

Rassegna Economica

PUBBLICAZIONE BIMESTRALE DEL BANCO DI NAPOLI



PIETRO ICHINO

LA «MINIRIFORMA» DEL COLLOCAMENTO
IN CAMPANIA:
ALCUNE OSSERVAZIONI CRITICHE

ANNO XLV

N. 3 - MAGGIO - GIUGNO 1981

LA «MINIRIFORMA» DEL COLLOCAMENTO IN CAMPANIA: ALCUNE OSSERVAZIONI CRITICHE

1. - *Cronologia essenziale*

7 maggio 1980 - Ultima seduta della Commissione regionale per l'impiego della Campania, prima del terremoto. In precedenza nessun'altra seduta si era svolta nel 1980 (la seduta convocata per l'11 febbraio era andata deserta).

23 novembre 1980 - Terremoto,

2 dicembre 1980 - Al Consiglio generale della C.G.I.L. viene lanciata l'idea di una «agenzia» per la ricostruzione delle zone terremotate. Nelle settimane successive si delinea la richiesta, avanzata dalla federazione sindacale C.G.I.L. - C.I.S.L. - U.I.L. e dalla F.G.C.I., di un intervento legislativo urgente per le zone terremotate in materia di collocamento; si parla anche di istituire una «agenzia del lavoro» per queste zone.

9 gennaio 1981 - Prima riunione della Commissione regionale per l'impiego della Campania dopo il terremoto; all'ordine del giorno l'esame dei problemi occupazionali connessi con la costruzione del gasdotto italo-algerino; la Commissione decide di «girare» la questione alle Commissioni provinciali per il collocamento di Avellino e Salerno.

12 gennaio 1981 - La commissione centrale per l'impiego esprime parere favorevole su di un progetto di decreto del Ministro del lavoro tendente a consentire l'immediato avvio del censimento della manodopera disponibile nelle zone terremotate e la nuova impostazione su base circoscrizionale degli avviamenti al lavoro; il decreto non verrà poi emanato per l'opposizione della Federazione sindacale C.G.I.L. - C.I.S.L. - U.I.L., che chiede invece un provvedimento legislativo.

15 gennaio 1981 - Il Ministro del lavoro dichiara, durante una riunione dell'ufficio di presidenza della Commissione lavoro della Camera, di non avere intenzione di emanare un decreto-legge di «stralcio» delle norme contenute nel disegno di legge n. 760 sugli esperimenti-pilota in materia di collocamento, per le zone terremotate.

22 gennaio 1981 - La Commissione lavoro della Camera incomincia l'esame ed il voto in sede legislativa degli articoli del disegno di legge n. 760 sui servizi per l'impiego, il collocamento, gli esperimenti-pilota, le procedure di mobilità e la Cassa integrazione guadagni.

29 gennaio e 10 febbraio 1981 - La seduta della Commissione regionale per l'impiego della Campania, due volte convocata, viene due volte annullata perché l'assenza dei rappresentanti dei lavoratori e della Regione determina la mancanza del numero legale.

14 febbraio 1981 - Il Governo emana il decreto-legge n. 24/1981 recante «misure eccezionali per la tutela e lo sviluppo dell'occupazione nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata»; il testo del decreto, pur essendo largamente ispirato ai titoli I e II del d.d.l. 760, già approvati in sede legislativa dalla Commissione lavoro della Camera, in alcuni punti se ne discosta significativamente; esso è stato interamente concordato tra il Governo e la Federazione sindacale unitaria, i cui rappresentanti hanno materialmente partecipato alla sua stesura. Il decreto attribuisce poteri amplissimi alle commissioni regionali per l'impiego in materia di collocamento.

5 marzo 1981 - Prima seduta della Commissione regionale per l'impiego della Campania dopo l'emanazione del decreto-legge, seconda dopo il terremoto; ordine del giorno: insediamento, esame delle nuove competenze della Commissione, esame dei problemi relativi alla composizione della «segreteria tecnica» della Commissione, definizione della mappa delle circoscrizioni campane; viene individuata la prima - e per ora unica - circoscrizione: quella di Napoli-città, che coincide con l'area della vecchia sezione comunale.

7 marzo 1981 - Seguito «informale» della seduta precedente della C.r.i.; viene discusso il testo del manifesto per l'avvio della raccolta delle iscrizioni dei lavoratori.

9 marzo 1981 - Seguito «informale» della seduta precedente della C.r.i.; viene approvato il testo definitivo del manifesto (occorrerà poi un'altra settimana perché venga stampato e diffuso).

13 marzo 1981 - La C.r.i. si riunisce nella sede dell'Ufficio del lavoro di Caserta, per sfuggire alla folla dei disoccupati che sta dando

LA «MINIRIFORMA» DEL COLLOCAMENTO IN CAMPANIA

l'assalto all'Ufficio del lavoro di Napoli; ordine del giorno: definizione della mappa delle circoscrizioni campane, discussione dei nuovi criteri per la formazione delle graduatorie; viene nominata la Commissione circoscrizionale di Napoli.

14 marzo 1981 - Il Ministro del lavoro Foschi si impegna formalmente con i rappresentanti delle «liste» dei disoccupati organizzati ad avviare al lavoro in nuovi posti almeno 10.000 iscritti nelle liste stesse entro 30 giorni. L'impegno non è stato mantenuto neppure in minima parte, né nel termine di 30 giorni né dopo.

11-13 aprile 1981 - La C.r.i. definisce, in sede consultiva, i confini delle circoscrizioni campane per il collocamento (i relativi decreti ministeriali successivamente emanati non sono tuttavia ad oggi ancora esecutivi, non essendo stati registrati); vengono definiti i criteri per la formazione delle graduatorie dei disoccupati.

15 aprile 1981 - Il Parlamento approva definitivamente la legge di conversione del decreto-legge n. 24, apportandovi alcune aggiunte e correzioni richieste dalla Federazione sindacale unitaria.

28 aprile 1981 - La C.r.i. campana torna a riunirsi per discutere l'avviamento della raccolta delle iscrizioni dei disoccupati nella Regione (per ora l'unica lista esistente è quella di Napoli-città), ed il futuro funzionamento delle sezioni circoscrizionali e della «segreteria tecnica» della Commissione.

15 maggio 1981 - Seguito dell'esame del futuro funzionamento delle sezioni circoscrizionali e della «segreteria tecnica».

5 giugno 1981 - Seduta della C.r.i. per l'esame di un progetto del C.N.R. che prevede corsi di formazione per 594 laureati e diplomati.

Non risultano altre sedute della Commissione regionale per l'impiego della Campania ¹.

2. - *La possibile alternativa al decreto-legge*

La storia politica del decreto-legge 14 febbraio 1981 n. 24, contenente la cosiddetta «miniriforma» del collocamento per le zone terremotate, è caratterizzata da un dato peculiare: l'intervento legislativo è stato insistentemente chiesto dalla Federazione sindacale

¹ I dati relativi ai lavori della Commissione regionale per l'impiego sono stati gentilmente forniti dal Direttore dell'Ufficio regionale del lavoro di Napoli.

C.G.I.L. - C.I.S.L. - U.I.L. fin dal dicembre 1980, mentre i principali gruppi parlamentari (DC, PCI, PSI, PRI, Sin. ind.) lo ritenevano inopportuno, e lo stesso Ministro del lavoro vi si dichiarava contrario, fino a poche settimane prima dell'emanazione del decreto.

Alla richiesta del Sindacato che si «stralciasse» dal disegno di legge n. 760 il titolo II, per consentire l'immediato avvio dell'esperimento-pilota in materia di collocamento nelle zone terremotate, è stato obiettato - anche in sede parlamentare - che appare inopportuno localizzare il primo esperimento-pilota nelle zone più disastrose d'Italia (disastrose in conseguenza sia del terremoto, sia del secolare sfacelo della pubblica amministrazione), caratterizzate oltretutto da un forte squilibrio tra domanda e offerta di lavoro; è necessario, cioè, distinguere nettamente la sperimentazione - da effettuarsi nelle zone del Paese dove il mercato del lavoro presenta le condizioni migliori - dalla risposta straordinaria ad esigenze straordinarie quali quelle determinatesi in Campania e Basilicata dopo il terremoto. In queste zone è necessario che l'intervento legislativo sia preceduto da una consistente iniziativa di riordinamento e rafforzamento dei servizi per l'impiego sul piano amministrativo, e da una adeguata mobilitazione sindacale su questo terreno, che invece, nei primi tre mesi dopo il terremoto, nelle zone colpite è mancata quasi del tutto.

In particolare, una possibile linea d'azione alternativa rispetto a quella proposta dalla Federazione sindacale unitaria - poi seguita dal Governo con l'avallo della maggioranza parlamentare - era stata così delineata: rivitalizzare le commissioni regionali per l'impiego e le commissioni comunali di collocamento, composte in maggioranza da membri designati dal Sindacato, togliendole dallo stato di letargo in cui da anni ormai si trovavano, ed impegnandole subito in questi adempimenti urgenti:

a) censimento delle disponibilità reali dei lavoratori disoccupati per l'avviamento ai lavori di ricostruzione, con registrazione delle specifiche attitudini professionali, aspirazioni, e raggio di mobilità dei disponibili;

b) censimento delle risorse organizzative ed imprenditoriali pubbliche e private disponibili per la ricostruzione;

c) censimento della domanda di manodopera attuale e prevedibile nelle due regioni, della sua distribuzione geografica, delle sue caratteristiche, e dei relativi fabbisogni di formazione professionale o addestramento specifico;

d) avviamento immediato dei lavoratori disponibili ai posti di lavoro scoperti, mediante procedure urgenti di trasferimento dell'iscrizione, se necessario autorizzate dal Commissario governativo;

e) elaborazione in tempi brevi della mappa delle circoscrizioni che devono costituire la nuova dimensione territoriale del collocamento, sulla base dell'individuazione dei c.d. «bacini di mobilità della manodopera», e dei piani di ricostruzione elaborati nelle sedi competenti; accorpamento delle sezioni comunali in sezioni sovramunicipali mediante decreto ministeriale; immediata attivazione di tutte le commissioni di collocamento nelle nuove sezioni così costituite;

f) elaborazione dei criteri di avviamento al lavoro più adatti, in relazione alle caratteristiche del mercato del lavoro, attraverso uno stretto rapporto di consultazione e collaborazione con le associazioni sindacali ed imprenditoriali.

In questa prima fase sarebbe già stato possibile adottare tutti i provvedimenti amministrativi necessari per l'adeguamento delle strutture e delle procedure di collocamento alle esigenze straordinarie delle due regioni; l'attuale disciplina ordinaria del collocamento infatti non vieta - al contrario, espressamente prevede - la costituzione di sezioni di collocamento sovramunicipali (art. 33 Statuto): soltanto all'inerzia e all'ottusità degli uffici ministeriali si deve il fatto che ancora oggi l'intero sistema degli uffici di collocamento sia organizzato su base comunale; nulla vieta, poi, che all'atto dell'iscrizione o della reiscrizione mensile dei lavoratori disoccupati nelle liste di collocamento si registrino anche le loro reali disponibilità e aspirazioni, in aggiunta ai consueti dati anagrafici; o che gli uffici competenti esercitino, nelle forme ritenute più efficaci, gli opportuni controlli sullo stato di disoccupazione dei lavoratori iscritti nelle liste. Si osservi che le possibilità di azione sul piano amministrativo - pur nel contesto della vecchia disciplina legislativa - sarebbero state assai ampie: ai poteri ordinari già attribuiti al Ministro del lavoro, alle Commissioni regionali, alle Commissioni comunali, si aggiungevano infatti i poteri straordinari del Commissario governativo, cui competeva di modificare anche incisivamente, ove ritenuto necessario od opportuno ai fini della ricostruzione, l'organizzazione e la regolamentazione dell'attività degli uffici del lavoro regionali e provinciali. Laddove si fossero poi incontrati ostacoli insormontabili di ordine legislativo, questi avrebbero ben potuto essere rimossi con uno specifico e puntuale intervento legislativo d'urgenza.

In questo ordine di idee si collocava un progetto di decreto ministeriale del gennaio 1981, tendente a consentire l'immediato avvio del censimento della manodopera disponibile, e la nuova impostazione su base circoscrizionale dell'attività di avviamento al lavoro: esso non era esente da limiti e difetti tecnici, anche vistosi, ma avrebbe potuto benissimo, soprattutto se corretto e migliorato, sostituire il provvedimento legislativo. Nonostante il parere favorevole espresso in proposito dalla Commissione centrale per l'impiego, il decreto ministeriale, come si è visto, non venne poi emanato.

3. — *Perché il Sindacato ha voluto il decreto-legge*

Nello stesso ordine di idee non si collocava evidentemente la Federazione sindacale C.G.I.L. - C.I.S.L. - U.I.L.; in questo come in altri casi si è manifestata la tendenza recente del Sindacato a concepire e rivendicare l'intervento legislativo come punto di partenza invece che come punto di arrivo di un processo di mobilitazione di massa e/o di sperimentazione amministrativa: dalla nuova legge il Sindacato si attende che crei i presupposti per la mobilitazione nel vivo della società civile e per la rivitalizzazione degli strumenti amministrativi atrofizzati dall'inerzia pluridecennale. Quanto alla predilezione del Sindacato, manifestatasi anche in quest'ultima occasione, per lo strumento del decreto-legge, non è difficile individuarne le ragioni; è questa la forma di intervento legislativo che garantisce la massima rapidità e la massima immediatezza tra la formulazione del progetto sindacale e il contenuto del provvedimento; il Sindacato riesce a spingersi talora - ed è quanto è accaduto per alcune parti del decreto-legge n. 24/1981 - fino a partecipare alla stesura materiale del testo legislativo, nel quale finiscono così col mescolarsi il linguaggio tecnico-burocratico dell'ufficio legislativo del ministero con il linguaggio sindacale corrente.

Dal decreto-legge per il collocamento nelle zone terremotate il Sindacato si attendeva in particolare la creazione dei presupposti per:

— la rivitalizzazione ed il potenziamento delle commissioni regionali per l'impiego e delle commissioni sezionali di collocamento, che, pur essendo composte in maggioranza da rappresentanti sindacali, e pur essendo già dotate di prerogative tutt'altro che irrilevanti, fino ai primi mesi del 1981 hanno svolto in Campania ed in Basilicata - come del resto nella maggior parte delle altre Regioni - un ruolo trascurabile, quando non addirittura nullo;

— l'azzerramento della disastrosa situazione degli uffici di collocamento, e la creazione di nuove liste di disoccupati veramente disponibili per l'avviamento al lavoro (c.d. «trasparenza» delle liste);

— la rottura del fronte dei disoccupati organizzati, come conseguenza della messa in moto di un meccanismo capace di dare una risposta, sia pur parziale, alle loro attese legittime;

— l'assunzione da parte del Sindacato stesso di un ruolo centrale nel nuovo sistema di governo del mercato del lavoro (attraverso la partecipazione agli organi collegiali rivitalizzati e potenziati), e quindi di una nuova credibilità di fronte ai lavoratori disoccupati.

Sono, a ben vedere, gli stessi obiettivi perseguiti da chi proponeva di far precedere all'intervento legislativo una prima fase di intensa ed efficace mobilitazione sul piano sindacale e sul piano amministrativo: la differenza riguardava soltanto la valutazione circa la priorità tra la mobilitazione e l'intervento legislativo.

4. - *I primi quattro mesi di applicazione della nuova disciplina. La Commissione regionale per l'impiego.*

Dopo l'emanazione del decreto-legge, una certa rivitalizzazione delle due commissioni regionali interessate si è effettivamente verificata, anche se con eccessiva lentezza; per ciò che riguarda la Campania, la Commissione regionale, che in tutto l'anno 1980 si era riunita una volta sola, e dopo il terremoto si era riunita per la prima volta il 9 gennaio 1981, prende a riunirsi con una certa frequenza in marzo e in aprile. Ma è ancora troppo poco; la situazione richiederebbe un impegno di lavoro pressoché continuativo da parte di questo organo collegiale (per il rilancio organizzativo capillare dei servizi per l'impiego nella regione, lo studio dei problemi del mercato del lavoro zona per zona, la tenuta costante dei contatti con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali e con le imprese, l'elaborazione dei programmi di intervento e delle relative delibere, ecc.), e invece la Commissione lascia ancora trascorrere periodi troppo lunghi senza riunirsi (dalle due alle quattro settimane tra una riunione o una serie di riunioni e l'altra; e dopo il primo mese l'intervallo medio tende ad aumentare sensibilmente); la situazione richiederebbe, soprattutto, una autonoma capacità di analisi e di elaborazione delle decisioni, di cui invece la Commissione appare priva: essa si limita per lo più a discutere, correggere e ratificare scelte elaborate dagli uffici ministeriali o dall'ISFOL.

Non si può non osservare, poi, che ciascuno dei provvedimenti adottati dalla Commissione regionale dal marzo scorso a oggi avrebbe potuto essere adottato - sia pure in forma diversa - anche senza il decreto-legge n. 24; anzi, sarebbe stato possibile fare molto di più di quanto in questi mesi è stato fatto (v. § 2). In particolare, nessun uso è stato fatto finora, da parte della Commissione regionale, del potere straordinario, attribuitole dal decreto-legge, di dettare nuove norme in materia di collocamento, anche in deroga alla disciplina legislativa vigente (art. 1-bis del testo modificato dalla legge di conversione, secondo comma: «I criteri e le procedure di iscrizione, dei lavoratori nelle liste per il collocamento ordinario e per la mobilità interaziendale, e di avviamento al lavoro degli stessi, possono essere modificati o sostituiti dalle commissioni regionali per l'impiego, con delibera motivata, al fine di rendere detti criteri e procedure maggiormente rispondenti alle esigenze straordinarie della ricostruzione e dello sviluppo economico delle regioni Campania e Basilicata»). È difficile sottrarsi all'impressione di un vuoto di idee, di una mancanza di capacità progettuale da parte della Commissione, che le impedisce di fare un uso adeguato di questa rilevantissima prerogativa attribuitale dalla nuova legge: quale giudizio critico dà la Commissione dei vecchi metodi amministrativi e delle vecchie procedure? quali sono i nuovi metodi e le nuove procedure che la Commissione intende sperimentare? e - più in generale - quale strategia ispira l'azione della Commissione, o del Sindacato in seno ad essa, per uscire dalla situazione attuale di paralisi del mercato e degli organi pubblici preposti al suo controllo?

Il rischio che la Commissione si limiti ad un uso episodico e disorganico del potere di deroga alla legge di cui dispone, per «tap-pare le falle» man mano che queste si aprono, non è soltanto un rischio teorico.

L'attribuzione di questi ampi poteri alla Commissione regionale per l'impiego ha certamente contribuito a dare all'opinione pubblica la sensazione che qualche cosa si stia finalmente muovendo in questo campo, e quindi a far nascere delle attese nel movimento dei disoccupati nei confronti della Commissione stessa. Ma se a queste attese deve seguire la delusione, se la Commissione non è in grado di far fruttare questo investimento di fiducia che su di essa è stato compiuto, che il Sindacato stesso ha voluto si compisse, il temporaneo beneficio politico prodotto dalla nuova legge è destinato a tra-

mutarsi in una pesante sconfitta non soltanto del Sindacato, ma di tutte le forze che si battono per il controllo pubblico del mercato del lavoro. La Commissione regionale rischia di apparire oggi a ciascun disoccupato o gruppo di disoccupati come l'organo che può decidere se mandarlo o non mandarlo a lavorare; se andranno a lavorare altri, o non andrà a lavorare nessuno, la colpa verrà probabilmente attribuita alla Commissione: essa è ormai la «controparte» (il fatto che una riunione della Commissione regionale abbia dovuto svolgersi di nascosto a Caserta per sfuggire all'assalto dei disoccupati di Napoli è già un preoccupante campanello d'allarme).

Per non correre questo rischio, assai meglio sarebbe stato invertire i tempi dell'operazione complessiva: rivitalizzare gli organi collegiali spingendoli ad utilizzare al meglio tutte le prerogative loro attribuite dalla vecchia disciplina, e persino, dove necessario, a forzare i vecchi schemi, assumendo iniziative non previste - ma neppure vietate - dalla legge; a questo punto, non prima, un intervento legislativo avrebbe potuto rendersi opportuno per generalizzare e consolidare le esperienze che avessero dato i migliori risultati, estendere in modo misurato e razionale i poteri degli organi collegiali in relazione alle capacità di esercitarli effettivamente dimostrate, e soprattutto apportare all'organizzazione amministrativa quelle modifiche che si fossero rivelate in concreto necessarie.

Il Sindacato si è battuto con forza, durante la trattativa svoltasi con il Ministro del lavoro, e poi con i Gruppi parlamentari, perché nella nuova legge venisse riconosciuto esplicitamente alla Commissione regionale per l'impiego il ruolo di «organo di programmazione, di direzione e di controllo di tutti gli interventi di politica attiva del lavoro» (art. 1 bis, primo comma, del testo modificato dalla legge di conversione). Sarebbe probabilmente stato meglio se, prima di battersi per ottenerne la sanzione legislativa, il Sindacato si fosse battuto per conquistare tale ruolo alle Commissioni regionali «sul campo», nei fatti. Oggi la impressionante sproporzione tra la definizione legislativa delle prerogative delle Commissioni regionali e le loro effettive capacità operative rischia di togliere ogni credibilità alla parola d'ordine del «governo pubblico del mercato del lavoro».

5. - *Segue. Le Commissioni sezionali per il collocamento*

Come per la Commissione regionale, anche per la Commissione sezionale la nuova legge prevede un notevole ampliamento di fun-

zioni e di poteri; ed anche al livello sezionale si registra lo stesso fenomeno di impreparazione alla riforma, di cui si è detto a proposito della Commissione regionale: fino ad oggi le commissioni sezionali, pur essendo composte in maggioranza assoluta da membri designati dalle associazioni sindacali dei lavoratori (7 su 11), non hanno esercitato neppure i poteri di cui sulla carta disporrebbero: se si esclude qualche eccezione, le commissioni o non sono state costituite, oppure si riuniscono ogni due - tre mesi per ratificare l'operato del collocatore.

Ci si potrebbe attendere un miglioramento dell'efficienza delle commissioni con il passaggio dalla dimensione comunale a quella circoscrizionale, previsto dal decreto-legge per le zone terremotate; senonché, a quattro mesi dall'emanazione del decreto-legge, delle 26 commissioni circoscrizionali che devono funzionare in Campania ne è stata nominata e insediata una sola, quella di Napoli-città; al di fuori del Comune di Napoli non sono ancora state attivate né le nuove sezioni circoscrizionali, né le relative commissioni.

Se si considera che le sezioni e le commissioni circoscrizionali costituiscono le strutture portanti ed essenziali di tutto il nuovo sistema di governo del mercato del lavoro delineato dal decreto-legge, non si può non restare sconcertati constatando che tali nuove strutture esistono ancora soltanto sulla carta; e si comprende perché, a quattro mesi dall'emanazione del decreto-legge, nulla ancora sia cambiato nel funzionamento del mercato del lavoro in Campania ².

PIETRO ICHINO

Milano, Università

² *Il presente scritto era aggiornato al 18 giugno 1981. Rendiamo ora conto degli avvenimenti successivi, fino ad oggi (29 luglio 1981) - Dopo la riunione del 5 giugno della Commissione regionale per l'impiego campana, se ne sono svolte altre due prima della sospensione per le ferie estive, rispettivamente il 23 giugno ed il 25 luglio (la riunione convocata per il 21 luglio a Roma è andata deserta); fra altri provvedimenti, di secondaria importanza, la Commissione ha adottato un provvedimento di deroga alla disciplina generale in materia di criteri di formazione delle graduatorie per l'avviamento al lavoro a norma dell'art. 1 bis della nuova legge (seduta del 23 giugno), provvedimento che, tuttavia, alla fine di luglio è ancora privo di efficacia in attesa dell'approvazione del Ministro. Durante i mesi di giugno e luglio sono state inoltre nominate ed insediate numerose commissioni circoscrizionali; soltanto tre di queste, secondo i dati disponibili alla fine di luglio, hanno preso a funzionare attivamente, svolgendo per intero le loro funzioni.*