

MOBILITA' E MERCATO DEL LAVORO



CENSIS

ipotesi di revisione delle politiche
di avviamento al lavoro e di garanzia
economica per i disoccupati

La Fondazione Giovanni Agnelli intende favorire un approccio innovativo alla ricerca, che superi il momento puramente analitico/descrittivo e di "denuncia", per assumere contenuti direttamente propositivi, utili a fornire stimoli e suggerimenti non solo al dibattito culturale ma anche a chi ha responsabilità operative.

La collana dei "quaderni" è uno degli strumenti con cui si intende favorire il dibattito e fornire agli operatori un contributo di informazione e di stimolo.

Vi trovano spazio ricerche, saggi, estratti di volumi più ampi, resoconti di convegni, relazioni, suggerimenti di intervento operativo, proposte sperimentali.

I "quaderni" vogliono essere, cioè, oltre che un canale di divulgazione, uno strumento di lavoro per seminari, incontri, convegni.

Le opinioni espresse non riflettono necessariamente quelle della Fondazione ed impegnano, naturalmente, solo gli autori.

CENSIS

Ipotesi di revisione delle politiche di avviamento al lavoro e di garanzia economica per i disoccupati.



**Fondazione
Giovanni Agnelli**

SOMMARIO

Introduzione	pag. 3
1. Verso un meccanismo unitario di governo del mercato del lavoro:	6
– inadeguatezza dell'attuale sistema della Cassa Integrazione, dell'indennità di disoccupazione, del collocamento;	
– il salario minimo garantito (SMIG);	
– l'Agenzia per l'occupazione;	
– le innovazioni che ne derivano rispetto al patologico prolungamento della Cassa Integrazione.	
2. Problemi da risolvere per introdurre lo SMIG e per dare vita ad una Agenzia per l'occupazione	9
3. Proposte operative: l'Agenzia per l'occupazione; chi vi aderisce, chi la gestisce?	10
4. I compiti dell'Agenzia; rifiuto della "chiamata" e perdita dello SMIG; il livello regionale e la formazione professionale	11
5. L'Agenzia e il <i>leasing</i> di manodopera	13
6. Agenzia, <i>leasing</i> di manodopera, datori di lavoro: ipotesi di regolamentazione	14
7. Dal sistema attuale a quello proposto: la fase di transizione	15

INTRODUZIONE

1. Non v'è dubbio che le condizioni attuali di funzionamento del mercato del lavoro riflettono una situazione di rigidità che tende gradualmente a divenire insostenibile:

- per la cumulazione degli effetti dei diversi strumenti di garanzia predisposti dalle normative vigenti e in particolare per l'uso della Cassa Integrazione come semplice strumento di sostegno del reddito monetario e non come agenzia per la mobilità della manodopera;
- per la contraddizione tra l'anelasticità e la burocraticità che caratterizzano le modalità d'impiego del lavoro da parte degli utilizzatori e le spinte verso una maggiore personalizzazione della propria offerta lavorativa che caratterizzano i soggetti offerenti sul mercato;
- per la divaricazione sempre più accentuata – di regime, di tutela, di atteggiamento verso il lavoro – tra le componenti ufficiali del mercato e quelle componenti non istituzionali vieppiù crescenti, le quali si riconducono essenzialmente all'offerta giovanile, femminile e alla realtà della plurioccupazione;
- per le pressioni indotte da queste situazioni sulla spesa pubblica, il cui uso indiscriminato in funzione di ammortizzatore delle potenziali situazioni di conflitto (vedi sussidio di disoccupazione e indennità di C.I.) finisce per generare vere e proprie discriminazioni a favore di certe fasce lavorative e a danno di altre.

2. Se su queste valutazioni non è difficile trovare generalità di consensi, resta il fatto che l'attuazione di misure idonee a realizzare un livello fisiologico di mobilità lavorativa si scontra contro la moltitudine delle resistenze corporative fino a giungere alle situazioni paradossali di taluni settori del pubblico impiego.

Il dibattito in corso sull'argomento ha già evidenziato l'opportunità di nuovi strumenti e istituti, di volta in volta o congiuntamente fra loro indicando:

- un drastico ridimensionamento dell'istituto dell'anzianità (scatti e indennità di quiescenza);
- un idoneo utilizzo della formazione professionale come strumento di riqualificazione;

- il ricorso ad agenzie regionali, con la partecipazione delle parti sociali, per il controllo della mobilità del lavoro;
- l'introduzione di istituti di modularizzazione delle prestazioni lavorative (*part-time* e lavoro temporaneo);
- l'adozione di specifiche misure intese a trasferire sull'erario pubblico una parte dei costi indotti dalla mobilità (indennità di sistemazione, sussidio casa, ecc.);
- l'adozione di forme di incentivazione all'ingresso dei giovani e delle donne nel mondo del lavoro;
- la revisione di istituti cerniera nel rapporto tra formazione e lavoro (per es. l'apprendistato).

3. Con gli studi presentati in questa serie di Quaderni il CENSIS, in collaborazione e con il concorso della FONDAZIONE AGNELLI, si è proposto un duplice scopo:

- da un lato, di riassumere le caratteristiche quantitative e qualitative del mercato del lavoro nel nostro Paese quali emergono dalle più recenti ricerche sulla materia;
- dall'altro lato, di contribuire a far compiere al dibattito un passo in avanti rispetto allo stadio dell'analisi-denuncia e dell'individuazione-problema, pervenendo alla formulazione di ipotesi-proposte d'intervento.

Assumendo il rischio e l'onere di formulare un pacchetto sostanzioso di proposte su un vasto arco di temi concernenti la mobilità del lavoro, il CENSIS intende in primo luogo stimolare e aprire la strada a quei processi d'innovazione culturale su questa complessa materia, in carenza dei quali sembra difficile immaginare una prospettiva di evoluzione positiva quand'anche fossero allentati gli attuali vincoli della situazione sociale ed economica del Paese.

Peraltro ambizione confessata degli Istituti promotori e realizzatori degli studi ivi presentati è di provocare il confronto e il dibattito fra tutti i soggetti che hanno responsabilità politiche nella gestione del mercato del lavoro - le amministrazioni pubbliche, i sindacati, le rappresentanze imprenditoriali - non tanto per ottenerne adesione e consenso, ma nella consapevolezza che solo una dialettica orientata in senso innovativo può aiutare a superare gli scogli della polemica sterile e dell'inazione deteriore.

Conseguentemente a tale impostazione – sulla base di una ANALISI-RIEPILOGO sul funzionamento e i caratteri del mercato di lavoro in cui sono nucleati i punti suscettibili di intervento (Quaderno n. 5) – la ricerca si articola in una serie di progetti autonomi anche se coerenti fra loro, i quali individuano modalità realizzative rispetto alle ipotesi seguenti:

- revisione delle politiche di avviamento al lavoro e di garanzia economica per i disoccupati;
- nuovo trattamento dell’anzianità di lavoro;
- interventi sulla durata e distribuzione del tempo di lavoro;
- linee di intervento diretto a sostegno della mobilità del lavoro;
- linee di approccio a un’ipotesi di salario familiare.

Giova ribadire che le proposte elaborate, per assumere validità operative, scontano un processo di mediazione, che *non* è compito degli istituti di ricerca compiere, rispetto alle pur indispensabili esigenze di gradualità e di compatibilità, mentre esso viene affidato al concorso delle forze sociali e politiche. Analogamente si renderanno necessarie opportune verifiche in termini di costi.

Ove la ricerca potesse giungere ad attivare il più largo e auspicato dibattito, questo sarà il segno migliore del successo dell’operazione culturale lanciata da FONDAZIONE AGNELLI e CENSIS con questa iniziativa e sarà valida premessa al recupero di un fecondo rapporto tra la cultura sociale e la vitalità presente, ancorché non pienamente valorizzata, nella realtà del Paese.

1. Verso un meccanismo unitario di governo del mercato del lavoro.

Un attento esame dei diversi strumenti di politica del lavoro messi in atto nel nostro Paese induce a ritenere prioritario a qualsiasi proposta innovativa un riassetto del sistema degli interventi economici, da realizzare attraverso l'adozione di strumenti finalizzati, da un lato, alla soddisfazione dell'esigenza di superare il disegualitarismo caratteristico dell'attuale regime, dall'altro, alla realizzazione di forme di assistenza generalizzate e quantitativamente apprezzabili, in quanto tali anche idonee a qualificare positivamente l'intervento pubblico.

A una prima approssimazione, questo riassetto sembra debba avere come obiettivo il superamento degli istituti della Cassa Integrazione Guadagni e dell'Indennità di disoccupazione da sostituire con un *salario minimo garantito* (SMIG) per tutti coloro che, in possesso della capacità di lavoro, non abbiano la possibilità di lavorare, differenziato nell'ammontare in relazione alla diversità obiettiva delle situazioni soggettive e ad esigenze promozionali particolari.

Al tempo stesso, una linea di questo tipo comporta che si pensi a un vero e proprio modello organizzativo nuovo (Agenzia), cui ricollegare i problemi di gestione del mercato del lavoro e della politica della mobilità.

Resta inteso che anche tale struttura debba essere gestita dallo Stato, attraverso rappresentanti dei Ministeri competenti, e dalle parti sociali interessate (sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro); ove si ritenesse utile articolare la struttura su base regionale, dovrebbe prevedersi la presenza della Regione, da coinvolgere comunque nell'ipotesi di affidamento all'organismo di compiti anche di formazione e riqualificazione professionale (sia per i lavoratori intellettuali che per i lavoratori manuali).

Salva restando l'esigenza di valutare l'opportunità di superare l'attuale sistema di collocamento o di dare invece vita ad una struttura operante in via parallela o alternativa con lo stesso, dovranno essere correlativamente precisate le funzioni ed i compiti del nuovo organismo. Tale identificazione è peraltro condizionata dalla soluzione dell'altro problema della definizione del campo dei soggetti da coinvolgere, in via necessitata o per adesione volontaria, nella struttura.

Per tale profilo, occorrerà valutare se prevedere – in un primo momento – *l'adesione necessaria ed automatica dei lavoratori attualmente in Cassa Integrazione e dei disoccupati* che ora percepiscono il sussidio di legge, accanto *alla possibilità di adesione volontaria per gli aspiranti lavoratori in cerca di prima occupazione*, per coloro che intendano

perseguire obiettivi di formazione e riqualificazione professionale, per pensionati che intendano continuare a lavorare. Principalmente per i soci necessari (in considerazione dell'integrazione o del sussidio percepiti), ma anche per i soci volontari dovranno essere precisate le incompatibilità e le penalizzazioni (es. perdita dell'integrazione, del sussidio, degli eventuali benefici derivanti dallo status di socio: espulsione o recesso automatico, ecc.) per l'ipotesi di svolgimento di attività lavorativa, occulta o meno, e per l'ipotesi di rifiuto del "comando". In un secondo momento, avviata la struttura, dovrebbero essere associati alla stessa tutti i potenziali lavoratori contingentemente non occupati (salva restando la possibilità di adesione volontaria).

Rimandando ai paragrafi successivi l'approfondimento della proposta suaccennata, resta ora da sottolineare quello che appare l'elemento più innovativo della stessa, e cioè *lo sganciamento del trattamento economico corrisposto dallo Stato dal mantenimento in vita del preesistente rapporto di lavoro con l'azienda, che ricorre alla C.I.G.*, per lo meno dopo che sia trascorso un determinato periodo transitorio.

È noto che l'attuale uso della C.I.G., e in particolare della gestione degli interventi straordinari, costituisce di fatto un elemento primario di rigidità sul mercato del lavoro alimentando oltre tutto il mercato del lavoro non istituzionale.

La percezione dell'indennità di C.I.G. in costanza di vincolo con l'azienda anche dopo che sia trascorso un certo periodo di tempo (ad es. oltre sei mesi continuativi) disincentiva i soggetti da ogni ricerca di ulteriore collocazione e riduce la disponibilità ad accettarla quando venga proposta, provocando una grave distorsione nel funzionamento del mercato del lavoro in quanto si privilegia in modo abnorme chi fruisce di trattamenti di questo tipo.

Se quindi appare equo assicurare tutto o quasi il trattamento economico corrispondente al rapporto di lavoro quando il lavoratore non per sua colpa si trovi nell'impossibilità di effettuare le sue prestazioni, e questo anche per un lungo periodo di tempo, non appare né equo né razionale cumulare tale trattamento con una sorta di immobilità garantita a tempo indeterminato rispetto alla specifica posizione lavorativa corrispondente allo stesso rapporto.

È questo un nodo che deve essere preliminarmente risolto, perché esso condiziona la possibilità di restituire al sistema quella parte di mobilità che gli è fisiologica e alla quale non è possibile rinunciare se non a prezzo di un taglio netto delle possibilità di rilancio dello sviluppo. Questo significa, in concreto, assicurare il trattamento di integrazione salariale, quando ne ricorrano le condizioni, anche in misura notevol-

mente superiore all'indennità di disoccupazione, sia pure riconsiderata nei suoi contenuti economici come si vedrà appresso; ma, trascorso un certo, e non lungo, periodo di tempo il lavoratore in C.I. vedrà imputata non più all'impresa di provenienza, bensì a un'agenzia pubblica istituenda ad hoc la facoltà di disporre della sua capacità lavorativa e, in definitiva, lo stesso rapporto contrattuale.

D'altra parte sembra giusto immaginare un'estensione di tale sistema di garanzie così temperato anche a settori diversi da quello industriale (salariati e braccianti in agricoltura, dipendenti di aziende del terziario, artigianato).

Si prefigura in tal modo una vera e propria agenzia per la mobilità lavorativa, che avrebbe come compito primario quello del reinserimento sul lavoro dei disoccupati totali e/o parziali, cui viene nel frattempo assicurata una continuità di reddito economico variamente commisurata a seconda delle situazioni di riferimento.

Accanto a tale finalità principale, la prevista struttura potrà darsi altresì carico degli altri compiti inerenti al collocamento della manodopera – da quelli concernenti i giovani in cerca di prima occupazione a quelli più specifici di altre categorie (lavoratori già occupati, *part-time*, ecc.) – in modo da giungere ad un *meccanismo unitario di governo del mercato del lavoro*.

Ovviamente si devono supporre momenti di gradualità nella costruzione di un meccanismo nuovo che non potrà non tenere conto delle strutture preesistenti.

In tal caso la priorità dovrà essere data alla gestione della mobilità ed è rispetto a tale funzione che sono state immaginate la strumentazione e le procedure presentate nei paragrafi seguenti.

2. Problemi da risolvere per introdurre lo SMIG e per dare vita ad una Agenzia per l'occupazione.

Le indicazioni generali presentate nel precedente paragrafo sono suscettibili di sviluppi assai ampi, nei limiti in cui fanno intravedere una ristrutturazione dell'intero sistema delle politiche del lavoro nel nostro Paese.

La loro interpretazione più estensiva comporta infatti:

- a) l'introduzione, in luogo delle attuali indennità di disoccupazione e di Cassa Integrazione, dell'istituto del salario minimo garantito;
- b) la messa in atto di una Agenzia per l'occupazione articolata territorialmente e sostitutiva degli attuali meccanismi del collocamento al lavoro;
- c) la riconduzione all'Agenzia, ovviamente regionalizzata, dei compiti di formazione e riqualificazione professionale;
- d) l'attribuzione all'Agenzia di compiti innovativi riguardo all'avviamento al lavoro, con particolare riferimento al lavoro a tempo parziale, al lavoro temporaneo, al *leasing* di manodopera nella prospettiva della migliore valorizzazione dell'intero potenziale lavorativo esistente nel Paese.

Non v'è dubbio che a un primo approccio tale disegno rischia di essere troppo ambizioso e fors'anche massimalista, nei limiti in cui presuppone il superamento di molteplici difficoltà quali:

- una migliore definizione del salario minimo garantito in rapporto sia all'individuazione dei destinatari (è da chiedersi fino a qual punto, ad esempio, è corretto comprendervi i giovani alla ricerca di prima occupazione con il rischio di disincentivarli riguardo al lavoro) sia al suo significato sotto il profilo della sicurezza sociale (e allora il discorso si apre alle ipotesi di salario familiare) sia alle conseguenze di ordine finanziario sul bilancio statale non foss'altro per le vicende congiunturali che il Paese sta attraversando;
- l'approfondimento delle modalità di una fase transitoria nell'attribuzione alle Regioni di una competenza generalizzata in materia di politica del lavoro – esigenza peraltro incontestabile nell'ottica di una politica della mobilità che non può essere negli anni '80 quella degli anni '50 – soprattutto al fine di evitare la sovrapposizione di una ulteriore cristallizzazione burocratica a quella preesistente;
- l'indicazione dei compiti di una istanza centrale di regolazione del

mercato del lavoro, non foss'altro per definire i problemi inerenti ai flussi interregionali;

– l'individuazione di un corretto rapporto tra l'imprescindibile partecipazione delle componenti sindacali e datoriali all'indirizzo e al controllo dell'attività dell'Agenzia, a livello sia centrale sia regionale, e la responsabilità tecnica della gestione inerente al carattere pubblico della funzione.

Avendo peraltro preventivamente segnalato i nodi e i problemi inerenti alla proposta quale viene presentata, sembra opportuno svilupparla ora in tutte le sue implicazioni, rimandando a un paragrafo finale l'individuazione pragmatica di modalità di avvio le quali si facciano carico delle difficoltà suesposte e, al tempo stesso, prefigurino un inizio concreto di attuazione di un disegno il quale necessita di snodi applicativi proprio per temperare il carattere necessariamente massimale e astratto dell'elaborazione teorica.

3. Proposte operative: l'Agenzia per l'occupazione; chi vi aderisce, chi la gestisce?

Un primo radicale intervento, sul piano delle garanzie economiche, è dato dalla *sostituzione dei trattamenti di disoccupazione e di Cassa Integrazione con un salario minimo garantito*, costituito per i disoccupati da una cifra corrispondente a un'indennità di minimo vitale, oltre agli assegni per carichi di famiglia, e, per le persone in temporanea disoccupazione, da una somma equivalente agli attuali trattamenti d'integrazione salariale.

Al fine peraltro di superare l'attuale impostazione essenzialmente assistenziale del problema, per giungere a una visione organica, la quale inglobi anche i profili del collocamento e della formazione professionale, viene prevista *l'automatica iscrizione dei beneficiari dello SMIG ad una AGENZIA DI LAVORO*, cui potrebbero *altresì aderire, ma per atto volontario*, anche coloro che *non* beneficino dello SMIG e abbiano disponibile, totalmente o parzialmente, capacità di lavoro (giovani alla ricerca di prima occupazione, pensionati, invalidi, aspiranti a rapporti di lavoro *part-time*, gli esclusi dallo SMIG per mancanza di qualcuno dei requisiti richiesti, ecc.).

L'Agenzia dovrebbe essere un organismo pubblico, costituito presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, funzionante con articolazioni a base regionale e gestito in modo ampiamente partecipato. La scelta va orientata in tal senso soprattutto in considerazione della

necessità di garantire la neutralità dell'agenzia nei comportamenti concreti di attuazione dei compiti istituzionali. In particolare, occorre garantire l'assenza della finalità di lucro dell'organismo (che non vuol dire necessaria passività della gestione), in relazione anche alla necessità di considerare, nella loro validità, le ragioni che si sono ricordate presiedere al monopolio pubblico dell'attività di collocamento.

L'articolazione a base regionale appare necessitata non solo dai profili legati alla formazione professionale, ma anche per ragioni attinenti ai temi della mobilità del lavoro e degli investimenti, che ad un primo approccio si pongono su tali dimensioni. (Evidentemente, non sussistono preclusioni ad ulteriori articolazioni locali – es.: comunali o intercomunali – per lo svolgimento di funzioni meramente burocratiche, sostitutive degli attuali organi locali del servizio di collocamento). Spetterà ovviamente all'Agenzia nazionale un compito di indirizzo e coordinamento delle agenzie regionali, oltre che la risoluzione dei problemi che rivestano un carattere interregionale.

4. I compiti dell'Agenzia; rifiuto della "chiamata" e perdita dello SMIG; il livello regionale e la formazione professionale.

I compiti dell'Agenzia dovrebbero essere:

- amministrazione del sistema dello SMIG (accertamento dei requisiti soggettivi, erogazione e controlli), per concessione del servizio da parte dello Stato, ovviamente solo riguardo agli aventi diritto in base alla legge;
- collocamento obbligatorio e collocamenti speciali (assunzioni obbligatorie);
- formazione e riqualificazione professionale;
- *leasing* del lavoro.

La gestione dello SMIG non pone particolari problemi: l'Agenzia vi provvede con le sue articolazioni regionali.

L'Agenzia dovrebbe essere titolare anche del servizio di collocamento, che svolgerebbe per il tramite delle agenzie regionali.

Rispetto al sistema attuale, l'intervento dell'Agenzia dovrebbe essere obbligatorio *solo* per il collocamento dei non occupati, *non* sussistendo validi motivi per perpetuare l'intervento, esclusivamente burocratico, dell'organo collocatore anche nelle ipotesi di passaggio diretto del lavoratore già occupato alle dipendenze di un altro datore di lavoro.

Non sembrano sussistere controindicazioni al mantenimento dell'attuale regime della richiesta nominativa.

Apposite liste dovrebbero essere predisposte rispettivamente per i pensionati che intendono continuare a lavorare, per gli invalidi pensionati a tale titolo, per chi intenda stipulare contratti di lavoro *part-time* di qualsiasi genere, ecc. L'avviamento al lavoro per tali categorie dovrebbe essere effettuato rispettando una proporzione fissa determinata rispetto agli avviamenti ordinari (ad es., un avviamento per tali categorie ogni 10 avviamenti di non occupati – escluse le ipotesi del *part-time*).

La materia delle assunzioni obbligatorie dovrebbe essere trasferita anch'essa alla competenza dell'Agenzia.

Particolari elenchi dovrebbero essere poi predisposti per favorire il collocamento dei lavoratori che intendessero trasferirsi in altra regione, e a tal fine dovrebbero essere previsti scambi di informative tra le Agenzie regionali interessate.

L'avviamento al lavoro dovrebbe avvenire secondo graduatorie vincolanti formate sulla base di criteri oggettivi. *Il rifiuto dell'avviamento da parte dell'avviato comporta, per la prima volta, la riduzione alla metà dello SMIG* per chi lo percepisce e, quando si ripeta, *la perdita totale dello stesso*, oltre che, per tutti, la retrocessione all'ultimo posto della lista di appartenenza; tali conseguenze possono essere evitate solo se il lavoro rifiutato venga accettato da altra persona, che percepisca anch'essa lo SMIG oppure giovane alla ricerca di prima occupazione. Si è in precedenza più volte sottolineato il ruolo fondamentale che il collocamento può svolgere in ordine all'attuazione concreta della politica del lavoro e l'esigenza al riguardo di uno stretto collegamento tra collocamento e formazione professionale. Tale collegamento può trovare la migliore realizzazione indubbiamente a livello regionale, anche per le maggiori possibilità offerte in tale ambito, né troppo angusto, né eccessivamente ampio, di coordinare il momento formativo con le esigenze contingenti e le evoluzioni prevedibili del mercato del lavoro. Tali ragioni, che erano presenti al Costituente allorché stabilì la competenza regionale in materia di istruzione professionale, inducono a suggerire *l'affidamento della gestione della formazione professionale alle stesse Agenzie regionali* preposte al servizio di collocamento. L'avviamento al lavoro diverrebbe così l'ultimo momento di esecuzione di un piano generale di politica dell'occupazione.

D'altra parte, la stessa composizione dell'organo di governo dell'Agenzia regionale, garantendo la presenza responsabile di tutti gli interessati alla politica del lavoro, appare elemento idoneo a favorire il buon funzionamento del sistema.

5. L'Agenzia e il "leasing" di manodopera.

Quale titolare delle accennate funzioni in materia di SMIG, di collocamento e di formazione professionale, l'ipotizzata Agenzia appare anche idonea a svolgere sul mercato del lavoro una ulteriore funzione, promozionale a breve della ripresa produttiva e suscettibile di notevoli implicazioni future.

D'altra parte, l'affidamento all'Agenzia dei compiti di cui si dirà, ha l'ulteriore scopo, certamente non trascurabile, di introdurre un elemento di contenimento del costo del sistema di SMIG.

Ci si riferisce ad ipotesi di *leasing* del lavoro, che non possono non suscitare interesse in momenti contingenti in cui gli istituti di garanzia si manifestano anche nel loro riflesso negativo per lo sviluppo della occupazione, altresì ostativo della ripresa produttiva.

La normativa sui licenziamenti, la disciplina del contratto di lavoro a termine, il trattamento economico dell'anzianità, assieme ad altri istituti produttivi di oneri per le imprese in relazione alla dimensione delle stesse (es.: assunzioni obbligatorie), possono in effetti costituire (e di fatto non raramente costituiscono) ostacolo allo sviluppo dell'attività dell'imprenditore, particolarmente in assenza di prospettive di sviluppo di lungo periodo.

Per questo s'impone l'individuazione di strumenti nuovi d'intervento che, da un lato, consentano alle imprese di poter far fronte ad esigenze contingenti di manodopera, ma dall'altro, e contemporaneamente, salvaguardino anche gli interessi dei lavoratori e li garantiscano rispetto a potenziali evoluzioni patologiche. In altri termini, si tratta di individuare uno strumento di promozione degli investimenti attraverso il recupero di profili di elasticità delle strutture aziendali, in un contesto di garanzie per i lavoratori.

In sede di primo approccio, la ammissibilità nell'ordinamento di moduli di *leasing* di lavoro è negata sulla base delle disposizioni vigenti in materia di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro. In realtà, tali norme intesero stroncare il fenomeno deprecabile della interposizione fraudolenta e a fini di lucro, e trovarono, come tuttora trovano, in questa finalizzazione la ragione stessa del loro essere e della loro validità.

Peraltro, la caratterizzazione essenzialmente solidarista della proposta Agenzia consente indubbiamente di escludere la finalità di lucro nelle attività di *leasing* di lavoro alle quali la stessa fosse legittimata; e ciò consentirebbe l'esclusione dell'organismo dal campo di applicazione delle ricordate disposizioni.

D'altra parte lo stesso ordinamento, in ipotesi che consentono di ritenere certamente assente ogni finalità speculativa, già legittima la costituzione di strutture di *leasing* di manodopera (es.: le compagnie portuali e le carovane di facchini) o di moduli funzionali caratterizzati dalla separazione tra contratto e rapporto e nelle funzioni tipiche del datore di lavoro.

Ciò considerato, il problema sostanziale resta quello di individuare un modulo operativo che consenta di contemperare i vantaggi, in termini di elasticità, che indubbiamente deriverebbero dal sistema per le imprese, con una serie di vincoli, finalizzati alla tutela degli interessi dei lavoratori. Al riguardo, si propone il sistema seguente.

6. Agenzia, "leasing" di manodopera, datori di lavoro: ipotesi di regolamentazione.

Il datore di lavoro, privato o pubblico, in presenza di contingenze particolari (assunzione di commesse, particolare e momentaneo carico di lavoro), può chiedere all'Agenzia in *leasing* il lavoro di soggetti, iscritti alla stessa, qualificati in relazione alla particolare prestazione richiesta. L'Agenzia, previa assunzione alle proprie dipendenze con contratto a termine di lavoro privato subordinato, stipulato nel rispetto dei contratti collettivi di categoria, di quei soci iscritti che siano in grado, per preparazione professionale, di svolgere le prestazioni richieste, eventualmente dopo aver preso parte a un rapido corso di riqualificazione, distacca presso il richiedente i lavoratori stessi, impegnando nel contempo il richiedente medesimo alla copertura per intero dei costi diretti e indiretti del lavoro prestatato dai lavoratori distaccati. Al richiedente spetterebbe la gestione del rapporto, formalmente imputato alla Agenzia che ha stipulato il contratto.

Ad evitare abusi, dovrebbero prevedersi i seguenti correttivi:

- potrebbero essere avviati secondo lo schema del *leasing* lavoratori in numero non superiore al 10% del numero degli occupati stabili presso il datore di lavoro richiedente; ovvero due lavoratori per ogni nuovo assunto in pianta stabile; ovvero le due ipotesi combinate;
- lo stesso datore di lavoro non può ricorrere al *leasing* dell'Agenzia per più di due volte nell'anno solare;
- non dovrebbe essere ammesso il ricorso al *leasing* per periodi eccessivamente brevi (inferiori al mese), come garanzia verso possibili abusi

(es.: sostituzione di lavoratori assenti a vario titolo: malattia, infortunio, congedo matrimoniale, ferie, ecc.);

– oltre al costo diretto e indiretto del lavoro in *leasing*, il datore di lavoro dovrebbe versare all'Agenzia un ulteriore 20% calcolato sul costo del lavoro come sopra determinato. Le somme a tale titolo percepite dall'Agenzia dovrebbero essere destinate al finanziamento della formazione professionale;

– dovrebbe essere stabilita l'assoluta priorità a favore dei lavoratori che hanno prestato servizio in *leasing*, presso un datore di lavoro, in caso questi proceda a nuove assunzioni.

Se il trattamento previsto dai contratti è inferiore all'eventuale SMIG percepito, la differenza viene corrisposta dall'Agenzia. Quando il *leasing* abbia termine, il lavoratore riprende a percepire per intero lo SMIG, se ne abbia diritto.

In ogni caso il fatto di essere in *leasing* non sospende il diritto del lavoratore di essere reinserito al lavoro con rapporto a termine indeterminato, ove l'occasione di ciò si dia anche in concomitanza del rapporto speciale, che l'interessato può allora interrompere.

7. Dal sistema attuale a quello proposto: la fase di transizione.

Fatto salvo ogni miglioramento della proposta sopra svolta, non si può tuttavia contestare l'esistenza di molteplici difficoltà a una immediata e globale sua trasposizione nell'ordinamento italiano; di ciò del resto si è ampiamente fatto cenno contestualmente allo svolgimento della proposta stessa.

Sembra perciò opportuna l'identificazione di una *ipotesi di transizione* tra il vecchio e il nuovo regime di governo del mercato del lavoro, la quale comunque rifletta il carattere innovativo e promozionale dell'ipotesi più generale.

Il punto di riferimento essenziale deve essere, già nella fase transitoria, la rottura delle rigidità esistenti sul mercato del lavoro, pure nella permanenza, se non anche nell'accentuazione, delle garanzie di reddito per i lavoratori interessati dai processi di mobilità.

Si può quindi immaginare una *fase transitoria*:

– nella quale permanga innanzitutto il sistema delle garanzie economiche;

- *dove non si sottragga allo Stato centrale la funzione del collocamento;*
- mentre l'intervento si riconduce all'introduzione dell'Agenzia per l'occupazione, a livello nazionale e regionale, formata con la partecipazione delle diverse componenti sociali.

In questo caso l'Agenzia viene ad assumere un carattere essenzialmente promozionale volto a facilitare il contatto tra domanda e offerta di lavoro.

Tale Agenzia si alimenta obbligatoriamente con la partecipazione di coloro i quali versino in stato di disoccupazione permanente (disoccupati in precedenza occupati e lavoratori che percepiscono il trattamento d'integrazione salariale al di là del periodo transitorio previsto dalla legge) e che, in cambio dello SMIG, cedono all'Agenzia il potere di disporre della propria capacità lavorativa.

Le funzioni di tale Agenzia e delle Agenzie regionali sono essenzialmente:

- la regolazione delle mobilità interaziendali secondo le condizioni sopra descritte;
- la gestione degli interventi di formazione e riqualificazione professionale;
- l'esercizio del *leasing* di manodopera.

I criteri di esercizio di tali compiti sono quelli descritti in precedenza. Inoltre può essere prevista l'estensione, con gli idonei adattamenti, dell'area di intervento delle Agenzie ai giovani in cerca di prima occupazione, subordinatamente alla risoluzione dei problemi concernenti i disoccupati già occupati.

Per tale via viene preservato il *carattere promozionale* del meccanismo predisposto e si contribuisce a porre le basi per una trasformazione dell'intero sistema di intervento sul mercato del lavoro.

In ogni caso la proposta svolta, nella sua versione massimale come in quella intermedia, deve essere letta in connessione con gli altri strumenti presentati in questo progetto per la mobilità del lavoro, particolarmente quelli relativi all'istituto dell'anzianità e agli incentivi di supporto alla mobilità dei lavoratori.

I risultati della ricerca " Mobilità e mercato del lavoro ", di cui nel presente quaderno viene presentata la parte di proposte relative a *Ipotesi di revisione delle politiche di avviamento al lavoro e di garanzia economica per i disoccupati*, sono pubblicati in una serie di cinque Quaderni della Fondazione Giovanni Agnelli.

PARTE PROPOSITIVA:

Quaderno n. 1

Ipotesi di revisione delle politiche di avviamento al lavoro e di garanzia economica per i disoccupati.

Quaderno n. 2

Ipotesi di un diverso regime dell'anzianità di lavoro.

Quaderno n. 3

Ipotesi di intervento sulla durata e distribuzione del tempo di lavoro.

Quaderno n. 4

Linee di intervento diretto a favore di una politica attiva della mobilità del lavoro.

Linee di approccio a un'ipotesi di salario familiare.

PARTE DESCRITTIVA:

Quaderno n. 5

I caratteri della partecipazione al lavoro nella società italiana.



**Fondazione
Giovanni Agnelli**

Via Ormea, 37 - 10125 TORINO
Telef. (011) 65.86.66 - 65.87.65

