dalla rielaborazione di nuove norme in materia di lavoro per introdurre talune norme sostanziali e processuali di cui da lungo tempo si avvertiva la necessità e la cui mancanza aveva causato e causa tuttora non solo malessere e malumore tra le classi lavoratrici, ma anche quel senso di alienità rispetto alle istituzioni e allo Stato. Questo continua ad essere visto nel mondo del lavoro, non già come il garante di un patto sociale o non solo come tale, bensì come agenzia esecutiva di **imperscrutabili piani dei capi di imprese e dei capi di ogni genere** (ivi compresi i capi degli uffici giudiziari).

Si è così cercato di allentare la morsa di sfiducia che attanaglia le istituzioni restituendo loro una certa credibilità con l'appoggio sulla Magistratura o almeno quella parte di essa più numerosa, demo-

cratica e matura che ha fatto di questa istituzione la meno repellente nell'ultimo trentennio di vita pubblica nel nostro paese, soprattutto a partire dai primi anni del decennio trascorso.

L'impresa privata, ma anche quella statale, ha in molti modi rivendicato una maggiore libertà e flessibilità nelle assunzioni e nei licenziamenti.

Nell'elaborare la proposta si è ritenuto opportuno di formulare norme restrittive chiare, anche se a volte complesse, ma di non accogliere quella rivendicazione di libertà.

Nel caso della mobilità, quella rivendicazione — in ciò che va oltre i risultati appunto ottenibili con la mobilità esterna — appare fuori luogo, ché l'impresa in crisi ha, a tutti i fini pratici, fallito nel perseguimento dei suoi scopi sociali, onde non v'è ragione, se non si vuole socializzare subito tutto, di esonerare i proprietari dalla più scrupolosa osservanza della legge e dei principi consacrati nella Costituzione. All'impresa in crisi — per non parlare di quelle che in crisi non sono, ma che agli effetti assistenziali si comportano come se lo fossero — lo Stato già vola in aiuto in modo assai cospicuo, che appare anzi fin troppo cospicuo, per la modicità delle condizioni che, in cambio degli aiuti concessi, lo Stato chiede — o, per meglio dire, non chiede — alle imprese. Le erogazioni puramente improduttive e parassitarie non andrebbero troppo coltivate. Meglio nazionalizzare, e in quella sede stabilire qual'è la sostanza che l'imprenditore ha già sottratto alle imprese e sulla scorta di questi accertamenti, stabilire il prezzo di esproprio.

Se non si vuole espropriare, però non si arrivi, come purtroppo nei cinque anni più recenti troppo spesso si è fatto, a far finanziare con redditi di lavoro dipendente, imprese mal condotte, tecnologicamente arretrate o preventivamente spolpate di ogni risorsa finanziaria.

Applicazione severa, dunque, delle leggi a tutela del lavoro, richiesta di consistenti corrispettivi di investimenti e di spesa per il rinnovamento del materiale umano, in cambio dell'aiuto statale. Come

si pratica altrove più che da noi, dove peraltro è molto maggiore nel ceto imprenditoriale che la gretta fame di denaro, l'ardimento, la sofisticatezza tecnologica e scientifica e l'onestà, se non proprio il disinteresse

Si è detto però che è stata proprio la severa legislazione esistente a demotivare gli imprenditori e a pregiudicare la efficienza delle imprese, imponendo eccessivi carichi occupazionali e remunerativi. Ma se la piena occupazione o la ridotta disoccupazione in tempi di crisi è caratteristica di altri paesi, sarebbe semplicistico così accreditarne il merito alla diversa e più cedevole legislazione di questi, come attribuire alla più severa legislazione il demerito della peggior « *performance* » industriale del nostro

Ma si è anche detto che una maggiore o una non minore libertà d'impresa farebbe riguadagnare alle nostre imprese lo scarto con quelle straniere. I profitti per gli addetti peggio pagati o meno protetti o meglio pagati se più produttivi sarebbero, in sostanza, maggiori e l'incentivo del profitto farebbe aumentare gli investimenti

Non sembra però che esperti di economia, da Keynes in poi, siano in grado di indurci a rinunciare alla nostra legislazione sociale in materia di lavoro dandoci in cambio la garanzia del livello ottimale degli investimenti e la piena occupazione anche al Sud. Né per un'economia che è già in crisi come la nostra, né per un'economia che deve evitare di finirci. Non abbiamo la garanzia né che l'aumento dei profitti a spese dei salari né che l'aumento della produttività per addetto in conseguenza di una maggiore efficienza, *ceteris paribus*, del lavoro svolto in un'ora alla stessa macchina, ci portino al risultato voluto. Non ci verrebbero dunque garantiti né la piena occupazione né il progresso tecnologico. Per cui, il legislatore appare riluttante a rinunciare alle garanzie che gli procura un altro bene significativo, quello, di una maggior pace sociale sui luoghi di lavoro, e appare indotto invece a pensare se con la severità — anche nei movimenti dei capi-

tali guadagnati e nella punizione dell'inefficienza — non si raggiungano, per cura della sopravvivenza dell'impresa, risultati di un qualche rilievo

In Parlamento si deve parlare e scrivere di politica e di economia in modo circostanziato

Orbene in primo luogo fu fatta l'osservazione che là dove l'intervento regolatore dello Stato viene richiesto dalla stessa impresa privata o pubblica, messa a confronto con i problemi sociali della crisi chiaramente più grandi di sé, non si poteva ammettere che la disciplina fosse congegnata in modo tale da lasciare aree scoperte e lacune, tali da permettere all'impresa libertà di manovra, per esempio in tema di mobilità o licenziamenti, là dove essa poteva ritenere di non incontrare gravi problemi di ordine pubblico. Infatti, il nostro ordinamento costituzionale si regge sul principio di eguaglianza e la stessa divisione dell'apparato produttivo in imprese grandi e meno grandi corrisponde ad una logica produttivistica e non legittima per certo discriminazioni di altra natura

Il discorso ovviamente è diverso nel caso della micro-impresa che da un lato può aspirare ad una tutela specifica nella forma di una maggiore libertà di movimento e flessibilità. Anche perché la microimpresa è stata sempre considerata come impresa di un individuo e di pochi altri individui intorno al capo, e come impresa, dunque, nascente. Alla libertà, per dir così, di licenziamenti collettivi per la microimpresa fa riscontro la libertà di licenziamenti individuali, anzi si può dire che la prima categoria non ha propriamente senso nel caso della microimpresa e si è dunque vietato espressamente il licenziamento collettivo per la microimpresa, posto che questa ha libertà di licenziamento individuale (imprese con non più di 15 dipendenti).

Esiste peraltro un vasto movimento di opinione che considera ingiustificata la esclusione della microimpresa dallo statuto dei lavoratori. I presupposti da cui muove tale movimento sono vari. Con essi si pone l'accento sul fatto che la micro-

impresa in taluni casi non si identifica con il concetto di impresa nascente, o, per dirla altrimenti, che non è micro la impresa il cui imprenditore è tutt'altro che una forza economica trascurabile. Si è preferito, tuttavia, lasciare che questo movimento di opinione si sviluppi e si amplifichi, considerando che esso ha un ruolo estremamente positivo da svolgere, che è quello di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sui fatti economici e sulla loro reale complessità.

Del tutto ingiustificata appare invece l'esclusione dallo Statuto dei lavoratori, dei datori di lavoro pubblici, in primo luogo delle amministrazioni dello Stato.

L'esclusione è stata senza dubbio uno dei fattori principali della crescita di inefficienza della pubblica amministrazione. Questa non è assoggettata ad altri controlli in materia di pubblico impiego che quelli estremamente lenti, burocratici, macchinosi e superficiali della giurisdizione amministrativa, che quasi mai del resto entra nel merito delle controversie e degli atti dell'amministrazione con i necessari approfondimenti e non può comunque prendere provvedimenti volti a costringere la pubblica amministrazione a comportarsi secondo legge e giustizia. Di qui una crescente sfiducia, un oscurarsi della regola di diritto, l'instaurarsi di un clima favorevole all'azione di piccoli o grossi gruppi clientelari, variamente legati ai partiti politici, lo sviluppo stesso avuto dal sindacalismo autonomo, necessariamente corporativo e difensivo.

Occorre invece che la pubblica amministrazione sia una scatola di vetro non a parole. Oggi non è, anzi, per riconoscimento universale, è un monumento alla inefficienza, all'insipienza nazionali. Il sistema che ha colpito l'Italia meridionale lo ha dimostrato su scala gigantesca e non certo per la prima volta.

Per ottenere un maggior controllo sull'attività della pubblica amministrazione, specie nel settore delicato del pubblico impiego, è indispensabile dotare le organizzazioni sindacali dei poteri che lo Statuto dei lavoratori riconosce e al tempo stesso dotare i lavoratori di tutti quei

diritti che, in attuazione della Costituzione, quello Statuto ha tratto per loro dall'oblio.

Non di meno, affidare poi l'applicazione dello Statuto alle giurisdizioni amministrative (Tribunale regionale amministrativo e Consiglio di Stato) sarebbe un'impresa votata all'insuccesso. Lo Statuto invero, con l'indispensabile suo complemento costituito dalla legge 11 agosto 1973, n. 533, che istituì il nuovo processo del lavoro, è stato concepito in funzione dei controlli dell'autorità giudiziaria ordinaria, e pertanto l'una cosa implica l'altra. Per la materia individuale e sindacale del pubblico impiego occorre dunque superare il limite rappresentato dall'articolo 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, almeno per quanto riguarda i poteri di annullamento o di comminatoria di inefficacia degli atti amministrativi. In altre parole, se è opportuno lasciare alla pubblica amministrazione il potere di emanare nuovi atti amministrativi in sostituzione di quelli illegittimi, non deve esserci dubbio che gli atti che siano tali, cessano dall'avere applicazione alle materie contestate, o con sentenza definitiva dell'autorità giudiziaria o con provvedimenti provvisori nei casi urgenti, da essa stessa presi. Al tempo stesso, non deve esservi dubbio che l'autorità giudiziaria possa ordinare genericamente alla pubblica amministrazione di sostituire gli atti illegittimi, indicando magari anche le caratteristiche di massima di quelli legittimi (o quelle che l'atto illegittimo avrebbe dovuto possedere per essere legittimo), affinché se questa non provveda, ricada automaticamente sotto la giurisdizione penale, sia per l'inottemperanza ad ordini cautelari dell'autorità giudiziaria come previsto dall'articolo 388 del codice penale, sia per omissione di atti d'ufficio come previsto dall'articolo 328 o, in casi di abusi, dall'articolo 323 dello stesso codice.

Deve cessare, nell'intraprendere l'opera di moralizzazione della pubblica amministrazione, innanzitutto quella regola non scritta dell'immunità civile e penale che è all'origine dei peggiori guasti della pubblica amministrazione nel nostro paese.

Se il traguardo è quello di migliorare i livelli di efficienza e di moralità della pubblica amministrazione, allora occorre anche che la giurisdizione penale sia, quantunque oculata, rapida ed efficace. Si muove in questa direzione l'ampliamento della competenza penale del pretore nella materia del lavoro, essendo il pretore l'unico giudice monocratico dell'attuale giurisdizione penale. Si è osservato da più parti che non sembra però sufficientemente garantistico che il giudice dell'istruttoria e quello del dibattimento siano, nelle materie più delicate, la stessa persona di magistrato, onde si è ritenuto semplicemente di prescrivere che l'istruttoria e il dibattimento siano tenuti da magistrati diversi.

Quest'ampliamento, beninteso, risponde anche ad altre esigenze, da più parti fatte presenti anche in sede parlamentare in cui non mancano progetti di legge di questo tenore, vale a dire, l'ampliamento della competenza del pretore riguarda anche materie che non attengono alla pubblica amministrazione, ma ai rapporti di lavoro privati. L'unificazione in un unico corpo di magistrati, noti per la loro efficienza, delle istruttorie penali in materia di lavoro, è di natura tale da garantire risultati ben più soddisfacenti di quelli conseguiti dalle procure della Repubblica, e dai giudici istruttori il cui raggio di azione nel tempo e nello spazio tende ad affievolirsi a causa dell'enorme numero di affari penali che si accumulano in quegli uffici, costringendo i magistrati ad istituire una del tutto soggettiva ed arbitraria graduatoria fra affari penali più o meno importanti.

Il risultato di tutto ciò è stato che i reati in materia di economia, di lavoro e di incolumità delle persone, per certo, sotto taluni aspetti, importanti come ogni altro reato anche più gravemente sanzionato, almeno in una società moderna « postindustriale », non sono affatto perseguiti.

La competenza del giudice monocratico dovrebbe perciò essere subito estesa ad altri reati in quelle materie, per la qual cosa però, al di fuori della materia del

lavoro - e la più urgente è senza dubbio quella dei reati cosiddetti fallimentari in ordine alla quale si rinvencono, nella formulazione del titolo secondo, talune norme acceleratorie e di procedibilità la cui emanazione non può più essere rinviata per l'intima connessione che i casi di mobilità presentano con le fattispecie delle imprese in crisi o in difficoltà - occorre una iniziativa parlamentare di tipo diverso da quella qui in esame.

Uno dei problemi che attanaglia maggiormente gli esperti nelle discipline del collocamento - aspetto questo così intrinseco al tema della mobilità - è quello di come far corrispondere alla richiesta del datore di lavoro che si ritiene solitamente formulata sull'osservazione di una mansione scoperta, l'avvio di un lavoratore che, a tutti i fini pratici, non ha mai svolto quella mansione.

Lo si è risolto nel titolo primo e non vi è motivo di cambiare la soluzione nel collocamento in mobilità. Semmai, vi è una maggior affinità possibile fra mansioni di provenienza e di destinazione per la mobilità basata sulla maggiore affinità fra datori di lavoro, che spesso appartengono allo stesso settore produttivo.

Si è istituito un sistema congegnato in modo tale da non sottrarre il datore di lavoro all'onere del tirocinio e anche della formazione nella mansione, almeno nei casi di più grave affollamento delle liste di collocamento.

Chiunque potrà divisare un sistema più efficace e meglio formulato. L'importante è che il legislatore, messo di fronte alla gravosità del compito suo, non ne tragga partito - magari dietro disoneste suggestioni - per rinunciare affatto al proprio dovere. Non v'è problema di politica ed economia meritevole di intervento legislativo che il legislatore non debba risolvere perché la disciplina rischierebbe di essere troppo complessa.

In tutte le democrazie industriali, l'arte del legislatore si sta facendo di una complessità estrema e questo avviene proprio per tutelare con norme chiare la libertà di impresa. Si guardi a esempi di legislazione statunitense, in materia di

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

lavoro e anche fuori di essa. Noi non possiamo aspirare di cavarcela con meno.

Il titolo secondo contiene molteplici norme anche in materia di Cassa integrazione guadagni che per ragioni sistematiche avrebbero dovuto essere collocate nel titolo terzo, sulla garanzia del salario. Ma ciò avrebbe determinato la necessità di continui rinvii in avanti, che non sono mai consigliabili in un testo legislativo.

## TITOLO III

NORME IN MATERIA  
DI LICENZIAMENTI COLLETTIVI

Si è seguito anche in questo titolo il criterio di offrire all'esame parlamentare un testo completo e coerente che fosse in grado di riflettere la reale complessità dei problemi.

Il legislatore che tratta la materia dei licenziamenti collettivi e in massa, ha la scelta, nei tempi di crisi, di vietarli. Questa è una scelta che il Parlamento è sicuramente in grado di fare, sia pure per un periodo di tempo determinato. Nondimeno, la disciplina del divieto dovrebbe essere assai articolata, per porre un freno ai tentativi di elusione e alle resistenze che le novità legislative, soprattutto se di supporto a una certa ipotesi politica, sono solite determinare nei ceti imprenditoriali e nella magistratura.

La proposta non prospetta una scelta così radicale, ma cerca di disciplinare in modo assai stretto e da vicino, la facoltà di procedere a licenziamenti collettivi. Si è dato spazio ad una forma di licenziamento individuale per causa collettiva, con una norma speciale che riguarda le imprese con un numero di dipendenti superiore a 100, e si è data una nozione assai precisa del licenziamento collettivo. Quando il licenziamento è individuale, occorre distinguere vi sono licenziamenti individuali dei quali la presente proposta di legge non si occupa e non dovrebbe occuparsi, vi sono invece licenziamenti indi-

viduali dei quali la presente proposta di legge si deve occupare, perché essi si ricollegano ad eventi che sono comunque capaci di determinare una pluralità di licenziamenti, cioè di interessare, per lo stesso motivo, una pluralità di lavoratori.

Si sono parificati i collettivi agli individuali per quel che attiene alla intensità dei controlli giudiziari.

In altre parole, si è voluto chiarire che i licenziamenti collettivi devono essere fatti bene, se proprio ad essi si deve ricorrere. Torna la tematica del diritto soggettivo al posto di lavoro.

Per quanto riguarda la differenza tra licenziamenti collettivi ed individuali, si deve rammentare che i primi costituiscono ormai una ben precisa categoria di licenziamenti e che essi sono fatti dipendere in modo diretto dagli accertamenti del CIPI o del Ministro del lavoro, rispettivamente nel caso di dichiarazione di crisi (che sono poi una pluralità di casi) o di ridotta dimensione produttiva. L'impugnazione del licenziamento collettivo si muove pertanto in questi ambiti ed in questi soltanto se manca una dichiarazione ministeriale per decreto, non ci potrà mai essere mobilità eppertanto non ci potrà mai essere licenziamento collettivo. Del resto, si è anche previsto che in nessun caso i licenziamenti individuali possano sostituirsi a quelli collettivi, sicché tutto il processo della forza di lavoro permane sotto il controllo dell'esecutivo e del giudiziario, in ambiti ben definiti. Cesserà — è auspicabile — la confusione che finora — ed inevitabilmente — ha caratterizzato l'intervento giudiziario in tema di licenziamenti collettivi, anche perché la crisi industriale ha dimostrato come sia stata pessima la prova dell'esclusione dallo Statuto dei lavoratori della materia dei licenziamenti collettivi. Se quest'esclusione non ci fosse stata, avremmo oggi un insieme elaborato e assai più affidabile di decisioni giudiziarie, su cui il legislativo potrebbe assai meglio intervenire.

Quando il licenziamento è collettivo in senso stretto, non sono opponibili le cause di invalidità del processo di mobilità di



## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

rilievo esclusivamente individuale. Onde chi non si è avvalso dell'azione contro l'ovvio (anche altrui), non ha altro rimedio contro le ridotte cause di invalidità.

Il licenziamento individuale illegittimo, sia esso per causa collettiva o plurimo, dà invece luogo ad una azione che non conosce limiti di sorta. Anzi, data la complessità della materia, si è reputato consigliabile di postulare un'unica conseguenza per ogni tipo di irregolarità che attinge le procedure di sospensione, in CIG o meno, e di mobilità, purché beninteso abbia riflessi sul caso del lavoratore licenziato. L'entità di questi riflessi viene però trascurata, non è possibile, nel rapporto di lavoro conclusosi con un licenziamento, istituire una valida gradazione di rimedi. L'unico rimedio è quello dell'annullamento del licenziamento con la conseguente reintegrazione, l'unico, per meglio dire, che funzioni e che costituisca un serio deterrente in funzione della regolarità delle procedure.

Anche nel titolo terzo, si è largheggiato nelle previsioni penali. L'auspicato aggiornamento del codice di procedura penale, con l'introduzione del processo di tipo accusatorio, renderà meno impopolare epperò più utilizzabile l'azione penale. Una delle principali caratteristiche della norma penale è che essa, ma non la norma civile, consente una effettiva equiparazione di tutti i cittadini, senza distinzioni di peso sociale, di fronte alla legge. La

tendenza dottrinale oggi prevalente e verso la depenalizzazione e verso la sostituzione di pene detentive e pecuniarie con misure di coercizione indiretta, che vengono reputate più idonee a riscuotere l'obbedienza, specie dei ceti che controllano la vita sociale e che sono più recalcitranti. Mentre l'arricchimento della panoplia di armi difensive sociali è sempre auspicabile, il cambiamento di accento dalla reclusione a pene cosiddette « civili » — che peraltro già esistono nel nostro ordinamento sotto forma di pene accessorie, almeno in un certo numero — non porta, ad avviso nostro, molto avanti.

Il malessere sociale si annida nella stessa legislazione penale, la quale privilegia in modo sottile (attraverso una depenalizzazione « relativa », attraverso lacune vistose) si pensi solo alla materia della fabbricazione e diffusione di sostanze nocive, che solo ora emergono dopo che hanno prodotto guasti irreparabili — morali, soprattutto —, attraverso formulazioni della fattispecie penale ambigue e reticenti, destinate alla pratica disapplicazione) i ceti che controllano il processo dell'accumulazione sociale.

La nostra ispirazione, nel redigere articoli sotto il profilo della sanzione penale, è stata quella di mettere a nudo talune fonti più evidenti e clamorose di questa generalizzata « depenalizzazione » dell'abuso, della frode e della sopraffazione sociale di fronte alle stesse istituzioni.