

Capitolo terzo
Organizzazione e governo
della manodopera disoccupata

Sezione prima

OCCUPARE I DISOCCUPATI:
LA QUESTIONE DELL'«AGENZIA DEL LAVORO»

19. *Un solo nome per troppi progetti*

Nel dibattito in corso in Italia sulla riforma degli strumenti di intervento pubblico nel mercato del lavoro, il termine «Agenzia del lavoro» non ha mai avuto un significato univoco e preciso, essendo stato utilizzato di volta in volta per indicare progetti differenti, talvolta ispirati a concezioni profondamente diverse della «politica attiva del lavoro».

Se un significato generale può essere attribuito all'espressione «Agenzia del lavoro», è soltanto quello di un rifiuto dell'attuale sistema di governo del mercato del lavoro: la parola d'ordine dell'Agenzia esprime sempre l'aspirazione a una profonda riforma di questo settore della pubblica amministrazione, la polemica contro la gestione burocratica e clientelare del collocamento e contro l'attuale politica meramente assistenziale nei confronti della disoccupazione; esprime la ricerca di un sistema capace di conciliare la necessaria mobilità del lavoro con la tutela degli interessi economici e professionali dei lavoratori coinvolti nelle situazioni di crisi aziendale. Ma la pluralità delle 'filosofie', delle scelte politiche e dei progetti più o meno compiuti che stanno dietro a questa parola d'ordine ha fatto sì che oggi quasi tutti possano tranquillamente dirsi favorevoli — o contrari — all'Agenzia del lavoro, senza che questo significhi concretamente l'adesione — o l'opposizione — ad alcun progetto di riforma. (Da una sola parte proviene uno schietto e significativo rifiuto dell'Agenzia del lavoro: e cioè da parte della burocrazia ministeriale, che giustamente coglie in essa un'insidia — sia pure generica e ancora soltanto potenziale — al proprio potere; e ciò indubbiamente giova al prestigio della bandiera dell'Agenzia, nonostante l'uso eccessivo che se ne fa sia a destra che a sinistra.)

Non è forse inutile, dunque, esaminare il significato o i significati originari di questa espressione, oggi un po' infazionata, e cercare di classificare almeno i più importanti tra i progetti che a essa si intitolano.

20. Il modello delle employment agencies e il leasing di manodopera

Quando, all'inizio degli anni Sessanta, incominciò a essere dibattuta l'idea di un ente di nuova istituzione che assumesse alle proprie dipendenze i lavoratori 'esuberanti' licenziati dalle imprese in crisi, per utilizzarli in occupazioni precarie, riqualificarli, e ricollocarli in un posto di lavoro stabile, la scelta di indicare questo ente con il termine «agenzia» non minava certamente a rievocare le vecchie agenzie di collocamento private, vietate dalla legge del 1949; «agenzia del lavoro» era probabilmente la traduzione italiana del termine anglosassone «employment agency».

In Gran Bretagna e negli Stati Uniti d'America si indicano con questo termine non soltanto le imprese che esercitano l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro (collocamento), ma anche quelle che assumono alle proprie dipendenze i lavoratori disoccupati e, mediante la propria interposizione, offrono ad altre imprese prestazioni di manodopera a tempo determinato (cosiddetto *leasing* di manodopera)¹. Ed è proprio questa prerogativa, cioè l'esercizio del *leasing* di manodopera, che caratterizza inizialmente la proposta di istituire nel nostro Paese l'Agenzia del lavoro.

Successivamente in alcuni progetti di Agenzia del lavoro l'idea del *leasing* di manodopera è stata accantonata; in altri invece è stata mantenuta e sviluppata²; si propone, in sostanza, una sorta di sistemazione provvisoria per i lavoratori licenziati da aziende in crisi, o comunque disoccupati, che verrebbero assunti dall'Agenzia, sottoposti agli opportuni processi di riqualificazione professionale, ed impegnati temporaneamente, in attesa di un avviamento al lavoro definitivo, in rapporti di lavoro a termine presso imprese private.

¹ In Gran Bretagna la legittimità di questa prassi (*employment business*) è stata confermata dall'Employment Agencies Act del 1973, nonostante la netta opposizione del movimento sindacale. Negli Usa la competenza legislativa in questo campo è dei singoli Stati; l'attività interpositiva delle *employment agencies* è comunque generalmente ammessa, sia pure nell'ambito delle diverse discipline legislative statali.

² Tra questi ultimi i più importanti sono il progetto Censis - Fondazione Agnelli (*Progetti di interventi per mettere il mercato del lavoro, Censis Contributi, Roma 1977*); il progetto dell'Assolombarda (*Politiche attive del lavoro: mercato e programmazione, Milano 1979*); il progetto formulato dai «Quaderni della Rivista trimestrale» (n. 62-63, 1980, particolarmente pp. 96 ss.); un'ipotesi simile a quella del *leasing* di manodopera, ma senza assunto ne del lavoratore alle dipendenze dell'Agenzia, è formulata nel progetto di Agenzia del lavoro sviluppato da Cinguni e Ruffolo sulla base delle tesi approvate dal 39° Congresso del Psi (Associazione per il progetto socialista, L'Agenzia del lavoro, *Strumento di una politica attiva del lavoro e di una azione straordinaria per l'occupazione, Roma 1979*).

te, in opere e servizi di pubblica utilità organizzati dall'Agenzia stessa o da altri enti pubblici³.

È questo l'aspetto dei vari progetti di Agenzia del lavoro sul quale si è maggiormente concentrata l'attenzione critica del movimento sindacale italiano. Due i motivi principali del rifiuto espresso a questo proposito dalla grande maggioranza dei dirigenti sindacali: in primo luogo il *leasing* di manodopera è attualmente vietato e penalmente sanzionato nel nostro ordinamento (legge 23 ottobre 1960 n. 1369), e prevale nel sindacato la convinzione che questo divieto debba essere mantenuto in tutto il suo rigore; in secondo luogo è finora prevalso nel sindacato il rifiuto (più teorico che pratico, come vedremo, ma sempre espresso con grande decisione) di qualsiasi meccanismo che consenta alle imprese in crisi di liberarsi dei dipendenti 'esuberanti' senza che questi vengano immediatamente assunti in un altro posto di lavoro definitivo: la mobilità in terzietà dovrebbe cioè essere sempre «mobilità da posto a posto al lavoro».

Il primo dei due motivi dell'opposizione sindacale non sembra insuperabile. Se è vero, infatti, che il divieto di interposizione nelle prestazioni di manodopera contenuto nella legge del 1960 conserva oggi intatta la propria originaria ragion d'essere (l'appalto di prestazioni di manodopera ha costituito in passato, e costituisce ancor oggi clandestinamente, una delle peggiori forme di sfruttamento dei lavoratori meno qualificati e protetti), è però anche vero che i progetti di cui si discute non comporterebbero la rimozione del divieto, bensì soltanto l'attribuzione eccezionale della facoltà di esercizio di questa attività a un ente ben determinato — l'Agenzia del lavoro — sottoposto a rigorosi controlli, e nei cui organi direttivi i sindacati dei lavoratori potrebbero essere largamente rappresentati.

Mentre, da un lato, è ragionevole ritenere che possa essere impedita qualsiasi forma di sfruttamento da parte dell'Agenzia ai danni dei lavoratori 'prestiti' ad imprese private, e che possano essere agevolmente prevenuti gli abusi da parte delle imprese che fruiscono di tale servizio, d'altro lato il *leasing* potrebbe costituire una forma di utilizzazione flessibile della manodopera oggi preclusa alle imprese dalla legislazione vigente⁴, offrendo nel contempo ad una par-

³ Uno dei vantaggi che questa soluzione avrebbe dovuto offrire, secondo le intenzioni dei suoi primi sostenitori, era quello di consentire un'assoluta libertà da vincoli per l'attività di collocamento dei lavoratori 'dipendenti' dall'Agenzia, senza la necessità di una riforma della disciplina legislativa riguardando i lavoratori formalmente 'occupati'; infatti, essi avrebbero potuto essere assunti in qualsiasi nuovo posto di lavoro per «passaggio diretto».

⁴ Mi riferisco qui non solo al divieto di interposizione nelle prestazioni di

re dei lavoratori disoccupati un reddito elevato, continuativo, e di natura non assistenziale.

Più difficilmente superabile — e anche più rilevante dal punto di vista politico — è invece il secondo motivo dell'opposizione sindacale ai progetti che prevedono l'«assunzione» da parte dell'Agenzia dei lavoratori licenziati: cioè il rifiuto dell'«area di parcheggio», e il principio della «mobilità da posto a posto».

21. *L'Agenzia come «darice di lavoro» dei lavoratori disoccupati, e la questione della mobilità interaziendale*

Se si eccettuano le prese di posizione isolate di alcuni dirigenti sindacali, la Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil — come si è detto — ha sempre fermamente respinto l'idea che la mobilità interaziendale possa essere istituzionalmente promossa e garantita da una Agenzia che assuma alle proprie dipendenze i lavoratori licenziati da imprese in crisi, in attesa dell'avviamento al lavoro definitivo: si creerebbe in questo modo un «area di parcheggio» nella quale gli imprenditori potrebbero scaricare comodamente la manodopera eccedentaria liberandosi di ogni responsabilità al riguardo; e il potere contrattuale effettivo dei lavoratori e del sindacato nelle situazioni di crisi aziendale verrebbe sostanzialmente compromesso. Come unica soluzione accettabile, la Federazione unitaria propone invece la «mobilità da posto a posto di lavoro», cioè il trasferimento diretto dei lavoratori esuberanti, provenienti da aziende in crisi, ai nuovi posti di lavoro che si rendono disponibili nella stessa zona.

La posizione della Federazione unitaria, pur apprezzabile nelle sue motivazioni fondamentali di tutela degli interessi economici e professionali dei lavoratori, è condivisibile in riferimento a numerosi casi specifici, sarebbe tuttavia più credibile se lo stesso netto rifiuto che viene opposto all'Agenzia come «area di parcheggio» venisse opposto anche alle altre «aree di parcheggio» che in varie forme sono state create e utilizzate nell'ultimo decennio per sistemare la manodopera eccedentaria delle imprese in crisi; il sindacato ha invece largamente tollerato, e sovente favorito o addirittura richiesto, che i problemi di eccedenza di manodopera venissero risolti collocando migliaia di lavoratori in Cassa integrazione per anni, mantenendo in vita imprese ormai prive di organizzazione aziendale o istituendo apposite società totalmente prive di attività produttiva, al solo fine di consentire la frazione della sussistenza di un

manodopera, di cui si è detto, ma anche alla disciplina dei contratti a termine (legge 18 aprile 1962 n. 230)

rapporto di lavoro, l'intervento «straordinario» della Cassa integrazione guadagni, ed il rispetto puramente formale della parola d'ordine della «mobilità da posto a posto».

Quando, come è sistematicamente accaduto nell'ultimo decennio, si consente a un'impresa di sospendere dal lavoro, a tempo indeterminato, una parte dei propri dipendenti liberandola da qualsiasi obbligo retributivo nei loro confronti, senza alcuna prospettiva concreta di rientro in azienda, non si consente forse l'attuazione di un vero e proprio licenziamento collettivo mascherato sotto forma di sospensione dal lavoro? E quando si creano società del tipo della Ipo-Ceri, o si autorizza la Ceri a «costituire società per l'assunzione dei lavoratori delle aziende [in crisi] da destinare, successivamente, a nuove iniziative industriali»⁵, non si creano forse delle «aree di parcheggio» per i lavoratori provenienti dalle aziende decise? Queste imprese fittizie, prive di azienda, non configurano forse proprio quell'aspetto dell'Agenzia del lavoro che il sindacato respinge, senza tuttavia possedere le caratteristiche positive dell'Agenzia (capacità di riqualificazione dei lavoratori, e di loro utilizzazione temporanea)? In altre parole, se si è finora accettata la collocazione o il mantenimento dei lavoratori «esuberanti» in posti di lavoro fittizi, non corrispondenti ad alcuna attività produttiva, perché rifiutare l'ipotesi di un rapporto *sui generis* tra il lavoratore interessato a processi di mobilità e una Agenzia capace di garantirgli la continuità del reddito, fornirgli i servizi di riqualificazione professionale eventualmente necessari e occasioni di lavoro a termine, e controllare la sua reale disponibilità al lavoro?

Quanto al rischio di una deresponsabilizzazione degli imprenditori, mentre non si può non convenire che l'attuale funzionamento della Cassa integrazione straordinaria consenta una deresponsabilizzazione totale, d'altra parte questo effetto negativo ben potrebbe essere evitato — quale che sia il modello di mobilità interaziendale prescelto — accollando alle imprese una parte consistente del costo economico diretto derivante dalle operazioni di riduzione del personale: ad esempio, potrebbe essere addebitato all'impresa un contributo pari al 20-30% delle somme di fatto erogate per il sostegno del reddito dei lavoratori espulsi, fino al loro avviamento al lavoro definitivo o al termine del periodo massimo di godimento del sussidio⁶.

⁵ Decreto-legge 30 agosto 1980 n. 503, art. 68 (il decreto non è stato poi convertito in legge); una norma del tutto simile è contenuta nell'art. 5 del Decreto-legge 9 dicembre 1981 n. 721, convertito in legge con l. 5 febbraio 1982 n. 25.

⁶ La legge 20 maggio 1975 n. 164 imponeva alle imprese che facessero ri-

Ciò che dovrebbe preoccupare seriamente il sindacato, nell'ipotesi dell'Agenzia «datrice di lavoro» dei disoccupati, non è tanto il pericolo di una rottura rispetto alla linea fino ad oggi di fatto seguita per la soluzione delle crisi aziendali, quanto piuttosto il pericolo che, *malato nomine*, tutto vada avanti sostanzialmente come è andato finora: cioè che l'Agenzia del lavoro diventi un grande serbatoio inerte di manodopera inutilizzata così come è oggi la Cassa integrazione straordinaria, per la sua incapacità di progettare e gestire efficacemente programmi di riconversione professionale, di promuovere opere e servizi di pubblica utilità, di realizzare un sistema pulito ed efficiente di *leasing* di manodopera, e soprattutto di ricollocare definitivamente i disoccupati.

Questo è il vero grande rischio connesso con il progetto dell'Agenzia «datrice di lavoro»: più che un rischio, a mio avviso, una vera e propria probabilità, se si considerano due dati di comune esperienza:

— i rapporti di lavoro precari alle dipendenze di enti pubblici, creati per alleviare transitoriamente il peso della disoccupazione, tendono sempre, soprattutto nel Mezzogiorno, a consolidarsi, dando luogo a vere e proprie sacche di «precariato stabilizzato»; e questa tendenza è tanto più marcata quanto più i rapporti di lavoro sono fittizi, cioè nascono da interventi puramente assistenziali;

— qualsiasi organismo di nuova istituzione ha bisogno di anni di lavoro per raggiungere un livello accettabile di organizzazione interna e di efficienza: non è quindi pensabile che l'Agenzia del lavoro riesca in breve tempo, partendo da zero, ad organizzare se stessa ed il lavoro (o la riqualificazione professionale) di centinaia di migliaia di persone.

Non è davvero un eccesso di pessimismo prevedere che, stretta fra le enormi difficoltà organizzative commesse con i compiti molteplici, nuovi e complessi che le sono affidati, e la naturale tendenza della massa dei disoccupati a prolungare il più possibile il periodo di godimento della retribuzione «sussidio» (tendenza che si esprime anche nella disponibilità al 'lavoro nero'), l'Agenzia del lavoro diventi un mastodontico ente assistenziale, distributore di un 'salario minimo' ai disoccupati veri e propri, e di una rendita parassitaria agli operatori dell'economia sommersa.

La costituzione — sia pure soltanto formale — di rapporti di corso alla Cassa integrazione un «contributo addizionale» pari all'8% dell'integrazione salariale (4% per le aziende fino a 50 dipendenti), salvo che l'intervento della Cassa fosse dovuto a «eventi oggettivamente non evitabili» (art. 12). Successivamente tale contributo è stato posto a carico del Fondo per la mobilità della manodopera (legge 12 agosto 1977 n. 675, art. 21).

lavoro tra l'Agenzia ed i lavoratori disoccupati farebbe poi sorgere una serie di problemi di ordine giuridico non facili da risolvere. Se l'Agenzia ha — come deve avere secondo tutti i progetti più recenti — natura di ente pubblico, i rapporti di lavoro costituiti per scopi corrispondenti alle finalità istituzionali dell'Agenzia assumono, in base ai principi generali del nostro ordinamento, il carattere di rapporti di pubblico impiego; non occorre illustrare le molteplici gravi contraddizioni che questo comporterebbe rispetto al progetto di una gestione agile, tutta tesa a favorire l'utilizzazione elastica e la mobilità della manodopera. D'altra parte, se ai rapporti di lavoro venisse attribuita natura privatistica, dalla loro costituzione deriverebbe l'applicabilità di tutta la normativa in materia di invariabilità della qualifica del lavoratore, di trasferimento e di risoluzione del rapporto: occorrerebbe quindi sostituire tale normativa con una disciplina speciale: operazione questa per molti aspetti pericolosa, e comunque tecnicamente problematica (basti pensare alle questioni di costituzionalità che potrebbero sorgere in proposito).

Sono questi i motivi per cui nella maggior parte dei progetti più recenti è stata abbandonata l'idea della costituzione di un rapporto di lavoro — sia esso reale o fittizio — tra il lavoratore disoccupato e l'Agenzia⁷, a quest'ultima restano affidate pertanto, secondo questi progetti, le funzioni tradizionali di intervento pubblico sul mercato del lavoro (collocamento, formazione e orientamento professionale, sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro ecc.), ed il compito di promuovere l'utilizzazione dei lavoratori disponibili, *da parte di altri enti pubblici*, in opere e servizi di pubblica utilità⁸. Il termine «agenzia» perde così del tutto il suo originario collegamento con l'istituto anglosassone della *employment agency* titolare di un rapporto di lavoro privatistico con il lavoratore disoccupato, e si ricollega invece all'esperienza delle grandi «agenzie» statali o parastatali alle quali è affidata, nei maggiori Paesi europei, la gestione dei principali interventi pubblici nel mercato del lavoro (Agence Nationale pour l'Emploi — ANPE —, in Francia⁹; Em-

⁷ Così il progetto presentato da Forte alla Conferenza nazionale sull'occupazione, Roma, 18-19 dicembre 1981 (F. Forte, *Obiettivo occupazione: la proposta di politica economica e sociale del Psi*, in «Quaderni della sezione economica del Psi», nuova serie, n. 1, Roma 1981, pp. 21-33); quello dell'Associazione per il progetto socialista (cfr.); il progetto comunista per il Servizio nazionale del lavoro (v. in proposito nota 27 al cap. II); la proposta di C. Dell'Ariaga (*L'agenzia per la mobilità della manodopera*, Milano 1981, pp. 68-81); infine i vari progetti di «agenzia sperimentale» elaborati dal gruppo parlamentare socialista e dall'Isport, nel corso della discussione del disegno di legge n. 760 alla Camera dei deputati (v. in proposito il cap. V).

⁸ L'ANPE, ente pubblico autonomo, è stata istituita nel 1967, per la sola gestione dei servizi di collocamento; è però allo studio una sua profonda

ployment Service Agency — Esa —, in Gran Bretagna⁹, Bundesanstalt für Arbeit, nella Repubblica Federale Tedesca¹⁰.

22. *L'impiego dei disoccupati in opere e servizi di pubblica utilità e l'Agenzia come organizzatrice e realizzatrice delle iniziative*

Mentre i progetti di Agenzia del lavoro di parte imprenditoriale tendono a porre l'accento sulla possibilità di realizzare, tramite l'Agenzia stessa, forme di utilizzazione flessibile della manodopera da parte delle imprese private, i progetti di parte sindacale¹¹ e quelli formati dalle forze politiche di sinistra tendono a porre l'accento sulla possibilità di utilizzare i lavoratori disoccupati in opere e servizi di pubblica utilità, cioè sulla possibile creazione di una «domanda di manodopera aggiuntiva» rispetto a quella espressa spontaneamente dal mercato.

Dovrà trattarsi, come è opportunamente precisato nel progetto di Servizio nazionale del lavoro proposto dai «Quaderni della Rivista trimestrale»¹² di «attività che al momento dato non sono oggetto sul mercato di una offerta e di una domanda effettive. Per alcune di queste attività l'impiego dei lavoratori alle dipendenze del Servizio può anche costituire un loro promozionale, può creare cioè le condizioni affinché esse possano in seguito venir esercitate sul mercato. Pensiamo al recupero delle terre incolte [...] Oltre ad avere proba-

riforma strutturale e funzionale anche in vista di uno stretto collegamento con le attività di formazione professionale gestite dall'Arpa: v. in proposito L. Lenti, *Verso una riforma dei servizi pubblici dell'impiego*, in «Democrazia e Diritti», 1982, n. 1, pp. 49-63.

⁹ L'ESA è stata istituita con l'Employment and Training Act del 1973 come ente pubblico distinto dalla Manpower Services Commission — Msc —, anche se da questa dipenderà; nel 1978 è stata invece incorporata nella Msc, diventandone il braccio operativo nel settore del collocamento, ed assunto il nome di Employment Services Division. — Esp —. Lo stesso è avvenuto per la Training Services Agency (oggi Training Services Division) competente per gli interventi di formazione professionale.

¹⁰ Il Bundesanstalt für Arbeit (Istituto federale del lavoro), ente pubblico autonomo, è stato istituito nel 1952, ma profondamente riorganizzato e ridefinito nei suoi compiti specifici e finalità generali con la legge 25 giugno 1969 (*Arbeitsförderungsgezet* — Afo).

¹¹ Mi riferisco qui alla proposta di emendamento al titolo II del disegno di legge 760 (relativo agli esperimenti-pilota) avanzata dalla Federazione sindacale unitaria durante la prima fase di discussione del provvedimento alla Camera dei deputati (1980, 1981), non si tratta di veri e propri progetti di Agenzia del lavoro, ma se ne può trarre l'indicazione degli orientamenti prevalenti, a questo proposito, in seno alla Federazione.

¹² *Op. cit.*, pp. 99-100.

bili effetti positivi sulla bilancia commerciale, questo intervento potrebbe via via attivare un nuovo quadro di convenienze che indurrebbe le imprese private, pubbliche e cooperative a inserirsi a loro volta. Ma pensiamo, soprattutto, all'impiego dei lavoratori in questione per avviare finalmente la realizzazione su vasta scala di nuovi servizi sociali e il miglioramento di quelli esistenti. [...] Un ultimo esempio di possibile utilizzazione dei lavoratori alle dipendenze del Servizio è quello di avviare processi di rinnovamento e ammodernamento che elevino la produttività del settore» (si pensi per esempio al settore sanitario, a quello dell'assistenza, a quello della tutela del patrimonio ambientale o dei beni culturali ecc.)¹³. «Altre proposte di utilizzazione possono essere naturalmente avanzate, purché riguardino attività che, come si è detto, al momento dato non sono oggetto di un'offerta e di una domanda effettive. In caso contrario si sottoporrebbero le imprese private ad una concorrenza sleale (dato il più basso livello delle retribuzioni corrisposte dal Servizio)»¹⁴.

Non è esclusa, ovviamente, la possibilità di utilizzare temporaneamente i disoccupati anche per il potenziamento di uffici e servizi pubblici esistenti, o per la sostituzione di pubblici impiegati impegnati in corsi di riqualificazione professionale¹⁵.

L'idea dell'impiego dei lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro in iniziative di servizio civile ha alcuni precedenti nel nostro ordinamento: i più recenti sono costituiti dalla legge 1° giugno 1977 n. 285, il cui titolo IV era interamente dedicato ai «servizi socialmente utili» da promuovere per alleviare la disoccupazione giovanile, e la legge 24 luglio 1981 n. 390, che prevede l'utilizzazione in opere e servizi di pubblica utilità dei lavoratori in cassa integrazione nelle

¹³ Un notevole lavoro di elaborazione, su questo terreno, è stato recentemente compiuto dall'assessorato al Lavoro e all'Industria della Regione Piemonte, che nel dicembre 1981 ha varato alcuni progetti operativi per l'utilizzazione dei lavoratori sospesi dal lavoro in opere di tutela del patrimonio forestale, nei servizi di protezione civile, o in altri servizi socialmente utili alle dipendenze dei comuni. Il finanziamento richiesto dalla Regione allo Stato, per l'attuazione di questi progetti ammonta a 5 miliardi di lire.

¹⁴ Quest'ultima precocitazione è fortemente sottolineata anche nei documenti ufficiali della Manpower Services Commission britannica, da anni impegnata nella creazione di centinaia di migliaia di posti di lavoro artificia- li per i giovani inoccupati: v. in proposito Ichino, *Il modello britannico* cit., pp. 61-5. In generale, sulla problematica inerente alla creazione di lavoro precario nel settore pubblico in funzione dell'utilizzazione temporanea dei disoccupati in opere e servizi socialmente utili, e sulle relative esperienze in Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia, Olanda, Gran Bretagna, Usa, Canada, Australia e Nuova Zelanda, v. Ocaf, *Le changes des jeunes* cit., pp. 59-87.

¹⁵ Interessante, per questo aspetto, l'esperienza svedese: v. in proposito Ocaf, *Le chômage des jeunes* cit., pp. 59-63.

zone depresse del Mezzogiorno; un vago accenno a questa tematica è contenuto anche nella legge recante la cosiddetta 'miniriforma del collocamento' per le zone terremotate della Campania e della Basilicata (D.L. 14 febbraio 1981 n. 24, convertito in legge con l. 16 aprile 1981 n. 140, art. 1 bis, quarto comma, lett. b). Mentre queste ultime due norme non hanno avuto ancora alcuna applicazione, la legge n. 285/1977 ha consentito l'assunzione di qualche decina di migliaia di giovani da parte della pubblica amministrazione per l'attuazione dei «servizi socialmente utili»: si è trattato però, nella stragrande maggioranza dei casi, di assunzioni destinate a riempire con una immissione di manodopera impiegatizia generica delle carenze di organico (vere o presunte) nella burocrazia pubblica, non di iniziative di servizio qualitativamente nuove; e nonostante la chiarissima disposizione contenuta nella norma del 1977, che poneva il limite massimo di dodici mesi alla durata dei contratti (art. 26, sesto comma), sotto la pressione dei lavoratori interessati e del sindacato il legislatore è stato 'costretto' a consentire in un primo tempo la proroga di tutti i contratti, ed in un secondo tempo l'immissione in ruolo di tutti i 'precari', previo esame di idoneità¹⁶.

Siamo dunque ben lontani dall'aver risolto, o anche soltanto avviato a soluzione, i tre problemi fondamentali del cosiddetto 'servizio civile': innanzitutto il problema di individuare campi nuovi di intervento pubblico, ed iniziative di 'servizio civile' che in questi campi non riproducano il vecchio modo d'essere della burocrazia pubblica; in secondo luogo il problema di realizzare una nuova forma di impiego temporaneo della manodopera disponibile in queste iniziative, che non inibisca l'avvicinamento al lavoro definitivo e nello stesso tempo non lasci alcuno spazio alla tendenza, ormai più volte sperimentata nel settore pubblico, dei rapporti di lavoro precari a stabilizzarsi; infine il problema di mettere in moto un meccanismo che, attraverso l'impegno temporaneo dei lavoratori disoccupati in lavori di tipo manuale, favorisca la riconversione in tal senso dell'offerta di manodopera — soprattutto di quella giovanile — in modo da adeguarla alla domanda (sono relativamente numerosi i posti di lavoro regolari che restano scoperti nell'industria privata per l'indisponibilità di operai).

Alcuni progetti di Agenzia del lavoro, ed in particolare quelli che prevedono l'assunzione dei disoccupati «alle dipendenze» dell'Agenzia¹⁷, assegnano a questa il compito di progettare e realizzare le iniziative di 'servizio civile', occupando direttamente in esse i lavora-

tori di cui dispone. Ma basta poco per convincersi che questa ipotesi è quasi del tutto impraticabile in concreto: qualsiasi iniziativa di 'servizio civile' richiede infatti una specifica competenza tecnica ed una specifica attrezzatura, sia in fase di progettazione che in fase di realizzazione; ed è folta pensare che l'Agenzia del lavoro, che avrà già seri problemi da risolvere per organizzare se stessa e porsi in grado di far fronte ai propri molteplici compiti istituzionali, possa essere in grado anche di acquisire la competenza e l'attrezzatura necessarie per programmare, organizzare e dirigere in proprio le attività di servizio civile.

Appare dunque di gran lunga più realistica la scelta di affidare all'Agenzia o Servizio del lavoro soltanto una funzione di stimolo nei confronti di altri enti, vecchi e nuovi, che possano essere dotati della competenza e dell'attrezzatura necessarie: così, ad esempio, i Comuni, le Province, le Regioni, le Comunità montane, le Unità sanitarie locali, e l'elenco potrebbe continuare. Questi enti potrebbero individuare, d'accordo con le rispettive controparti sindacali, campi e modalità di utilizzazione del 'servizio civile' compatibili con gli interessi professionali e sindacali dei dipendenti di ruolo¹⁸, e presentare all'Agenzia o Servizio del lavoro i relativi progetti operativi, con le corrispondenti richieste di avviamento di manodopera; dovrebbe quindi seguire la convenzione tra i due enti, e l'avvicinamento della manodopera necessaria¹⁹.

Per alcuni progetti speciali potrebbe poi presentarsi l'opportunità di dare vita ad apposite imprese o 'agenzie', che dovrebbero nascere e vivere solo in funzione della realizzazione dei rispettivi progetti²⁰. Il termine 'agenzia' assume così ancora un ulteriore significato, assai diverso da tutti quelli fin qui esaminati: in questo caso, infatti, la funzione attribuita all' 'agenzia' non è quella di governare l'offerta di manodopera, bensì quella di creare una domanda aggiuntiva di manodopera. Giova comunque ripetere che non è seriamente pensabile che le due funzioni siano attribuite ad una medesima organizzazione.

Per evitare il costituirsi di un rapporto di lavoro — precario in teoria ma tendente in pratica, come si è detto, alla stabilizzazione — tra il disoccupato e l' 'agenzia' o ente titolare dell'iniziativa di servizio civile, è innanzitutto necessario che quest'ultimo non corrisponda alcuna retribuzione ai lavoratori della cui opera si avvale: la di-

¹⁶ Occorre infatti impedire che il ricorso al servizio civile finisca coll'indebolire il potere contrattuale dei dipendenti degli enti interessati, o col sottrarre funzioni professionali di loro competenza.

¹⁷ Cfr. in proposito il paragrafo 46 e l'vi particolarmente la nota 54.

²⁰ V. in proposito i paragrafi 45 e 46.

¹⁶ Legge 6 febbraio 1981, n. 21.

¹⁷ Cfr. il paragrafo 21.

sponibilità per il servizio civile deve essere la condizione per il godimento dei trattamenti di disoccupazione o di integrazione salariale, o del «salario minimo sociale»²¹, che tuttavia vengono erogati da un ente diverso da quello che organizza e utilizza le prestazioni lavorative. In altre parole, la prestazione di lavoro nell'ambito delle iniziative di servizio civile non deve essere oggetto di un *obbligo* contrattuale del disoccupato nei confronti dell'ente o agenzia titolare dell'iniziativa: la disponibilità effettiva al servizio civile deve invece costituire *l'onere* al quale sarà condizionata l'erogazione del sussidio o dell'integrazione salariale.

Sempre al fine di evitare il rischio della stabilizzazione del rapporto di servizio civile, cioè di assicurare il carattere di «impiego mobile» e transitorio della manodopera che questo rapporto deve avere, sarebbe molto opportuno attribuire ai lavoratori impegnati nel servizio civile una qualche forma di precedenza nell'avvicinamento al lavoro definitivo, rispetto agli altri disoccupati: se si vuol mantenere il meccanismo dell'avvicinamento al lavoro su richiesta numerica come procedura ordinaria, il diritto di precedenza può essere rappresentato dall'assegnazione di un punteggio privilegiato nella graduatoria degli iscritti; se invece prevale la scelta di sostituire tale meccanismo con altri strumenti di controllo dei flussi di manodopera, il privilegio nell'avvicinamento al lavoro definitivo può essere dato dal vincolo della riserva di congrue quote di assunzioni, nelle fasce professionali appropriate, a favore dei lavoratori impegnati nel servizio civile.²²

23. Servizio civile e professionalità dei lavoratori interessati.

Il problema del ritorno al lavoro manuale

Resta il terzo dei grandi problemi relativi al «servizio civile»: quello di riconvertire al lavoro manuale una parte dell'offerta di manodopera, e comunque di indurre i lavoratori disoccupati ad accettare almeno previsoriamente, in attesa dell'avvicinamento definitivo, quei lavori che oggi vengono in genere rifiutati: lavori umili, lavori faticosi, lavori all'aperto ecc.

Il problema non può evidentemente essere risolto in modo rozzo, trasformando il servizio civile in una sorta di lavoro coatto. La soluzione del problema, inoltre, non può prescindere dalla distinzione tra i casi in cui il beneficio offerto ai lavoratori è un sussidio di na-

tura assistenziale, e i casi in cui si tratta invece di un trattamento previdenziale, cioè di una prestazione che il lavoratore si è guadagnata con i contributi versati in precedenza.

Nell'ambito del rapporto previdenziale il lavoratore conserva, entro certi limiti, il suo *status* professionale, cioè la qualifica in base alla quale ha lavorato, si è guadagnato un salario o stipendio, e ha versato i contributi corrispondenti; non è dunque lecito, a mio avviso, condizionare la prestazione previdenziale a una rinuncia da parte del lavoratore alla propria professionalità: non si può, per esempio, minacciare la perdita dell'indennità di disoccupazione speciale o dell'integrazione salariale al carpentiere o all'impiegato licenziato o sospeso dal lavoro se non accetta di andare a dissodare terre incolte nell'ambito di un'iniziativa di servizio civile. Ai lavoratori che fruiscono di un trattamento di natura previdenziale può essere imposto l'onere di mettersi a disposizione soltanto per lavori socialmente utili scelti tenendo conto del tipo di lavoro in precedenza svolto e del relativo livello di inquadramento professionale: al manovale si potrà chiedere la disponibilità per prestazioni di manodopera generica, all'impiegato di concetto si potrà chiedere la disponibilità a collaborare a iniziative di istruzione popolare o di tutela del patrimonio culturale, al muratore si potrà chiedere la disponibilità a collaborare ad iniziative di recupero di immobili degradati, e così via.²³

Diverso è il caso del cittadino che, essendo del tutto privo di reddito e nella temporanea impossibilità di trovare una normale occupazione, viene assistito dallo Stato con un sussidio rispondente esclusivamente ad un principio di solidarietà sociale. In questo caso ben può prendersi, a mio avviso, da chi intenda fruire del trattamento di disoccupazione, la disponibilità a *qualsiasi* lavoro di pubblica utilità, anche se per nulla corrispondente al tipo della sua formazione professionale, al suo livello di istruzione, ai suoi precedenti lavorativi (purché, beninteso, si tratti di un lavoro che l'interessato sia fisicamente e intellettualmente in grado di svolgere).

Sarà dunque possibile, e relativamente agevole, collegare stretta-

²¹ E questo il senso della norma contenuta nella legge 24 luglio 1981 n. 390, stabilita dall'art. 47 del disegno di legge n. 760, che impone il vincolo per cui i lavori socialmente utili devono essere «non incompatibili» con la professionalità dei lavoratori in cassa integrazione che vengono ad essi adibiti: dove con il concetto di «non incompatibilità» il legislatore ha voluto imporre un limite all'utilizzabilità della prestazione del lavoratore, ma nello stesso tempo escludere che tale limite possa essere identificato nel concetto di «equivalenza delle mansioni» contenuto nell'art. 13 dello *Statuto dei lavoratori* (cioè nella norma che disciplina i mutamenti di mansione del lavoratore nel rapporto di lavoro subordinato di diritto privato).

²² V. in proposito, il paragrafo 28.

²³ Sul metodo delle «quote riservate» vedi il paragrafo 14.

mente fra loro i due interventi pubblici — erogazione di un sussidio generalizzato su larga scala, e iniziative di servizio civile —, utilizzando l'uno in funzione dell'altro: l'impiego di chi fruisce del sussidio nelle iniziative di servizio civile costituirà il mezzo più efficace di controllo sull'effettività dello stato di disoccupazione e della disponibilità al lavoro, impedendo radicalmente ogni forma di abuso passivistico; d'altra parte l'erogazione del sussidio creerà una larga disponibilità di manodopera soprattutto per gli enti locali e le Regioni per una vasta gamma di possibili opere e servizi di pubblica utilità.

Lo stretto collegamento tra il godimento del sussidio e la disponibilità al servizio civile è poi indispensabile per neutralizzare un effetto negativo tipico del sussidio stesso: quello cioè di aumentare la rigidità dell'offerta di manodopera, riducendo la disponibilità dei disoccupati, ed in particolare dei giovani, ad accettare i lavori più umili o comunque meno gratificanti²⁴. Mentre da un lato è più facile che tali lavori siano accettati come occupazione 'informale' e transitoria, necessaria per poter fruire del sussidio, d'altro lato l'esperienza che in tal modo molti giovani faranno, se sarà un'esperienza positiva, potrà modificare il loro atteggiamento nei confronti del lavoro manuale, e indurli a non orientare le loro ricerche e le loro disponibilità soltanto verso il settore impiegatizio.

Va detto tuttavia che, ai fini della riconversione dell'offerta di manodopera verso il lavoro non impiegatizio, più efficace ancora che l'impegno nelle opere e servizi di pubblica utilità può essere l'avviamento dei giovani in cerca di lavoro a corsi di formazione o a contratti di formazione e lavoro direttamente finalizzati alla copertura dei posti (di operai qualificati o specializzati, di muratore, di infermiere ecc.) per i quali mancati nell'immediato un'offerta adeguata di manodopera: in questo modo si offrirebbe ai giovani, oltre alla possibilità di un guadagno immediato — anche se ridotto — soprattutto la certezza del posto di lavoro al termine del periodo di formazione. In particolare, potrebbe essere assicurato il godimento del sussidio di disoccupazione per tutta la durata del corso di formazione²⁵, per i contratti di formazione e lavoro è invece indispensabile un intervento legislativo complesso, che tenda da un lato ad assicurare con idonee disposizioni e controlli rigorosi la genuinità del carattere 'formativo' dei rapporti, e dall'altro lato tenda ad abbattere drasticamente il costo dei rapporti stessi per le imprese²⁶.

24. La promozione del lavoro cooperativo tra i disoccupati

È assai diffusa l'idea che la disoccupazione possa essere efficacemente combattuta anche incentivando la costituzione di cooperative di produzione e lavoro tra i disoccupati. Così espressa, l'idea è troppo generica per poter essere condivisa o respinta; un ragionamento più puntuale può invece essere svolto distinguendo tre possibili ipotesi:

1. promozione delle iniziative di servizio civile (di cui si è detto nei paragrafi precedenti) in forma di imprese cooperative costituite dai lavoratori interessati;
2. trasferimento delle aziende in crisi a imprese cooperative (costituite dai dipendenti delle aziende cruse), le quali proseguono in proprio l'attività imprenditoriale;
3. promozione del lavoro associato e autogestito al di fuori delle due ipotesi precedenti, attraverso l'incentivazione e l'agevolazione di iniziative imprenditoriali nuove, gestite in forma di cooperativa di produzione e lavoro.

Torneremo nel prossimo capitolo sulla prima di queste tre ipotesi, per sostenere l'impraticabilità: le iniziative di servizio civile, sottratte per loro stessa natura al 'controllo' da parte del mercato, devono essere direttamente controllate da chi le promuove e le finanzia e non possono quindi — di regola — essere autogestite. Sono stati inoltre denunciati, a questo proposito, due rischi da evitare: il rischio che la cooperativizzazione dei servizi pubblici assuma pubblica amministrazione di fornire alla collettività i servizi di sua competenza, e quindi il significato di una rinuncia a porvi rimedio; e il rischio che — come di fatto è accaduto nel recente passato in molti casi — le cooperative di nuova istituzione configurino una forma di illecita interposizione nelle prestazioni di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, cioè che sotto la forma dell'appalto all'impresa cooperativa si dissimuli una sostanziale assunzione di personale da parte di enti pubblici²⁷.

La seconda ipotesi corrisponde sostanzialmente a una proposta recentemente formulata dal ministro dell'Industria (il cosiddetto «progetto Marcora»)²⁸: la proposta tende sostanzialmente ad inco-

²⁴ Cfr. M. D'Antonio, *Nuove frontiere della cooperazione: settori e soggetti emergenti, ruolo e finalità nelle aree di sviluppo*, relazione al convegno su *La cooperazione per lo sviluppo economico e sociale*, Roma, 15-16 aprile 1982, p. 14 del ciclostilario.

²⁵ Alla fine di maggio 1982 questo progetto non era ancora stato formalizzato come disegno di legge governativo; è stato fatto circolare ufficiosamente uno *Schema di disegno di legge concernente misure a salvaguardia dei livelli di occupazione*, dattiloscritto.

²⁴ A proposito dell'incidenza dei trattamenti di disoccupazione sulla qualità e quantità dell'offerta di manodopera v. il paragrafo 25.

²⁵ V. anche, a questo proposito, il paragrafo 28.

²⁶ V. in proposito il paragrafo 33.

raggiare i lavoratori dipendenti da aziende in crisi — e quindi collocati in cassa integrazione straordinaria — a unirsi in società cooperative, investendo in esse le proprie indennità di anzianità ed eventuali ulteriori disponibilità, al fine di assumere in proprio la gestione anche parziale dell'azienda in crisi, mediante acquisto o affitto della stessa. Un apposito 'fondo' costituito presso il ministero dell'Industria dovrebbe quindi concedere «contributi a fondo perduto non eccedenti la misura di tre volte l'ammontare del capitale sottoscritto da ciascuna cooperativa e dei crediti ad essa ceduti dai soci lavoratori»²⁹, al fine di consentire l'avvio della nuova impresa ed il risanamento dell'azienda.

V'è da chiedersi, in riferimento a questa proposta, che cosa indica il ministro dell'Industria a ritenere che, *in generale*, un'azienda fallita sotto la gestione di un imprenditore capitalista sia destinata ad essere risanata se autogestita dai lavoratori: forse l'autogestione in forma di cooperativa può consentire una compressione del costo del lavoro nell'ambito dell'impresa, ma non è certo questo, nella generalità dei casi, l'elemento determinante per il superamento della crisi aziendale. Non si pecca dunque di eccessivo pessimismo denunciando il rischio che questa proposta determini una nuova forma di indulto 'salvataggio' di aziende decotte, conservando a spese della collettività, e degli stessi lavoratori direttamente interessati, dei posti di lavoro che dovrebbero invece razionalmente essere soppressi.

Questo non significa, ovviamente, che in alcuni casi, quando l'azienda in crisi sia un'azienda fondamentalmente sana e con serie prospettive di ripresa, la sua gestione da parte dei lavoratori uniti in cooperativa non possa avere successo: non mancano alcune esperienze positive in questo senso. Ma sarebbe — a mio avviso — un errore grave il tentativo di generalizzare questo tipo di soluzione dei problemi occupazionali derivanti dalle crisi aziendali, offrendo forti incentivi finanziari ai lavoratori per indurli a proseguire in proprio l'attività imprenditoriale: potrebbe derivarne forse un risparmio nella spesa per le integrazioni salariali, ma ne deriverebbe per lo più anche la conservazione di strutture produttive obsolete o comunque incapaci di reggersi da sole, senza l'aiuto pubblico, nel loro mercato.

Resta dunque la terza ipotesi: quella cioè della promozione e incentivazione di iniziative imprenditoriali nuove in forma di cooperative di produzione e lavoro, suscettibili di reggere la 'prova' del mercato, nelle quali possa trovare occupazione stabile una parte dei lavoratori disoccupati.³⁰ Questa ipotesi è, non soltanto a giudizio di

chi scrive, l'unica praticabile su larga scala, a condizione che si individuino opportunamente i settori nei quali la formula dell'impresa autogestita può dare i migliori frutti. Deve essere ben chiaro, a questo proposito, che la capacità imprenditoriale, cioè la capacità di combinare utilmente tra loro i fattori produttivi e di trarne profitto sul mercato, non può essere sostituita né dalla buona volontà, dalla voglia di lavorare, né tanto meno dall'improvvisazione: per questo la formula della «cooperativa tra disoccupati» può dare, di regola, i frutti migliori nei settori di confine tra attività imprenditoriale e attività di lavoro autonomo individuale, cioè nei settori dove le sorti dell'impresa dipendono più dalla capacità 'di lavoro' in senso stretto che dalla capacità imprenditoriale dei cooperatori: in particolare nel settore dei servizi alle piccole e medie imprese (ricerca, progettazione, commercializzazione, contabilità meccanizzata, controllo di qualità dei prodotti) e nel settore dei vecchi e nuovi servizi sociali per i quali le famiglie esprimono una domanda non soddisfatta da Regioni e enti locali, e dove quindi esiste la possibilità di attività imprenditoriali capaci di reggersi da sole sul mercato³¹ (è evidente la differenza tra queste attività e quelle di 'servizio civile' di cui si è detto all'inizio del paragrafo, prive di un loro mercato spontaneo, e quindi destinate ad essere gestite direttamente dall'ente pubblico, o a realizzarsi in forma di attività 'appaltate' alle cooperative dal-
lente pubblico).

In altre parole, l'intervento pubblico in questo campo, per essere corretto, non deve avere l'effetto di stravolgere il quadro dell'economia degli investimenti, determinando una destinazione irrazionale delle risorse, bensì assecondare «[...] una tendenza autonoma del mercato, contribuendo [...] a inserirla in modo equilibrato entro gli indirizzi di sviluppo dei programmi regionali»³² e nazionali.

29 1982, p. 9), e i capitoli *Obiettivi di sviluppo e Cooperative e mercato del lavoro delle Tesi per il XXXI Congresso della Lega Nazionale Cooperative e Mutue*, Editrice cooperativa, Roma 1982.

30 Cfr. M. D'Antonio, *Nuove frontiere della cooperazione* cit., pp. 11-14 del dattiloscritto. Particolarmente interessante, da questo punto di vista, il progetto elaborato dall'assessorato al Lavoro e all'Industria della Regione Piemonte (*Promozione ed incentivazione di iniziative autonome di carattere artigianale e cooperativo attivate da lavoratori in Cassa integrazione guadagni*, dicembre 1981), nel quale vengono individuati come settori di possibile sviluppo delle cooperative di nuova istituzione (formate esclusivamente o prevalentemente da lavoratori in Cassa integrazione che accettano la riconversione professionale), i settori dei servizi alle famiglie (interventi di tipo idraulico, elettrico, di falegnameria ecc.), dei servizi alle imprese (manutenzione, pulizia, contabilità computerizzata ecc.) e delle attività complementari alla produzione agricola.

31 *Promozione ed incentivazione* cit. nella nota precedente.

²⁹ Schema cit. nella nota precedente, art. 4.
³⁰ Cfr. la XXIV tesi per il Congresso della Feci 1982 «L'Impia», 18 mar-