

Il servizio di collocamento

Problemi, prospettive e organizzazione nel Cantone Ticino

Contributo semestrale
dell'Ufficio cantonale
del lavoro
a cura di
Dario Zanni
economista

Introduzione

Caratteristica del nostro sistema è che il servizio di collocamento può essere assicurato non solo dal settore pubblico, ma anche dall'iniziativa privata.

Anzi fu proprio dall'evolvere di quest'ultima che poco più di un secolo fa è scaturita la necessità di adottare le prime misure di controllo del collocamento privato. Tali provvedimenti hanno permesso in seguito di creare le premesse per lo sviluppo di un servizio pubblico di collocamento.

Inizialmente furono infatti adottate delle normative cantonali che regolamentavano il collocamento intercantonale di alcune categorie di lavoratori e che prevedevano di colpire, con misure di polizia, gli abusi causati ai danni dei lavoratori. Si è così fatta strada l'esigenza di una normativa unica, valida per il territorio nazionale e si è di conseguenza sviluppato il concetto di un servizio pubblico di collocamento, l'unico che avrebbe potuto operare con competenza e soprattutto in modo indipendente e neutrale.

Fu però solo dopo l'esperienza maturata nei difficili anni venti e

trenta e le vicissitudini della seconda guerra mondiale che, a livello nazionale, si sono adottati quei principi che ancora oggi reggono la materia e che sono sanciti dalla legge sul servizio di collocamento del 22 giugno 1951.

Tra le principali preoccupazioni ancorate nella legge si riscontra, oltre a codificare la protezione dei lavoratori che ricorrono al servizio di collocamento, sia esso pubblico che privato, la volontà di voler sancire i provvedimenti necessari per la prevenzione e la lotta contro la disoccupazione.

Il servizio privato di collocamento

Non solo è permesso, bensì ha un'importanza maggiore di quello pubblico. E' questa la ragione principale della mancata firma della Convenzione no. 96 dell'Ufficio internazionale del lavoro che pretende la soppressione progressiva degli uffici di collocamento a scopo lucrativo (Convenzione concernente le agenzie di collocamento a scopo lucrativo del 1949, entrata in vigore il 18 luglio 1951).

Introduzione

Il servizio privato di collocamento

Il servizio pubblico di collocamento

I compiti del servizio pubblico di collocamento

L'organizzazione del servizio pubblico di collocamento in Ticino

L'attività di collocamento

Conclusioni

Attualmente la maggior parte del collocamento privato sfugge al controllo legale, controllo che prevede comunque solo misure di polizia tendenti a proteggere la persona che si rivolge a queste agenzie.

Ormai la legge si applica solo a determinati tipi di professioni quali quelle alberghiere, commerciali, agli artisti, agli artisti di varietà, ecc.: il collocamento (a scopo lucrativo) è sottoposto ad autorizzazione cantonale e/oppure federale con lo scopo di verificare la serietà e le competenze del collocatore e di avere delle garanzie finanziarie per coprire eventuali malversazioni.

Sfugge invece al controllo il collocamento effettuato da parte delle organizzazioni professionali (padronali, sindacali, paritetiche, ecc.) in quanto queste ultime non svolgono attività a fini di lucro.

Lo Stato centrale prevede addirittura delle possibilità di sussidio ricorrente per le agenzie organizzate pariteticamente. Questo tipo di collocamento è comunque molto settoriale e specializzato. Anche le organizzazioni di pubblico interesse (chiese, ecc.) non sottostanno al controllo dell'autorità e hanno quale scopo principale il collocamento soprattutto di casi sociali.

Oltre a questi casi, già previsti al momento della votazione della legge, si sono aggiunte, a partire dagli anni settanta, la consulenza in materia di collocamento e soprattutto il lavoro temporaneo che ha registrato una evoluzione esponenziale con purtroppo anche preoccupanti aspetti negativi.

Il servizio pubblico di collocamento

Il concetto di servizio di collocamento è da intendersi in senso ampio come: "l'insieme dei provvedimenti che servono per equilibrare razionalmente l'offerta e la domanda di lavoro".

In senso stretto la nozione di collocamento è da ritenere come l'attività di ricerca di contatto tra persone che cercano un posto di lavoro (domanda) e datori di lavoro (offerta) al fine di costituire un rapporto di lavoro. Ne risulta quindi che la fornitura di servizi (lavoro temporaneo, lavoro a regia, ecc.) non è per il momento considerata collocamento.

Tuttavia la legge attualmente in fase di revisione dovrebbe apportare i necessari correttivi anche in merito a questi aspetti (stesura di contratti di lavoro scritti, periodi di disdetta del rapporto di lavoro più corto rispetto a quanto previsto dal codice delle obbligazioni, applicazione di certe disposizioni delle convenzioni collettive anche ai lavoratori temporanei, ecc.).

L'esecuzione e l'organizzazione del servizio pubblico di collocamento è lasciata ai Cantoni.

A livello federale, l'Ufficio federale dell'industria delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML) funziona

da ufficio centrale e provvede al coordinamento dell'attività dei vari uffici cantonali, mentre che l'applicazione dei provvedimenti è di competenza dei Cantoni che devono istituire un ufficio del lavoro che "funziona da ufficio centrale di collocamento per il proprio territorio". I Cantoni possono, se necessario, istituire uffici consortili o regionali del lavoro.

I compiti del servizio pubblico di collocamento

Il servizio pubblico di collocamento ha visto costantemente aumentare i propri compiti e accanto a quelli tradizionali di scambio delle informazioni sulle persone alla ricerca di un posto di lavoro e sui posti di lavoro vacanti o nuovi, gli uffici del lavoro sono stati chiamati a svolgerne altri quali:

- osservazione costante del mercato del lavoro;
- assistenza personalizzata alle persone alla ricerca di un lavoro e ai datori di lavoro;
- ricerca attiva delle possibilità di collocamento;
- promovimento delle misure atte a migliorare la collocabilità delle persone alla ricerca di un lavoro;
- organizzazione di corsi di perfezionamento e di riciclaggio per disoccupati;
- organizzazione di programmi d'occupazione temporanea per favorire il successivo reinserimento dei disoccupati nel mondo del lavoro;

- assegnazione di incentivi ai disoccupati difficilmente collocabili.

Questi compiti sono in generale svolti assieme ad altre attività che riguardano:

- l'ispezione del lavoro tecnica (igiene sul lavoro, prevenzioni infortuni) e quella amministrativa (controllo degli orari di lavoro e permessi di lavoro fuori dai normali orari);
- la disoccupazione intesa quale autorizzazione per il lavoro ridotto e in certi casi quale assegnazione di tutti i tipi di indennità di disoccupazione;
- la mano d'opera estera con tutti i tipi di permessi di lavoro rilasciati in collaborazione con le autorità di polizia;
- la consulenza attiva in altri campi quali quelli della formazione e dell'orientamento professionale.

Queste attività sono diventate sempre più importanti nel corso degli anni sia in seguito all'evoluzione congiunturale sia con l'aumento della professionalità delle persone addette agli uffici del lavoro, queste ultime aiutate in misura sempre maggiore da supporti informatici.

Inoltre, in questi ultimi mesi si sta di nuovo manifestando una generale penuria di manodopera che potrebbe avere delle conseguenze sulle strutture degli uffici del lavoro: è quindi necessario assicurare in ogni momento un servizio di collocamento efficace, non sottoposto all'evoluzione congiunturale e sempre pronto a seguire le mutazioni strutturali.

L'organizzazione del servizio pubblico di collocamento in Ticino

Come abbiamo accennato in precedenza l'organizzazione e l'esecuzione del collocamento spettano essenzialmente ai Cantoni. La Confederazione esercita la sorveglianza sull'applicazione della legge e emana le prescrizioni esecutive d'intesa con i Cantoni e le associazioni interessate.

Esistono quindi 26 Uffici cantonali del lavoro che si occupano del collocamento in regioni che hanno una popolazione variante da 12'000 a 1.1 mio. di abitanti.

In generale gli uffici cantonali del lavoro delegano ai comuni, attraverso le loro amministrazioni, le funzioni di collocamento. Ciò che è stato fatto anche nel nostro Cantone con l'eccezione di alcuni comuni del Luganese che, nel 1929, costituirono l'Ufficio consortile di collocamento di Lugano. Struttura che si è sviluppata nel tempo e che a tutt'oggi raggruppa ben 92 comuni. Si è poi dovuto attendere fino all'inizio degli anni ottanta per vedere sorgere una struttura analoga facente capo all'Ufficio consortile di Chiasso (11 comuni consorziati).

E' d'altra parte emersa, dalla verifica quotidiana dell'attività di collocamento svolta negli uffici comunali, la constatazione che questi uffici si trovavano sempre più confrontati a problematiche di collocamento molto complesse e che in mancanza dei supporti necessari a risolverle (informazioni aggiornate COLSTA, formazione, ecc.) i Comuni si limitavano a svolgere il compito del controllo

della disoccupazione (timbratura).

Venuto meno quindi il principio del collocamento per gran parte del territorio, non rimaneva altro da fare, quale primo intervento, che apportare delle modifiche alla struttura del servizio pubblico di collocamento. Dovranno così essere ricostituiti quei criteri fondamentali che stanno alla base di un'attività di collocamento qualitativamente valida ed efficace sotto tutti i punti di vista.

Nel Ticino (vedi cartina) si è dunque adottata una soluzione che sarà integralmente operativa nel 1990 e che prevede la creazione di sei uffici intercomunali del lavoro (in parte già operativi). Questi sostituiscono i 247 uffici comunali e coprono tutto il territorio con una popolazione di competenza variante da 20'000 a 100'000 persone a seconda delle regioni.

Attualmente sono già in funzione a livello regionale 20 collocatori, di cui 12 assunti dallo Stato e 8 dagli uffici intercomunali e più precisamente dai due uffici consortili.

Questi uffici sono gestiti da un consorzio di comuni (2 casi) o da un accordo tra comuni che delega a un comune pilota (comune sede) tutte le funzioni del collocamento (2 casi) oppure ancora da

una convenzione stipulata tra comuni e enti privati di interesse pubblico per lo svolgimento di tali compiti.

Quest'ultima possibilità è stata sfruttata da due regioni di montagna per creare il proprio ufficio di collocamento con giurisdizione su tutto il territorio regionale: lo stimolo dato dalla regione di montagna (organismo costituito in base a un'apposita legislazione federale di promovimento agli investimenti per la salvaguardia del tessuto economico vitale) ha permesso, in tempi eccezionalmente brevi, la costituzione di un ufficio funzionante.

Queste strutture possono darsi un'organizzazione interna diversa l'una dall'altra adattata alle esigenze, caratteristiche e particolarità proprie alle regioni stesse (territorio, tipo di disoccupazione, ecc.).

Si deve in ogni caso rilevare il determinante impulso dato a livello cantonale alla costituzione degli uffici regionali del lavoro:

- dapprima con l'assunzione di collocatori che sono stati ripartiti nel territorio per esplicare le funzioni che la maggior parte degli uffici comunali del lavoro non effettuavano ormai più (1984-86);
- in seguito, con un'opportuna modifica legislativa cantonale, rendendo obbligatorio il raggruppamento dei comuni e offrendo parallelamente un sostanzioso contributo finanziario agli investimenti informatici e alle spese di gestione (fino ad un massimo dell'80% di sussidio).

Risultano evidenti i vantaggi di questo nuovo assetto, così come i miglioramenti che potranno essere raggiunti a tutti i livelli (coor-

dinamento, funzionamento, ecc.) avendo quali interlocutori un numero ristretto di collaboratori e, in particolare, di persone appositamente formate.

L'Ufficio cantonale del lavoro diverrà quindi, per quanto concerne il collocamento, l'ufficio di coordinamento tra i vari uffici regionali, mantenendo il controllo sulle attività private previste dalla legislazione e i contatti con gli uffici degli altri cantoni e l'UFIAML.

L'attività di collocamento



E' abbastanza ovvio che l'efficacia del collocamento non dipende solo dalle strutture e dalle persone: la situazione economica, l'origine professionale dei disoccupati, la loro capacità lavorativa, le loro qualità umane, le strutture dei posti vacanti e altri fattori condizionano dall'esterno l'attività di collocamento.

Anche dal lato datore di lavoro il primo tentativo di assunzione di personale è fatto utilizzando le proprie conoscenze, passando poi all'annuncio pubblicitario (stampa, teletext) per poi rivolgersi infine all'ufficio del lavoro. Quest'ultimo cerca allora di individuare i profili dei disoccupati idonei ad occupare i posti segnalati come vacanti, lasciando però all'iniziativa delle parti di concludere o meno un contratto di lavoro e proponendo successivamente altre persone se il primo candidato non è stato ritenuto idoneo.

Libertà di assunzione quindi con però alcuni strumenti che i collaboratori utilizzano per facilitare l'incontro tra domanda e offerta. Si tratta di incentivi finanziari utilizzati per promuovere l'occupazio-

zione e sono prelevati dal fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione alimentato esclusivamente dai contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori. Vediamo di seguito brevemente quali sono:

- incentivi diretti:
 - periodo d'introduzione in un'azienda: incoraggia i datori di lavoro ad assumere persone che non sono ancora in grado di lavorare con il rendimento usuale nella professione (sussidio del 40% dello stipendio per sei mesi);
- incentivi indiretti (aiuto "preventivo" al disoccupato):
 - corsi di perfezionamento o di riciclaggio: hanno lo scopo di migliorare le possibilità di collocamento di un disoccupato o di una persona in procinto di esserlo;
 - indennità di trasferta: incoraggiano un disoccupato ad assumere un lavoro a più di 30 km dal luogo di domicilio finanziando i costi per un periodo di sei mesi.
 - programmi di occupazione temporanea: procurano un lavoro provvisorio ai disoccupati che non hanno la possibilità di trovarne uno a breve o medio termine e permettono una reintroduzione graduale nel mondo del lavoro.

Alcuni Cantoni, come nel caso del nostro Cantone, hanno introdotto misure complementari a quelle federali di aiuto ai disoccupati. In Ticino i disoccupati di lungo periodo (da più di un anno)

che normalmente hanno esaurito le indennità federali o non possono beneficiarne, possono essere assunti dalle aziende con un sussidio fino a fr. 3'000.— mensili per sei mesi, nell'intento di facilitare il loro reinserimento accollando allo Stato i costi per la reintegrazione al lavoro. Anche lo Stato assume direttamente questi disoccupati proponendo loro un lavoro temporaneo nella loro o altra professione per prepararli a un reinserimento più efficace nel settore privato.

Conclusioni

Anche se, da quando sono operativi nelle varie regioni i collocatori, si è verificata un'evoluzione positiva nel collocamento, molto rimane da fare e diversi sono ancora i problemi a cui il servizio pubblico di collocamento rimane confrontato.

In primo luogo il servizio pubblico dovrà superare quel grado di "subordinazione" rispetto al servizio privato. Infatti il servizio pubblico

non è ancora considerato, né dalle persone in cerca di lavoro né tantomeno dagli imprenditori, un'istituzione indispensabile. In questo senso l'opera di sensibilizzazione portata avanti negli ultimi tempi dovrà essere accentuata. Il tutto, purtroppo è spesso reso difficile dal fatto che gli uffici del lavoro non sono in grado di far fronte alle richieste di manodopera avanzate dal mondo imprenditoriale.

Dovrà inoltre essere risolto il grosso problema dell'informazione. Per risolvere questo problema dei passi sono già stati mossi e prossimamente, messo a punto dall'Ufficio cantonale del lavoro, avrà inizio un programma pilota per pubblicare, in collaborazione con Teletext, annunci di posti vacanti e di ricerche d'impiego.

Si dovrebbe così rendere più trasparente la conoscenza del mercato del lavoro. Emergono inoltre altre difficoltà strettamente legate all'attività svolta dai collocatori. Basti pensare che il lavoratore ha sovente problemi di mobilità geografica e professionale, di carattere

personale (handicap, ecc.) ciò che richiede, in casi di questo genere, un collocamento graduale e talvolta accompagnato.

Vi sono poi delle carenze che vengono dal mondo imprenditoriale. Si pensi in particolare alla poca propensione a mettere a disposizione posti di lavoro a tempo parziale. Questa potrebbe essere certamente una soluzione per parte delle donne in cerca di lavoro.

Da ultimo non dobbiamo dimenticare certe mancanze legislative. Se da noi sussiste l'obbligo dell'informazione preventiva sui licenziamenti, sistema questo che si è dimostrato estremamente efficace, così non è per l'obbligatorietà nell'annuncio dei posti vacanti.

Normativa quest'ultima che permetterebbe di avere quella trasparenza minima necessaria per un'approfondita conoscenza delle disponibilità e delle necessità del mondo economico cantonale.