COMMISSIONE XIII

LAVORO - ASSISTENZA E PREVIDENZA SOCIALE - COOPERAZIONE

26.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 NOVEMBRE 1980

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SALVATORE**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio):

Effettuazione di esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro (760) . 439

PRESIDENTE 439

BONALUMI, *Relatore* 439

ZITO, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale* . . . 442

La seduta comincia alle 10,25.

RAMELLA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Seguito della discussione del disegno di legge: Effettuazione di esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro (760).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Effettuazione di esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro ».

Ricordo che nella precedente seduta si era conclusa la discussione sulle linee generali. Pertanto, passiamo, questa mattina, alle repliche del relatore e del rappresentante del Governo.

BONALUMI, *Relatore*. La mia replica si limiterà ad alcune considerazioni su un problema già lungamente dibattuto durante l'esame in sede referente.

Tutti noi abbiamo potuto verificare in concreto che il preoccupante protrarsi dello scontro sociale interno alla vicenda FIAT, segno emblematico di una vicenda politica ed economica che si muove in condizioni di grave precarietà, ha reso più acuta e sentita l'esigenza di avviare in modo organico una reale politica attiva della manodopera. Si tratta di concretare adeguati strumenti operativi di intervento creando un opportuno strumento di governo unitario del mercato del lavoro, che veda associati gli sforzi delle istituzioni, nonché quelli delle parti sociali, nel pieno rispetto della loro autonomia negoziale. Uno dei problemi vitali che condizionano l'esistenza di un processo di rinnovamen-

to e potenziamento dell'economia italiana riguarda la rigidità del mercato del lavoro. È questo uno dei problemi più delicati che Governo, forze politiche, parti sociali debbono affrontare. Il mancato avvio della legge sulla riconversione industriale impedisce oggi di avere una esperienza al riguardo sulla quale basare una attenta riflessione e predisporre più adeguati strumenti. Tuttavia non è possibile dilazionare oltre la risoluzione del problema in quanto appare indispensabile procedere alla rimozione di tutti gli ostacoli che si frappongono all'adeguamento delle strutture industriali alle condizioni conseguenti alla crisi del petrolio. A questo riguardo, vengono a cumularsi i problemi connessi alla mancata operatività della legge con nuovi e più gravi problemi di adattamento che nasceranno nel corso degli anni '80 coi quali il processo di aggiustamento internazionale troverà il suo prosieguo e la sua più precisa definizione.

Il problema della mobilità del lavoro si pone, quindi, in una connotazione più ampia e generale di quella originariamente considerata nella legge di riconversione industriale e si configura come una delle condizioni a base della capacità del sistema a reggere in modo adeguato alla concorrenza proveniente sia dagli altri paesi industrializzati, sia dai paesi emergenti, sia da quelli produttori di petrolio.

Nell'immediato è necessario favorire, sulla base delle indicazioni concordate nei contratti collettivi, una mobilità intersettoriale ed internazionale più ampia e semplificata nei meccanismi, prevedendo le necessarie garanzie per i lavoratori interessati. Contemporaneamente, è necessario realizzare gradualmente la riforma delle attuali strutture del mercato del lavoro per renderle strumenti efficienti nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro sul piano quantitativo e qualitativo. Oltre a presentare la revisione della legge sulla riconversione industriale, occorre definire una proposta organica per l'istituzione del servizio nazionale dell'impiego. Un servizio, concepito come struttura amministrativa profondamente rinnovata basato sulla partecipazione delle forze sociali che ha per obiettivo la gestione programmata dell'occupazione. Nell'ambito dell'istituzione di tale servizio dovrà definirsi, dopo adeguata sperimentazione, la riforma sia del collocamento sia del sistema di sostegno dei redditi, con particolare riferimento alla Cassa integrazione guadagni, al fine di rendere questi strumenti funzionali alle particolari esigenze sopra accennate.

Il servizio dovrà dotarsi delle necessarie procedure meccanizzate flessibili, facilmente adeguabili a differenti soluzioni legislative, nonché di una banca di dati continuamente aggiornata attraverso l'interscambio con gli osservatori regionali del lavoro. Ciò assieme all'opportuna unificazione delle liste e procedure «speciali» di collocamento previste dalle leggi (n. 285 e n. 675 del 1977, n. 183 del 1975), per raggiungere un'effettiva trasparenza del mercato del lavoro e una diversa e più incisiva attuazione dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

È da circa un anno che già in sede di Comitato ristretto, e successivamente in sede referente e oggi in sede legislativa, la Commissione XIII della Camera dei deputati lavora in maniera intensa (e, nonostante i temi di fuoco che la problematica presenta, a mio giudizio in termini costruttivi) intorno alla costruzione del disegno di legge n. 760, che non si limita soltanto ad introdurre la mobilità del lavoro, ma tutta una serie di norme in materia di collocamento, di cassa integrazione, di prepensionamento capaci di dare il più possibile spessore a due strumenti, già propri del nostro ordinamento giuridico, ma rivelatisi alla luce dei fatti assolutamente inefficienti. Mi riferisco, in particolare, al sistema della mobilità della manodopera finora regolato dalla legge n. 675 del 1977 e all'istituto del pensionamento regolato dalla legge n. 1115 del 1968. Purtroppo due crisi di Governo, le elezioni amministrative, regolamenti parlamentari sempre più paralizzanti hanno impedito l'approvazione di un provvedimento utile per fronteggiare il riacutizzarsi di situazioni di crisi in complessi industriali di un certo

rilievo, per una più radicale riforma del collocamento e per l'istituzione di un servizio nazionale dell'impiego nei termini in precedenza accennati.

Il progetto di legge in esame si ricollega a tutto un complesso di provvedimenti assunti ai vari livelli ed in fase di avanzata elaborazione, mediante i quali si va costituendo la revisione organica, sia dal punto di vista normativo sia dal punto di vista organizzativo, degli strumenti di politica attiva del lavoro e di collocamento della manodopera. Intendo, in particolare, riferirmi alle modifiche apportate alla normativa sulla mobilità della manodopera, ai provvedimenti sull'occupazione giovanile, alla legge-quadro sulla formazione professionale; si tratta di un complesso di norme legislative che, pur non costituendo la riforma dei servizi dell'impiego, può essere riguardato come un processo di avvicinamento a quest'ultima, al cui interno possono essere sperimentate le soluzioni e le alternative sui nomi che ancora condizionano il dibattito (sistema delle chiamate, garanzia del salario). Infatti, nella passata legislatura il Parlamento ha affrontato molti problemi di normativa del lavoro, lasciandone però aperti altri; tra questi, l'adeguamento della normativa in materia di collocamento ed in generale dei servizi dell'impiego e quella riguardante le integrazioni salariali ed i trattamenti di disoccupazione, proprio perché il persistere della crisi economica sta dimostrando come le procedure di avviamento al lavoro sono solo un aspetto di intervento sul mercato del lavoro. La pesante situazione occupazionale esistente, l'estromissione di fatto dal mercato del lavoro di larghe fasce di popolazione attiva giovanile e femminile, le difficoltà generali comuni ai problemi di ristrutturazione e riconversione, lo stesso diffondersi di situazioni di blocco dei processi di mobilità, rendono indispensabile una revisione critica del quadro normativo ora vigente. Il sistema attuale va riformato perché, fondato su garanzie formali apparentemente rigorose, esso nella pratica è spesso disatteso e aggirato, tanto nelle aree in cui la disponibilità di manodopera qualificata è insufficiente, quanto in quelle in cui essa è superiore alle occasioni di lavoro.

Per concludere, intendo fare riferimento ad alcuni punti emersi dal dibattito ai quali mi auguro (e al riguardo sono abbastanza ottimista) possano dare equa soluzione le forze politiche interessate al varo del provvedimento in tempi rapidi, per una serie di ragioni che abbiamo tutti messo in evidenza.

Il primo nodo da sciogliere (più in termini di ragionamento che non politico-ideologici) è quello relativo alla presidenza della commissione regionale per l'impiego: a mio avviso, tale incarico dovrebbe essere affidato al ministro del lavoro e proprio in quest'attività potrebbe affermarsi – non in chiave puramente statualistica o centralista, ma in termini dinamici – una funzione nuova e diversa del Ministero del lavoro. Senza dubbio, occorrerà trovare un'intesa circa i soggetti cui delegare la presidenza della Commissione quando il ministro, per ragioni di opportunità o di tempo, non possa seguirne i lavori: tale delega potrebbe essere conferita al sottosegretario, o all'assessore regionale competente, ovvero al presidente della regione che, tra l'altro, ha già funzioni di vicepresidente dell'organo. Inoltre, sono dell'avviso che della commissione dovrebbe far parte anche un direttore generale del ministero, se si ritiene opportuno che le considerazioni che le forze politiche svolgono, in termini spesso astratti, sulla rivalutazione del pubblico impiego all'interno delle nostre strutture, non rimangano mere parole in libertà, ma siano concretamente finalizzate alla rivalutazione della funzione politica. Credo comunque che, in questo contesto, possa essere trovata una soluzione; e desidero anche rilevare che, se si volesse portare sino alle ultime conseguenze l'eventuale decentramento regionale del mercato del lavoro per renderlo coincidente con i processi di formazione professionale, allora dal punto di vista morale, prima ancora che politico, sarebbe più serio sopprimere il Ministero del lavoro per evitare che, ogni qualvolta si affronti la materia, si attui una sorta di nuova redazione della Carta costituzionale

che, per quanto attiene ai rapporti tra Stato e regioni, ci sembrava fosse stata adeguatamente definita dal decreto presidenziale n. 616; ma siccome viviamo in una situazione in cui non esistono limiti a quello che dovrebbe essere un corretto dibattito di natura istituzionale, indipendentemente dai giudizi politici sulla gestione delle istituzioni stesse, non mi scandalizzerò certo per una riapertura di questo tipo di tematica.

Quanto al problema relativo all'inserimento dell'Agenzia del lavoro nel secondo titolo del provvedimento, non esistono posizioni pregiudiziali e pertanto credo che su questa materia si possa trovare un punto di incontro affinché queso dato possa essere sperimentato anche ai fini di una globale riforma del collocamento.

Alcuni colleghi intervenuti hanno sottolineato la necessità di una maggiore trasparenza sulle procedure di mobilità e sulla interpretazione della normativa CEE in materia di licenziamenti collettivi. Ebbene, io credo che anche su questa materia si potranno trovare gli opportuni aggiustamenti ed accordi in considerazione del fatto che esiste la possibilità di una sintonia di intenti con le parti sociali, le maggiori interessate a questo tipo di legislazione.

ZITO, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Purtroppo il ministro del lavoro Foschi non è potuto intervenire questa mattina ai lavori di questa Commissione perché impegnato in relazione ai noti eventi accaduti in questi giorni. Sarò, pertanto, io a replicare al termine della discussione generale, anche se mi rendo conto che il mio intervento non potrà avere né l'autorità né la completezza di quello che avrebbe potuto fare il ministro.

Il progetto di legge oggi al nostro esame deve essere visto nel quadro delle politiche di intervento volte ad incidere sulle variabili del mercato del lavoro; esso trova il suo fondamento nei cambiamenti intervenuti negli ultimi decenni all'interno di questo mercato ed è un primo tentativo di superare le difficoltà di definire le politiche di intervento e di precisare gli strumenti attraverso i quali riequilibrare la domanda e l'offerta. Mentre infatti negli anni 60 furono prioritarie le scelte intese alla creazione di nuovi posti di lavoro, è solo nel corso degli anni '70 che si sono aggravati gli squilibri tra domanda ed offerta, con la accentuazione del carattere strutturale della disoccupazione, in uno con il paradosso dell'esistenza di 400 mila posti di lavoro occupati da manodopera proveniente dal terzo mondo.

Questo approccio ovviamente trascura l'influsso delle politiche industriali a loro volta condizionate da una serie di fattori quali i prezzi delle materie prime, i mutamenti tecnologici, le variazioni di competitività.

Per la modificazione di alcuni di questi fattori, una parte dell'apparato produttivo necessita di processi di riconversione e ristrutturazione da inserire in un quadro di politica industriale di più ampio respiro che tenga conto degli obiettivi centrali della politica economica nazionale; una crescita stabile ed elevata del reddito e dell'occupazione; il superamento degli squilibri territoriali. È in questo senso che i necessari processi di ristrutturazione del settore industriale devono essere riconsiderati nell'ambito di una riallocazione dei fattori produttivi, ivi compreso il lavoro, tra i settori e nel territorio. In quest'ottica un accento particolare va posto sulla economia meridionale in cui le crisi settoriali e il problema occupazionale si presentano con particolare gravità e trovano spazi anche nel disegno di legge n. 760.

Ma il vero nodo della strategia industriale riguarda il problema della manodopera. In nessun periodo, come in questi mesi, dopo la nota vicenda FIAT, la questione dell'occupazione è stata al centro dell'attenzione dei pubblici poteri, delle parti sociali e della pubblica opinione. D'altra parte, come più volte ho avuto occasione di sottolineare, abbiamo, come Ministero del lavoro, una strumentazione molto fragile sul piano operativo e sul piano finanziario e sicuramente non all'altezza degli eventi che siamo chiamati a fronteggiare. Il rallentamento del mecca-

nismo di crescita, le richiamate mutate condizioni del mercato internazionale con le conseguenti esigenze di riconversione, impongono, invece, una pronta revisione degli attuali meccanismi obsoleti del mercato del lavoro, mercato finora distorto da impacci burocratici che hanno determinato una situazione di squilibrio. Non vi è dubbio che per le imprese esista un problema di mobilità che la sequenza di provvedimenti venuti alla luce dopo la legge sulla riconversione industriale ha cercato di agevolare con risultati quasi nulli mentre perdevano progressivamente vigore istituti e strutture esistenti (dal collocamento alla formazione professionale).

Il progetto di legge va visto come uno strumento per innovare la struttura dell'impiego e la necessaria prevista dotazione dei mezzi tecnici consentirà di meglio governare i processi di aggiustamento del mercato del lavoro. Sono profondamente convinto che un aumento della mobilità, in un apparato più flessibile realizzerà più occupazione, con la possibilità di una maggiore razionalizzazione dei passaggi da un posto di lavoro ad un altro, da un settore ad un altro, senza che questo provochi dei traumi per il venir meno del reddito dei lavoratori. Dobbiamo avere il coraggio di dire che l'immobilismo occupazionale è diventato una regola di comportamento quasi generale. Dobbiamo invertire la tendenza, prevedendo strutture efficienti in grado di aiutare il lavoratore a cambiare ed aggiornare le proprie competenze, processi che invece finora sono stati nel nostro paese lenti e faticosi. La segmentazione del mercato, la rigidità e la strozzatura della offerta di lavoro, i divari qualitativi del lavoro domandato e offerto sono, infatti, alla base dei fenomeni che caratterizzano l'attuale momento.

Il progetto di legge muove dalla creazione di un efficiente sistema informativo sulle vicende che caratterizzano il funzionamento del mercato del lavoro. L'attuazione concreta dei processi di mobilità richiede infatti la conoscenza quali-quantitativa della offerta e, soprattutto, della domanda di lavoro delle imprese in una data area presso le quali impiegare la forza-lavoro ritenuta eccedente nei momenti di crisi. Il perseguimento di tale obiettivo richiede l'istituzione di « osservatori locali », che non possono che essere le sezioni circoscrizionali di collocamento, attraverso i quali le organizzazioni decentrate dei lavoratori e delle imprese dovrebbero valutare in modo puntuale e tempestivo lo stato dei diversi comparti del mercato del lavoro. Altro elemento necessario per una politica di gestione delle risorse umane contenuto nel progetto è la valutazione dei fabbisogni futuri, quantitativi e qualitativi di manodopera. Questa è una condizione essenziale per rafforzare la necessaria connessione tra scuola e lavoro.

Sul piano del metodo debbo ricordare che tutte le parti politiche, consapevoli della indispensabilità di un adeguamento delle strutture ad una realtà in intensa evoluzione, hanno contribuito alla redazione del disegno di legge in esame. Ciò, peraltro, non mi esime oggi dal dovere di prendere in prima persona le decisioni necessarie e di assumermi la piena responsabilità delle linee emergenti dal disegno che è al vostro esame e che intendo attuare. Sono profondamente convinto che ciò influirà positivamente sulla creazione di nuovi posti di lavoro; la rigida difesa di talune grandi imprese che è costata cifre folli all'economia italiana deve essere abbandonata in favore di quelle sane e vitali alle quali bisogna ridare spazio affinché ritrovino profitti e credito nella misura che occorre per espandere l'occupazione.

Per quanto concerne la proposta avanzata da alcuni settori politici e sindacali per la creazione di una « agenzia del lavoro » prefigurata come idoneo sistema per governare il mercato del lavoro, vorrei dire che non sottovaluto la validità di quest'ipotesi, alla quale una certa parte politica – cui mi richiamo – ha sempre attribuito una grande importanza, anche se essa nel passato ha assunto forme e tagli diversi e solo stamattina è stata incorporata in una serie precisa di emendamenti agli articoli 16 e successivi del di-

segno di legge, emendamenti che ancora non ho avuto modo di considerare con la dovuta attenzione. In relazione alla proposta, così come essa era emersa nelle settimane passate, vorrei inoltre aggiungere che l'approntamento di nuovi strumenti di gestione del mercato del lavoro ufficialmente può avvenire entro tempi brevi, soprattutto per le implicazioni di carattere giuridico dovute alle inevitabili interdipendenze che verrebbero a crearsi fra l'attuale e l'ipotizzato nuovo sistema. È questo un problema che deve essere risolto e, come ripeto, non sono ancora in grado di valutare in che modo esso sia stato definito negli emendamenti presentati dal partito socialista. È necessaria pertanto una meditata riflessione che richiede margini di tempo oggi non del tutto disponibili.

Non si possono, altresì, non considerare le conseguenze di carattere pratico in quanto potrebbe prodursi uno iato con la struttura esistente, con i relativi rischi di introdurre elementi distorsivi non indifferenti.

Da qui emergono alcune esigenze. Anzitutto, occorre collocare concettualmente oltre che giuridicamente le eventuali nuove strutture, che non possono essere che pubbliche, nel campo della sperimentazione limitata ad alcuni ambiti territoriali abbastanza circoscritti. D'altronde, tutto il nuovo provvedimento ha questo carattere di fondo e, quindi, ben vedrei esperimenti intesi ad individuare nuovi metodi per la politica dell'impiego non già per alcuni « spezzoni » del mercato del lavoro, come le cosiddette fasce più deboli, ma per tutta la manodopera che esiste sul territorio prescelto: e questo è un secondo principio del quale tutti dobbiamo essere convinti se vogliamo veramente trarre conclusioni concrete e globali per migliorare l'assetto esistente.

Dopo tali necessarie premesse di carattere generale, è doveroso da parte mia ringraziare i componenti del Comitato ristretto e i colleghi intervenuti nel corso del dibattito per gli essenziali contributi ad una migliore definizione del provvedimento.

In ordine alle osservazioni e considerazioni qui formulate che attengono ad aspetti sia formali sia sostanziali del disegno di legge, mi sia anzitutto consentito di ribadire che tale schema, da un lato, è il risultato di un lungo e faticoso confronto con le parti politiche e sociali, per cui la sua struttura continuamente aperta a modificazioni può oggi richiedere un'attenta rilettura per una sua revisione tecnica in alcune sue parti, e, dall'altro, si pone come avvio di una politica promozionale dell'impiego, all'infuori dei canoni tradizionali, per la quale attesa la sua necessaria flessibilità a misura di una realtà cangiante, la continua verifica delle parti sociali non potrà non essere determinante.

Per quanto riguarda in particolare i rilievi mossi dall'onorevole Napolitano al quale sono grato per il suo approfondito ed articolato intervento, posso assicurare la piena disponibilità, da parte del Governo, al perfezionamento del testo. Giusta appare l'osservazione circa la mancanza di coordinamento fra gli articoli 41, quarto comma, e 45, secondo comma, a proposito dell'applicabilità della disciplina dei licenziamenti collettivi anche in caso di fallimento dell'imprenditore o di liquidazione coatta amministrativa dell'azienda e quindi ritengo che esso possa essere recepita in emendamento.

Per quanto riguarda, invece, l'articolo 21, di cui si rileva la « lunghezza incredibile » e si obietta che formalizzerebbe con eccessiva pignoleria la procedura di una trattativa sindacale, vorrei far presente che in esso tecnica legislativa e sostanza si confondono, poiché in tanto si è ritenuto di disciplinare compiutamente la procedura in quanto è dall'osservanza della medesima e dai termini delle sue varie fasi che discendono i diritti e gli obblighi anche individuali connessi al processo di mobilità. E si noti che il testo attuale è il risultato di un esame approfondito condotto in sede di Comitato ristretto il quale, proprio per questi ultimi motivi, non ha ritenuto di lasciare alla discrezione delle parti un procedimento che non poteva rimanere indeterminato.

Quanto all'ultimo comma dell'articolo 15, relativo alla non applicabilità dell'articolo 219 del codice di procedura penale, vorrei osservare che esso è stato introdotto per evitare che l'intervento del magistrato possa impedire gli avviamenti al lavoro, come si è verificato in passato in qualche caso in cui non sempre poteva invocarsi la fondata sussistenza dei reati. Non mi oppongo, comunque, qualora la Commissione lo ritenga opportuno, ad un eventuale emendamento soppressivo in proposito.

Quanto agli articoli 26 e 36 vero è che non si chiarisce la posizione del lavoratore in mobilità, che non accetti una offerta di lavoro o che rifiuti di essere avviato a corsi di formazione professionale ovvero non li frequenti regolarmente, ma ritengo che la posizione del lavoratore stesso sia implicitamente deducibile proprio dalla decadenza da qualsiasi erogazione a carattere sia retributivo che previdenziale e dagli effetti che a tale decadenza in genere riconnette l'ordinamento.

Circa la creazione di un sistema organico di osservatori sul mercato del lavoro, mi corre l'obbligo di fornire alcune risposte e chiarimenti, con particolare riferimento agli interventi svolti in Commissione dagli onorevoli Napoletano e Ichino. Da essi emerge una valutazione negativa sulla creazione di una direzione generale del Ministero del lavoro per l'osservatorio del mercato del lavoro, così come prevista dall'articolo 5 del disegno di legge in esame, stimandosi « vera utopia » affidare i compiti di osservatorio del mercato del lavoro ad una struttura di tal genere.

Il secondo comma dell'articolo 5 affida alla istituenda direzione generale non l'attuazione di tutti i compiti complessi ed articolati, specie territorialmente, di un moderno osservatorio del mercato del lavoro, ma soltanto quelli di programmazione delle indagini e rilevazioni di carattere generale, il coordinamento delle diverse fonti esistenti, l'elaborazione e la pubblicazione dei dati relativi sempre alle rilevazioni di carattere nazionale, allo scopo di fornire, in primo luogo alle istituzioni preposte alle politiche del lavoro, analisi organiche e possibilmente complete della situazione del mercato del lavoro e della sua evoluzione. L'esigenza di questa riorganizzazione delle fonti statistiche sul mercato del lavoro è stata sottolineata ripetutamente da più parti ed ha trovato una prima risposta nell'elaborazione di un rapporto annuale sulla manodopera, fatta per conto del Ministero del lavoro dall'ISFOL e dal CENSIS a partire dal 1979. Si tratta però di una risposta ancora inadeguata e, come è stato rilevato anche in un recente convegno internazionale relativo alla « Informazione statistica su scuola e mercato del lavoro e sulle politiche per l'occupazione giovanile », organizzato dalla fondazione Giorgio Cini, occorre procedere in direzione di una migliore organizzazione di base della informazione statistica, valida per l'intera realtà nazionale, ed integrata da rilevazioni specifiche relative alle singole realtà regionali e locali.

Tale ultima esigenza è espressamente riconosciuta nello stesso articolo 5, settimo comma, laddove si dice che: « le commissioni regionali e quelle circoscrizionali possono disporre indagini particolari su aspetti specifici del mercato del lavoro nei rispettivi ambiti territoriali, avvalendosi anche della collaborazione delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché delle amministrazioni ed enti pubblici interessati ».

Circa gli strumenti e le norme relative alla raccolta della informazione, tengo a far rilevare che il disegno di legge non le affida alla buona volontà ed alla capacità degli ispettori del lavoro, ma prevede espressamente che « le imprese sono tenute a fornire i dati e le informazioni richieste » e che è possibile rivolgersi anche alle associazioni imprenditoriali per l'acquisizione dei dati, particolarmente importante per l'acquisizione delle informazioni relative alle piccole e piccolissime unità produttive. Non può sfuggire tra l'altro agli onorevoli colleghi che nel titolo II del disegno di legge, relativo alla effettuazione di esperimenti-pilota in materia di avviamento al lavoro, si prevede agli articoli 17 e 19 la creazione di strutture di osservatorio a livello circoscrizionale,

le quali, sulla base di una collaudata esperienza di procedure e di strumenti ed utilizzando un sistema incrociato di controlli, sulla base di dati di diversa origine (prelievi fiscale, contributivo, eccetera), potranno diventare mezzi efficaci per far emergere il lavoro non istituzionale e irregolare, così come auspicato dall'onorevole Napoletano. Per realizzare tutto ciò occorrerebbe anche rafforzare gli organi ispettivi e rendere possibile la loro operatività.

Per quanto riguarda infine il coordinamento tra le commissioni regionali per l'impiego e gli organi delle regioni, desidero ricordare che un completo raccordo si è inteso istituire già con gli stessi a livello politico, direi, nel momento in cui si è previsto espressamente che a far parte di queste commissioni, che svolgono comunque la loro azione in un'area squisitamente statale, siano chiamati a far parte gli assessori competenti in materia di politica attiva del lavoro. Inoltre, da parte statale si è cercato di venire incontro alle esigenze informative della regione promuovendo delle ricerche che potessero rendere i relativi organi in materia di formazione professionale in grado di sviluppare strategie d'intervento che necessariamente devono, in questo disegno di legge, trovare un raccordo con l'apparato di ricerca statale. In tale senso, e al fine di evitare un inutile sperpero di denaro pubblico e di risorse umane, è indispensabile che siano, e in questo senso condivido le osservazioni svolte dall'onorevole Boffardi, rivalutate le funzioni delle segreterie tecniche delle commissioni regionali per l'impiego, alle quali deve spettare la piena responsabilità della valutazione dell'andamento del mercato del lavoro ai vari livelli.

La collaborazione in atto tra ministero e regioni va evidenziata, per riconoscimento anche degli istituti di ricerca regionali, che gli uffici periferici dell'amministrazione del lavoro sono in possesso già di schedari delle imprese, forse tra i più completi di quelli esistenti e che comunque costituiscono una base valida per una anagrafe nazionale delle imprese articolata per regione, come richiesto dall'onorevole Napoletano.

In conclusione, a prescindere dalle divergenti valutazioni a cui può dar luogo la creazione di una direzione per l'osservatorio del mercato del lavoro, non si può non corrispondere all'esigenza di creare anche a livello nazionale una struttura di raccolta e di coordinamento delle informazioni sul mercato del lavoro, esigenza resa indilazionabile dalla risoluzione sulla politica comunitaria sul mercato del lavoro approvata dal Consiglio dei ministri delle Comunità europee nel giugno scorso con la presidenza del ministro del lavoro italiano.

Un punto fondamentale di tale risoluzione concerne l'attuazione di una politica previdenziale del mercato del lavoro, basata sull'osservazione della realtà produttiva e occupazionale comunitaria e sulle previsioni della sua evoluzione, attraverso un sistema di scambio e di informazioni e di consultazioni che si sviluppano dal livello di impresa a quelli locale, regionale, nazionale e comunitario. Il collegamento tra osservatori del mercato del lavoro e sistemi di informazioni e consultazioni previsti dalla contrattazione collettiva appare in linea di principio evidente, ma risulterebbe impropria la trattazione in questa sede della materia, ai fini di una eventuale legislazione di sostegno, come auspicato dall'onorevole Napoletano, considerato anche che la materia stessa è tuttora oggetto di dibattito e di divergenze all'interno delle stesse organizzazioni sindacali.

È invero esatto, quanto all'articolo 27, quarto comma, che esaurito il processo di mobilità, per i lavoratori che rientrano in azienda si può iniziare la procedura dei licenziamenti collettivi: e non « si travolge il senso » del contratto collettivo nazionale di lavoro 16 luglio 1979 per l'industria metalmeccanica atteso che il ben noto articolo 4, nella dichiarazione comune, fa esplicito riferimento all'accordo interconfederale 5 maggio 1965 sui licenziamenti collettivi. Nella sostanza, già il processo di mobilità interaziendale offre ai lavoratori concrete possibilità di reimpiego, e ad esso si possono aggiungere altri strumenti spontanei di riduzione dell'ecce-

denza di manodopera (pensionamenti, prepensionamenti, esodi volontari, eccetera); per cui, al termine, la situazione occupazionale si presenta in modo diverso, così come differente può essere la situazione dell'azienda. E su nuove basi, dopo un periodo di « raffreddamento », si instaura la procedura per i licenziamenti collettivi. Si potrebbe anche condividere la proposta di un reimpiego del lavoratore in mansioni momentaneamente inferiori in relazione alle obiettive esigenze dell'impresa, ma la conservazione del trattamento economico prima goduto può costituire un elemento di disequilibrio sulle cui conseguenze occorre attentamente meditare.

In altre parole la mobilità non deve significare licenziamenti, ma non deve nemmeno significare « immobilità ».

In relazione al rilievo concernente la mancanza, nell'articolo 41, della disposizione di carattere definitorio contenuta nella direttiva comunitaria n. 75/129 in materia di licenziamenti collettivi, che introduce un rapporto proporzionale tra lavoratori normalmente occupati e numero dei licenziamenti, si può osservare che la norma in esame, nella sua formulazione, rendendo possibile l'operatività della normativa sui licenziamenti collettivi indipendentemente dal numero dei lavoratori coinvolti, si risolve in concreto in una dilatazione del campo di applicazione di tale disciplina ampliando così la sfera di tutela contro i licenziamenti collettivi ingiustificati rispetto a quanto previsto dalla direttiva comunitaria.

Fondato invece appare il rilievo relativo alla genericità della dizione dell'articolo 41, primo comma, relativo ai « rappresentanti dei lavoratori » ai quali il datore di lavoro deve preventivamente comunicare, a fini conciliativi, i divisati licenziamenti: si può suggerire l'adozione di una più analitica specificazione sull'esempio della scelta adottata dall'articolo 5 della legge 20 maggio 1975, n. 164, in materia di garanzia del salario (« alle rappresentanze sindacali aziendali, ove esistenti, nonché per il tramite dell'associazione territoriale di categoria, in quanto vi aderisca o le conferisce mandato, alle organizzazioni sindacali di categoria dei lavoratori più rappresentative operanti nella provincia »).

Del pari apparirebbe fondato il rilievo circa la previsione della mera facoltà di sospensione dei licenziamenti da parte dell'autorità pubblica in luogo della previsione, contenuta nella direttiva che dispone l'automaticità della sospensione per effetto della notifica all'autorità pubblica competente del progetto di licenziamento. Sul punto sarebbe opportuno il coordinamento con la direttiva nel senso di stabilire che i licenziamenti non potranno avere effetto se non alla scadenza del trentesimo giorno dalla data di comunicazione all'ufficio del lavoro.

In ordine all'ultimo comma dell'articolo 41, concernente i criteri per l'identificazione dei lavoratori licenziandi, ed il rilievo circa la mancata determinazione legislativa delle conseguenze dell'inosservanza da parte del datore di lavoro dei criteri stessi, si deve ritenere risolutiva la giurisprudenza della Corte di cassazione che ha puntualizzato tali conseguenze in una obbligazione risarcitoria da illecito a carico del datore di lavoro. Però vorrei aggiungere che, per questa parte, il Governo è aperto a una maggiore e più approfondita riflessione.

Infine, per quanto attiene alla possibilità, con riferimento all'articolo 41 della Costituzione, di subordinare, una volta vanamente esperita la procedura sindacale, i licenziamenti collettivi all'autorizzazione dell'Autorità amministrativa competente, ritengo che tale suggerimento debba essere valutato con estrema cautela. Infatti, non si può non tener conto, in primo luogo, del costante indirizzo della Corte di cassazione, che ha sempre ritenuta l'insindacabilità ad opera del giudice delle scelte imprenditoriali concernenti il ridimensionamento e/o la ristrutturazione dell'azienda, dato che qualunque ingerenza giudiziaria su tali scelte invaderebbe inevitabilmente la riserva di autonomia riconosciuta alla iniziativa economica privata dell'articolo 41, primo comma, della Costituzione.

Tale rilievo sembrerebbe ugualmente valido per precludere una scelta del legislatore ordinario nel senso proposto.

Inoltre, con l'adesione alla proposta in parola si demanderebbe in concreto alla autorità pubblica il mantenimento forzoso in organico dei lavoratori esuberanti rispetto alle nuove dimensioni aziendali dal datore di lavoro ritenute congrue, in base ad una valutazione che potrebbe, in difetto di sicuri parametri di riferimento, aprire un notevole contenzioso. D'altronde, andrebbe considerato che l'articolo 41 del presente disegno di legge si inserisce in una normativa più complessa il cui obiettivo è appunto quello di realizzare, in un delicato equilibrio, l'esigenza che il modo di svolgimento dell'iniziativa economica privata non contraddica all'utilità sociale, sì da contemperare le relative istanze.

Non pretendo di aver toccato, in questa mia replica, tutti gli argomenti presi in considerazione dai colleghi in sede di discussione sulle linee generali, tuttavia credo che avremo il tempo di ritornare sui medesimi in sede di esame dell'articolato.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Zito per la sua esauriente replica. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO