

Numero 1 - 2016

LavoroWelfare

PER UN NUOVO RIFORMISMO



**I diritti del lavoro
tra Costituzione e
mercato globale**



Associazione
LAVORO&WELFARE

Indice

I diritti del lavoro

Strategie riformiste Angelo Faccinnetto	pag. 3
Dopo il Jobs Act Cesare Damiano	pag. 5
I cambiamenti del lavoro Nicola Tranfaglia.....	pag. 18
La condizione del lavoratore Roberta Bortone	pag. 22
La partecipazione difficile Donata Gottardi.....	pag. 44
Nel mercato totale Vittorio Longhi.....	pag. 52
La parabola della concertazione Giovanni Battafarano.....	pag. 60
Il lavoro pubblico Nunzio Leone	pag. 69
Giovani <i>Giovani e Costituzione: se il lavoro non è più un diritto</i>	
Il lavoro che non c'è più Giorgia D'Errico.....	pag. 89
Essere se stessi, essere flessibili Federica D'Errico.....	pag. 91
Una scelta per pochi Valentina Galati.....	pag. 93
Da diritto a chimera Matteo Mereu	pag. 95
Giovani professionisti Ermanno Torre	pag. 98

Territori

*Il lavoro da ripensare
Tra riforme e differenze territoriali*

L'Italia disuguale Luciana Dalu.....	pag. 103
La rinascita del sud Antonio Montagnino.....	pag. 105
Fare impresa nel territorio Umberto Costamagna.....	pag. 108
La ripartenza distante Luca Palmisciano	pag. 111
Agile e smart Marco Giordano	pag. 114
Autonomi orizzonti Andrea Dili	pag. 117
Misurare il lavoro Alessandro Langiu	pag. 120

LAVORO WELFARE

Direttore: Cesare Damiano

Direttore responsabile: Angelo Faccinnetto

Coordinamento di redazione:

Giovanni Battafarano, Mimmo Carrieri

Segreteria di redazione:

Luciana Dalu, Giorgia D'Errico

Comitato editoriale:

Giancarlo Battistelli, Romano Benini, Enrico Ceccotti, Fernando Liuzzi, Vittorio Liuzzi, Agostino Megale, Ugo Menziani, Stefano Patriarca

Editing e impaginazione: Mattia Gabriele

Pubblicità: Simonetta Palermi

Sede e redazione: Via Gaspare Spontini, 22
- Roma

Direzione e amministrazione: Via Gaspare Spontini, 22 - Roma

Editore: Associazione Lavoro & Welfare - Via Gaspare Spontini, 22 - Roma

Stampa:

Teleconsul Editore S.p.A. - Via Vinicio Cortese 147/F - Roma

Litografia Vigilante Srl - via Nuova Poggioreale n. 151/D - 80143 Napoli

Abbonamenti:

Una copia: 10 €

Sottoscrizione 2015

Solo rivista:

Italia 30 € - Estero 50 € - Sostenitore 100 € -

Sostenitore Onorario 200 €

Si accettano abbonamenti in ogni periodo dell'anno, per abbonarsi è possibile inviare una mail a lavorowelfare@gmail.com

Registro della stampa presso il Tribunale di Roma numero 45 /2014
Registro Operatori della comunicazione Corecom Lazio numero 24834 del 4 settembre 2014

Poste Italiane Spa – spedizione in abbonamento postale – 70% Aut: 1058/ATSUD/NA

Chiuso in redazione il 20 Maggio 2016

Strategie riformiste

La politica e il diritto nel “mercato totale”

Il “mercato totale” e le conseguenti esigenze di competitività stanno mettendo in discussione alcuni dei principi base, dati ormai per acquisiti, su cui poggia il diritto del lavoro e lo stesso nostro modo di concepire la prestazione lavorativa. Il gap giuridico normativo tra i diversi paesi è ormai uno degli ambiti su cui si investe per guadagnare in flessibilità, ridurre i costi e conquistare, in prospettiva, nuove fette di mercato.

Questa mutata realtà pone problemi, oltre che sul piano strettamente economico, legato ai rapporti di mercato, anche sul piano del diritto. Una ventina di anni fa, all'affacciarsi della globalizzazione, si era creduto di poter controbattere al terremoto produttivo – occupazionale imminente lanciando la sfida dei diritti. La tesi, in parole povere, era: salvaguardiamo diritti e tutele e cerchiamo di esportarli, gradualmente, nei paesi che non ne hanno o ne hanno in scarsa misura. Un riequilibrio avrebbe nel tempo ridotto il gap competitivo e la sfida si sarebbe spostata sul piano della qualità, del prodotto e della produzione. Le cose sono andate diversamente. E continuano ad andare diversamente. Soprattutto in Italia. I diritti, insieme all'occupazione e ai salari, alle nostre latitudini sono andati via via riducendosi, riducendo a loro volta lo stesso dettato costituzionale quasi a mera petizione di principio.

Eppure il lavoro, nella nostra Costituzione, non è solo uno dei principi fondamentali: è uno dei principi fondanti. Ciò significa che è un dovere garantire i diritti a chi lavora e che, anche, è un dovere creare lavoro - da parte dei singoli, delle società, delle imprese, per quanto di sua competenza, dello stesso Stato.

Angelo Faccinnetto, giornalista,
e' direttore responsabile
della rivista
Lavoro Welfare

E significa che il lavoro in Costituzione è un diritto, che viene compresso e che a molti è negato e che da molti non può essere esercitato.

Non ci si può allora limitare a dire che si tratta di una questione legata all'andamento dell'economia. Che occupazione, qualità del lavoro, diritti e salario sono in balia del mercato e delle sue leggi. E', questa, anzitutto una questione politica, nel senso alto del termine. Ed è sul terreno della politica che si deve agire. Perché la Costituzione non venga modificata al ribasso, alla luce dei mutati scenari economici planetari, ma venga attuata, tenendo conto dei mutati scenari. Perché il lavoro è ancora il collante (forse l'ultimo rimasto) che tiene unita la nostra società. E la Costituzione è il suo "garante".

E' questo, credo, il compito numero uno di una sinistra che voglia essere autenticamente riformista. E' questo il compito di un governo che voglia mettersi in sintonia con un paese in larghissima misura sfiduciato e stanco. Il tempo del primato incondizionato della politica sull'economia è tramontato da un pezzo. Ma anche il tempo della sudditanza della politica all'economia deve finire.

In tale ottica, in questo numero di Lavoro&Welfare affrontiamo il rapporto tra diritto e lavoro sotto una molteplicità di aspetti. Da quello legato all'attuazione del Jobs Act e alle nuove norme in materia di licenziabilità, al cambiamento della stessa identità operaia in conseguenza dell'affacciarsi e poi del consolidarsi delle politiche liberiste. Affrontiamo la questione della partecipazione dei lavoratori all'impresa, prevista dalla nostra carta costituzionale, ma mai formalmente attuata e analizziamo la parabola della concertazione, vista come strumento di composizione consensuale dei diversi interessi in campo, nei suoi alti e bassi legati alla diversa sensibilità del governo che si sono succeduti negli ultimi trent'anni. Offriamo un quadro del difficile rapporto tra le norme internazionali del lavoro e il dialogo sociale in quello che viene definito come il "mercato totale" e parliamo della regolazione dei rapporti di lavoro così come prevista nel dettato costituzionale e del pubblico impiego nel suo passaggio da rapporto speciale, legato alla nozione di civil servant, alla sua regolazione privatistica.

Seguono le sezioni dedicate ai Giovani e ai Territori dove queste stesse problematiche vengono affrontate e lette con l'occhio delle nuove generazioni e delle realtà locali.

Sempre con l'occhio attento alla condizione del lavoratore e alla qualità del lavoro. E alla necessità che la politica non perda mai d'occhio i diritti puntando ad assecondare il mercato.

Dopo il Jobs Act

Come e' cambiato il mercato del lavoro

Scopi e filosofia

Considerando la regolazione del mercato del lavoro nel nostro paese, bisogna dire che c'è un prima e un dopo il Jobs Act. Un prima e un dopo perché la legge delega del dicembre 2014, e gli otto decreti legislativi varati in sua attuazione tra il marzo e il settembre del 2015, hanno avuto l'ambizione consapevole di ridisegnare, e quindi disciplinare in termini nuovi, l'intera materia connessa ai rapporti di lavoro. E ciò sia nelle grandi linee, che nei dettagli minori.

Per rendersi conto dell'ampiezza dell'intento riformatore di questa azione legislativa, basta prendere nota dell'arco di tempo entro cui erano state originariamente approvate le misure su cui la legge 10 dicembre 2014, n. 183, e i decreti ad essa collegati, sono intervenuti con le loro modifiche. Si va, infatti, da un provvedimento ormai quasi dimenticato ma storicamente importante, come la legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), alla legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), uno dei due provvedimenti legislativi cui si è legato il nome del ministro Elsa Fornero.

Si tratta di un arco di tempo nel cui ambito si sono sviluppate fasi politiche diverse e contrastanti. Più di quaranta anni nel corso dei quali, rispetto alle problematiche del mercato del lavoro, sono state approvate norme di segno diverso o anche opposto, e che hanno finito per costituire un insieme complesso e non privo di elementi incoerenti.

Matteo Renzi si è dunque proposto di innovare il quadro legislativo in materia di lavoro, da un lato, semplificandolo e, dall'altro, ricon-

Cesare Damiano e' presidente della Commissione lavoro della Camera dei deputati

ducendolo a un insieme di norme coerenti, o quanto meno improntate, a un disegno politico abbastanza definito. Per comprendere senso ed effetti di questa operazione, bisogna quindi chiedersi, innanzitutto, quale sia la filosofia cui tale disegno si ispira.

Lo scopo del Jobs Act, nel pensiero di Renzi, è questo: togliere alle imprese qual-

“

L'obiettivo
di Renzi era
quello di togliere
alle imprese ogni
alibi per non
assumere con
contratti stabili

”

siasi alibi rispetto al perdurare di una pluriennale carenza di assunzioni con contratti stabili, ovvero con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Carenza che si era venuta manifestando, per un verso, con tassi di occupazione insufficienti, specie per ciò che riguarda le giovani generazioni, e, per altro verso, con un'ormai consolidata tendenza, da parte dei datori di lavoro, a preferire l'avvio di rapporti precari di vario tipo rispetto alla creazione di nuovi posti di lavoro stabili. Se questo è lo scopo, la filosofia che ne deriva può essere così riassunta: ridurre le tutele dei lavoratori nel rapporto di lavoro, per spingere le imprese ad assumere, puntando in cambio ad aumentare le tutele di cui i medesimi lavoratori possano usufruire nel mercato del lavoro, qualora perdano la propria occupazione.

Questa filosofia è, ovviamente, discutibile e, come sa chi ha seguito le vicende del Jobs Act, non l'ho condivisa, specie per ciò che riguarda le nuove norme in materia di licenziamenti individuali e collettivi. Non l'ho condivisa e mi sono anzi battuto per apportare modifiche ai

progetti legislativi del governo. Ottenendo ascolto in alcuni casi, e in altri no. Credo però che non sia utile rimpiangere l'assetto precedente, ovvero un assetto che, col tempo, al di là delle buone ragioni delle sue impostazioni originarie, si era comunque logorato, e aveva perso in larga misura la sua reale efficacia normativa, specie per ciò che riguarda i licenziamenti individuali. Come si è già detto, infatti, il sistema delle imprese ha reagito alla regolazione pro labour, sviluppatasi fra gli anni sessanta e gli anni settanta, aggirando tale regolazione attraverso il ricorso, sempre più diffuso, a rapporti di lavoro definibili, a vario titolo, come precari.

Di fronte a tale situazione, da un lato c'è stato chi, rispetto alla legislazione vigente in materia di lavoro, ha indossato i panni dell'innovatore, ma lo ha fatto principalmente allo scopo di indebolire i sindacati; dall'altro lato, la difesa a tutti i costi dello status quo, da parte di chi sosteneva che tale assetto legislativo non dovesse essere neppure ritoccato, ha finito per trasformarsi in un immobilismo inefficace. Dal punto di vista del riformismo radicale, cui io mi ispiro, i compiti del presente sono altri. Si tratta di impostare un esame rigoroso dei contenuti reali del Jobs Act così come si è venuto configurando e, ancor più, dei suoi effetti concreti. E'

solo dall'incrocio fra questi due piani di analisi che potrà derivare l'indicazione di quale sia la direzione da prendere e, eventualmente, di quali siano le misure da proporre, per implementare o, se del caso, correggere i decreti legislativi in cui il Jobs Act si è articolato.

I primi mesi di vita del Jobs Act

La legge delega n. 183/2014, quella che va sotto il nome di Jobs Act, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 15 dicembre 2014. Il decreto legislativo contenente le norme relative al nuovo contratto di lavoro a tutele crescenti è stato pubblicato, sempre sulla Gazzetta Ufficiale, il 6 marzo 2015. Ebbene, si può quasi dire che il dibattito sull'efficacia occupazionale delle nuove norme di legge, e in particolare della nuova forma contrattuale, sia iniziato il giorno dopo il 6 marzo. Troppo presto. Perché, come dovrebbe essere ovvio, per capire gli effetti reali di provvedimenti relativamente complessi, come quelli di cui stiamo parlando, è necessario che, dal momento della loro entrata in vigore, sia trascorso un certo lasso di tempo.

In realtà, al di là dei diversi punti di vista politici, che hanno ovviamente influito sul tono e sui contenuti dei commenti in materia, va detto che, in Italia, c'è una difficoltà obiettiva nell'utilizzo di dati di fonte ufficiale per valutare l'impatto di una legge o di un decreto sull'andamento del mercato del lavoro, e sullo stato dell'occupazione, in periodi successivi alla loro entrata in vigore. Anche nel dibattito sopra menzionato, alcuni hanno preso a riferimento i dati di fonte Istat, che si riferiscono all'intero mercato del lavoro, compresi i lavoratori indipendenti, e sono quindi relativi ai lavoratori (occupati, disoccupati e inoccupati), ma hanno il limite di essere frutto di indagini campionarie. Altri, invece, hanno considerato i dati di fonte Inps, che, da un lato, si riferiscono a un universo più ristretto, relativo cioè solo al lavoro dipendente del settore privato - ad esclusione, peraltro, di lavoratori domestici e operai agricoli -, mentre, dall'altro, hanno il limite di registrare i flussi dei contratti accesi o cancellati in un dato periodo di tempo (che possono essere più di uno per ogni persona), ma non il numero dei lavoratori coinvolti.

Ciò premesso, il risultato occupazionale del 2015 si presenta - in senso lato - come positivo, anche se non da enfatizzare. Secondo l'Istat, nel 2015 l'occupazione è cresciuta, e lo ha fatto per il secondo anno consecutivo, nonché a ritmi più sostenuti rispetto a quelli del 2014. Inoltre, nello stesso 2015 si è registrato, per la prima volta dopo sette anni, un calo della disoccupazione. In totale, secondo i dati diffusi dallo stesso Istat a marzo 2016, nel 2015 l'occupazione è cresciuta di 185mila unità (più 0,8%). In particolare, i lavoratori alle dipendenze sono cresciuti di 207mila unità (più 1,2%), mentre i lavoratori a tempo pieno sono aumentati di 110mila unità (più 0,6%).

Ora, per delineare una prima valutazione dell'efficacia occupazionale del Jobs Act, bisogna tener conto dell'incrocio fra la legge n. 183 e un'altra misura legislativa approvata a fine 2014: la legge di stabilità per il 2015. Infatti, quest'ultima ha disposto che un'impresa che nel corso del 2015 facesse nuove assunzioni a tempo indeterminato, avrebbe goduto di sgravi relativi ai contributi previdenziali posti

a carico del datore di lavoro. E ciò fino alla cifra di 8.060 euro per quello stesso anno e per i due anni successivi, il 2016 e il 2017. Si tratta di un incentivo, a dir poco, robusto, nonché valido sia per le assunzioni definibili come nuove in senso assoluto, che per le trasformazioni di precedenti rapporti precari in nuovi contratti a tempo indeterminato. E' dunque ragionevole ipotizzare che questa forma di incentivazione abbia avuto un ruolo preponderante o, quanto meno, significativo nella formazione delle decisioni delle imprese di effettuare un numero crescente di assunzioni.

Ebbene, secondo i dati diffusi dall'Inps a metà febbraio 2016, nel corso del 2015, a fronte di una modesta riduzione delle cessazioni (meno 2%), si è potuta registrare una netta crescita delle assunzioni, pari a un più 11% sul 2014 e a un più 15% sul 2013. Per l'Inps, a fine 2015 il saldo fra assunzioni e cessazioni è dunque pari a più 606mila posizioni di lavoro dipendente. In particolare, l'incremento dei contratti a tempo indeterminato, rispetto alla fine del 2014, è pari a più 764mila. E ciò a fronte di una contrazione, per quanto modesta (meno 158mila), della somma delle altre forme contrattuali: lavoro a tempo determinato, intermittente, in somministrazione e apprendistato.

Sempre secondo l'Inps, nel 2015 il totale delle attivazioni delle posizioni di lavoro con contratto a tempo indeterminato, sommando assunzioni e trasformazioni, supera i 2,4 milioni. Di queste, 1.440.000, pari al 61%, risultano beneficiarie dell'esonero contributivo previsto dalla legge di stabilità per lo stesso 2015. Per una piena comprensione di questo dato, va sottolineato che ciò non significa che un milione e più di aspiranti lavoratori siano passati dalla condizione di disoccupati a quella di occupati. Infatti, così come peraltro viene specificato dall'Inps, la crescita dei contratti a tempo indeterminato, avviati entro la fine del 2015, è data dalla somma fra occupazione aggiuntiva, ovvero assunzioni di persone in precedenza non occupate, e trasformazioni di precedenti rapporti di lavoro precari in rapporti di lavoro, relativamente, più stabili.

Anatomia del contratto a tutele crescenti

Si tratta adesso di procedere a un'analisi più ravvicinata della nuova tipologia contrattuale istituita con il decreto legislativo n. 23 del 4 marzo 2015: tipologia definita come "contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti". Come è noto, la dizione "contratto a tutele crescenti" è originariamente entrata nel lessico di chi si occupa di mercato del lavoro grazie a una proposta elaborata da due economisti: Tito Boeri, oggi presidente dell'Inps, e Pietro Garibaldi.

Secondo questa proposta, il contratto a tutele crescenti avrebbe dovuto essere un contratto i cui titolari non avrebbero goduto, al momento dell'assunzione e nei mesi successivi, di tutte le tutele connesse a un'assunzione a tempo indeterminato e, in particolare, di quella derivante dal famoso art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300. In pratica, dopo l'avvio del rapporto, e per un dato periodo, un'azienda avrebbe potuto licenziare il lavoratore assunto in base a questa formula senza correre il rischio di essere trascinata in giudizio dal lavoratore stesso e di essere, quindi, condannata a reintegrarlo nel suo posto di lavoro, qualora il giudice decretasse che il licenziamento era stato effettuato "senza giusta causa o giustificato motivo". Al compimento del terzo anno dall'assunzione, il contratto a

tutele crescenti si sarebbe poi trasformato in un normale contratto a tempo indeterminato. Il tutto allo scopo di consentire all'impresa di testare, senza esporsi a rischi processuali, la validità del nuovo assunto, e quindi, in ultima analisi, allo scopo di stimolare le aziende a fare nuove assunzioni, rimettendo in movimento un mercato del lavoro da anni stagnante.

Il contratto a tutele crescenti istituito dal Jobs Act è, però, un'altra cosa. La reintegrazione nel posto di lavoro non esiste praticamente più, salvo nel caso difficilmente dimostrabile di licenziamento discriminatorio o in altri casi infrequenti che determinano la nullità del licenziamento stesso. La tutela crescente "in relazione all'anzianità di servizio", consiste invece nel fatto che, nel caso di licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo, il datore di lavoro è tenuto a dare al lavoratore un indennizzo crescente, cioè un indennizzo "pari a due mensilità" per ogni anno di servizio e, comunque, "non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità" (art. 3).

In pratica, dopo un anno di lavoro il dipendente licenziato riceve un indennizzo pari a quattro mensilità. Lo stesso dopo due anni. Dopo tre anni, riceve sei mensilità, e poi sempre di più, fino al dodicesimo anno di lavoro. Da qui in poi, l'indennizzo per il licenziamento rimane fissato a ventiquattro mensilità.

Per comprendere fino in fondo natura ed effetti normativi del decreto con cui viene introdotto e disciplinato il contratto a tutele crescenti, occorre poi metterne in luce due altri aspetti.

Il primo. Questa nuova forma contrattuale vale per i lavoratori "assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dalla data di entrata in vigore" del decreto di cui stiamo parlando (art. 1). Si crea così un doppio regime. Infatti, per tutti i lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015, data dell'entrata in vigore del decreto n. 23, continuano a valere le vecchie regole, ivi compresa la tutela offerta dall'art. 18 del cosiddetto Statuto dei diritti dei lavoratori (legge n. 300/1970), ovvero la reintegrazione nel posto di lavoro per i licenziati in modo ingiustificato, anche se nei termini rivisti in senso nettamente limitativo dalla legge Fornero (legge n. 92/2012). Invece, come si è visto, tale tutela non varrà più per i lavoratori che saranno assunti dopo tale data e che, col passare del tempo, verranno a costituire la maggioranza degli occupati.

Secondo aspetto. Nonostante il parere contrario avanzato dalla Commissione lavoro della Camera, il governo, in sede di stesura del decreto relativo al contratto

“

Non ho condiviso le nuove norme in materia di licenziamenti, ma il precedente assetto era ormai logoro e inefficace

”

a tutele crescenti, ha voluto inserire, in un testo normativo fondamentalmente dedicato alla problematica dei licenziamenti individuali, anche un articolo, il n. 10, relativo ai licenziamenti collettivi. Con questo articolo, sostanzialmente, la procedura in base a cui le imprese potranno effettuare tali licenziamenti viene resa più spedita rispetto a quanto previsto dalla legge che ha disciplinato i licenziamenti collettivi per un quarto di secolo: la famosa legge n. 223 del 23 luglio 1991. Inol-

tre, analogamente a quanto accade rispetto alla problematica di eventuali licenziamenti individuali, anche rispetto al caso in cui un'impresa decida di ricorrere a un licenziamento collettivo si crea una discriminazione fra gruppi di lavoratori assunti prima e dopo l'entrata in vigore del decreto n. 23/2015.

“

Il contratto
a tutele crescenti
e' un tentativo
effettivo
di prosciugare
l'area del lavoro
precario

”

Le tutele individuali e collettive

Da quanto visto sin qui, credo risulti evidente che il Jobs Act rappresenti una rottura con gli schemi precedenti. Una rottura voluta da Renzi e finalizzata allo scopo di offrire alle imprese una doppia assicurazione: circa la loro accresciuta libertà di licenziare, grazie al decreto n. 23, e circa il costo più conveniente di un'assunzione, grazie alla legge di stabilità per il 2015.

Ora è vero che il decreto legislativo n. 81 del 15 giugno 2015, relativo alle tipologie contrattuali, afferma nel suo primo articolo che “il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di

rapporto di lavoro”. In questo nuovo schema, però, il tipo di rapporto istituito con il cosiddetto contratto a tutele crescenti può essere considerato solo con difficoltà come un lavoro a tempo indeterminato, nel senso classico del termine. E ciò, appunto, a causa del fatto che le imprese potranno liberarsi dei lavoratori assunti per questa via con maggior facilità e speditezza.

Va anche detto, però, che - in quanto contratto formalmente a tempo indeterminato - il contratto a tutele crescenti porta con sé un corollario di diritti sconosciuti alla generazione del lavoro precario: paga base, e quindi tredicesima, scatti di anzianità, premi di risultato; ma anche orario, e quindi permessi e ferie; e poi infortuni, malattia, maternità, congedi parentali; infine, previdenza, tfr e previdenza complementare. A ciò si aggiunga che il citato decreto n. 81 dedica due dei suoi 57 articoli, rispettivamente, al “superamento del contratto a progetto” e al “superamento dell'associazione in partecipazione con apporto di lavoro”, ovvero al superamento di due tipi specifici di rapporti di lavoro precari.

In conclusione, rispetto al contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, irrobustito dallo Statuto dei diritti dei lavoratori, siamo di fronte a un indebolimento delle tutele offerte per via legislativa ai lavoratori occupati. Bisogna però

essere consapevoli del fatto che, come già detto, nel corso del tempo queste tutele erano state aggirate, e quindi vanificate, dal dilagare dei rapporti di lavoro a vario titolo precari. Si deve quindi ammettere che, con il contratto a tutele crescenti, ci troviamo in presenza di un tentativo effettivo di prosciugare l'area del lavoro precario e di tornare a immettere nei luoghi di lavoro una generazione di giovani contrattualizzati. Si tratterà adesso, e nei mesi a venire, di monitorare la capacità di questi intendimenti di tradursi in fatti tangibili e duraturi.

Da questo punto di vista, è invece allarmante la vera e propria esplosione del ricorso ai voucher, i buoni-lavoro (un'ora, 10,00 euro lordi) che sono stati introdotti nel 2003 con la legge Biagi allo scopo di disciplinare il cosiddetto lavoro accessorio, ovvero quelle prestazioni occasionali che non potevano essere ricondotte a nessuna delle forme contrattuali allora esistenti.

Nel 2007, quando ero ministro del Lavoro, mi assunsi la responsabilità di promuovere il decreto attuativo di questa parte della legge Biagi, e ciò proprio per consentire la retribuzione trasparente di prestazioni quali la partecipazione a una vendemmia. Nel 2008, i voucher venduti furono circa 550mila. Questa cifra è cresciuta, nel 2015, di più di 200 volte. In tale anno, infatti, i voucher venduti hanno toccato i 115 milioni. In mezzo, fra queste due date, ci sono varie modifiche legislative che, consentendo uno smisurato ampliamento della loro utilizzabilità, hanno finito per snaturare tale strumento. In particolare, la già citata legge Fornero (92/2012) ha eliminato il carattere accessorio e occasionale del lavoro retribuibile con i voucher, mentre con il Jobs Act la cifra massima che il prestatore d'opera può ricevere per questa via è stata elevata da 5mila a 7mila euro.

Il duplice risultato di tutto ciò è che, da una parte, si è avuta un'impennata nell'utilizzo di questo strumento: 40 milioni di voucher venduti nel 2013, 69 milioni nel 2014 e, come si è visto, 115 milioni nel 2015. Dall'altra parte, mentre, all'inizio, il settore in cui si verificava un più rilevante ricorso ai voucher era l'agricoltura, adesso tale primato è passato a settori quali commercio, ristorazione, turismo e servizi vari.

In sostanza, i voucher, nati per far emergere il lavoro nero, sono diventati un veicolo che favorisce la diffusione del lavoro precario. I voucher stanno quindi cannibalizzando i contratti a tempo determinato; inoltre la loro diffusione rischia di frenare l'espansione dello stesso contratto a tutele crescenti. Bisogna quindi riprendere in mano la normativa relativa a tale strumento per ricondurla allo spirito originario della legge Biagi.

Il sostegno al reddito

Abbiamo detto che la filosofia del Jobs Act è quella di ridurre le tutele offerte dalla legge ai lavoratori occupati, rispetto al loro rapporto di lavoro, allo scopo di favorire una crescita delle assunzioni contrattualizzate; ciò, però, nell'ipotesi che sia anche possibile accrescere le tutele offerte ai lavoratori che debbano affrontare periodi di disoccupazione involontaria.

Ci si aspetterebbe quindi che, a fronte della riduzione delle tutele utilizzabili in fabbrica o in ufficio, dopo l'approvazione del Jobs Act sia stata almeno avviata

una crescita tangibile delle tutele in essere sul mercato del lavoro. Purtroppo così non è, soprattutto per ciò che riguarda i lavoratori vittime di crisi aziendali.

Cominciamo dalle integrazioni salariali previste a favore di lavoratori occupati, ma dipendenti da imprese in crisi. La cassa integrazione guadagni è una forma di ammortizzatore sociale concepita per prevenire, ove possibile, i licenziamenti collettivi conseguenti a una crisi aziendale. La logica dello strumento, storicamente, è questa: qualora un'impresa si trovi ad affrontare una crisi che ritiene superabile, e quindi transitoria, può ridurre temporaneamente, in tutto o in parte, la sua attività produttiva, senza ricorrere a quei licenziamenti che sarebbero, altrimenti, la conseguenza di tale riduzione. In tal caso, infatti, richiede a un fondo esistente presso l'Inps, e che viene alimentato con i contributi delle imprese e dei lavoratori, delle erogazioni salariali che vanno ad alleviare la perdita di reddito patita dai suoi dipendenti a causa della loro sospensione - totale o parziale - dal lavoro. Il vantaggio per le imprese è che, in attesa di un superamento della crisi che le affligge, non sono costrette a rinunciare a collaboratori collaudati; mentre il vantaggio per i lavoratori è quello di mantenere la titolarità del proprio posto di lavoro, anche se a fronte di una riduzione - più o meno prolungata - delle retribuzioni effettivamente percepite.

Ebbene, in simili casi - anche dopo le novità introdotte dalla citata legge n. 92/2012, nonché dopo le ulteriori modifiche contenute nei decreti legislativi collegati al Jobs Act - le aziende in crisi temporanea potranno ancora fare ricorso a forme di integrazione salariale. Tuttavia, in senso lato, ci troviamo di fronte a una riduzione della durata degli ammortizzatori sociali.

In particolare, in base a quanto previsto dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, la Cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo) non potrà superare "la durata massima complessiva di 24 mesi in un quinquennio mobile" (art. 4). Inoltre, le prestazioni della Cigo non potranno essere erogate per più di 52 settimane in un biennio mobile (art. 12). In pratica, dopo un anno di Cigo, un'impresa deve attendere che siano trascorse altre 52 settimane prima di poterne ancora usufruire. Per quanto riguarda la Cassa integrazione guadagni straordinaria (Cigs), nel caso sia richiesta per "riorganizzazione aziendale", può essere erogata per 24 mesi "anche continuativi", ma sempre in un quinquennio mobile (art. 22). Per "crisi aziendale", invece, l'integrazione salariale può avere una durata massima di 12 mesi, anche continuativi. In tal caso, una nuova autorizzazione può essere concessa solo dopo che siano trascorsi almeno altri 8 mesi.

Nel caso, poi, in cui un'azienda faccia ricorso al contratto di solidarietà (Cds), con una riduzione dell'orario limitata e ripartita fra tutti i dipendenti, l'integrazione salariale può essere erogata per un massimo di 24 mesi, o, in certi casi, di 36 mesi, anche continuativi, ma sempre in un quinquennio mobile.

Infine, e questo è quanto meno singolare, a carico delle imprese che "presentano domanda di integrazione salariale" è stabilito un "contributo addizionale", crescente a seconda della durata del periodo concesso (art. 5).

E' stata invece del tutto cancellata la Cassa integrazione in deroga, cioè uno strumento - posto a carico della fiscalità generale - che è stato ampiamente utilizzato in questi anni di crisi, ma ha anche dato luogo a scelte discrezionali e spesso di-

scutibili. Perciò ne è stato opportunamente deciso il superamento.

E veniamo adesso alla strumentazione finalizzata alla tutela del reddito del singolo lavoratore che venga a trovarsi in una condizione di disoccupazione involontaria. Il primo di questi strumenti, istituito dal decreto legislativo n. 22 del 4 marzo 2015, è la Naspi, ovvero la Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego. La sua funzione è quella di "fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione" (art.1). Per gli "eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2017", la Naspi sarà corrisposta "per un massimo di 78 settimane", cioè per 18 mesi (art. 5).

Ci sono poi la nuova indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata, in sigla Dis-Coll (art. 15), e l'assegno di disoccupazione o Asdi, cioè un provvedimento rivolto ai lavoratori che abbiano consumato per intero il proprio diritto a beneficiare della Naspi (art. 16). Peraltro, sia la Dis-Coll che l'Asdi sono state introdotte dal citato decreto n. 22 "in via sperimentale per il 2015".

Un discorso a parte andrebbe poi fatto per il contratto di ricollocazione, ovvero per un'iniziativa concepita per corrispondere al diritto dei disoccupati di "ricevere dai servizi per il lavoro pubblici o dai soggetti privati accreditati un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro" (art. 17). Ma qui non abbiamo ancora un'esperienza sufficiente per poter valutare l'efficacia di questa misura.

Un'agenda riformista

A monte del Jobs Act c'è una premessa non scritta, ma che ispira evidentemente l'insieme dei provvedimenti di cui stiamo parlando e dà loro un senso più preciso. Una premessa che consiste nell'ipotesi che la fase recessiva avviatasi nel 2008 sia, ormai, alle nostre spalle e che l'obiettivo principale della politica economica del nostro paese debba essere quello di rendere il nostro sistema produttivo capace di intercettare la ripresa che si viene delineando, anche se in termini differenziati, a livello globale.

In tale contesto, una nuova regolamentazione del mercato del lavoro, più sensibile alle esigenze delle imprese, può costituire, dopo anni di crisi, la molla che spinge verso una crescita dell'occupazione, specie giovanile. Però, affinché tale crescita si irrobustisca e si consolidi anche quando sarà esaurito l'effetto iniziale di tali novità - effetto peraltro favorito, come si è visto, da fattori quali gli sgravi previdenziali -, sarà necessario che la medesima crescita incroci una vera ripresa economica.

“

I compiti
di un'agenda
riformista
per creare
sviluppo
e nuova
occupazione

”

Ripresa che non può essere solamente attesa come risultato di una serie di fattori esogeni.

Ciò premesso, un'agenda di governo riformista ha davanti a sé tre compiti rispetto al rapporto fra occupazione e sviluppo.

Primo. E' necessario operare affinché vengano impostate e assunte misure di politica economica di carattere strutturale. E' infatti impensabile che l'occupazione possa crescere mentre il sistema economico è stagnante o addirittura, come è accaduto negli anni scorsi, declinante. Ciò che serve per sostenere l'occupazione e dare di nuovo credibili prospettive alle giovani generazioni è quindi, innanzitutto, una politica economica fatta anche di investimenti pubblici, nonché volta a innescare e sostenere una nuova fase di sviluppo.

“
E' allarmante
l'esplosione del
ricorso ai voucher
ormai diventati
un veicolo
che favorisce
il lavoro precario
”

Secondo. Oltre a misure economiche di carattere generale, sono necessarie misure di carattere specifico, relative al rapporto fra attività produttive e occupazione. Da questo punto di vista, vanno valutate positivamente alcune agevolazioni fiscali mirate, volute dal governo Renzi. Mi riferisco, in particolare, alla cancellazione della voce lavoro dall'Irap (Imposta regionale sulle attività produttive), effettuata già con la legge di stabilità per il 2015. Una decisione che ha eliminato un tributo che penalizzava le attività labour intensive. Ma pen-

so anche ad altre misure assunte con la legge di stabilità per il 2016. Tra queste c'è la cancellazione dell'Imu sui cosiddetti "imbullonati", ovvero sui macchinari che entravano nel calcolo della rendita catastale dei capannoni industriali in cui i macchinari stessi sono allocati. C'è poi l'introduzione del cosiddetto "superammortamento", un provvedimento di durata temporale limitata, ma che va comunque nella direzione giusta. La norma prevede, infatti, una crescita del 40% della cifra fiscalmente deducibile da parte di un'impresa in relazione all'acquisto di beni produttivi nuovi, dai macchinari agli apparecchi informatici. Ciò purché tali acquisti siano stati effettuati in un periodo che va dal 15 ottobre 2015 al 31 dicembre 2016. In pratica, questa deduzione extra si aggiunge alle quote ordinarie di ammortamento già previste in relazione agli acquisti di beni ammortizzabili. Infine, c'è il credito di imposta, previsto a favore delle imprese attive nelle regioni del Sud e relativo agli acquisti di beni strumentali effettuati in un periodo che va dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2019. Un credito d'imposta, peraltro, differenziato a seconda delle dimensioni delle imprese e più vantaggioso per quelle più piccole. In sostanza, siamo qui in presenza di misure di alleggerimento del carico fiscale non generiche, ma volte a rendere meno onerosi investimenti direttamente

produttivi e assunzioni.

Va invece considerato criticamente il carattere temporalmente troppo circoscritto degli sgravi contributivi legati alle future assunzioni realizzate in base al contratto a tutele crescenti. Con la citata legge di stabilità per il 2016, tali sgravi vengono infatti decurtati del 60%, scendendo a un massimo di 3.250 euro. Inoltre, non dureranno più per tre anni, ma solo per due: 2016 e 2017. A mio avviso, sarebbe invece opportuno prolungare tale incentivazione almeno fino al 2018 e mantenerla nell'ammontare originale nel Mezzogiorno e nelle aree di crisi.

Terzo. Nel rapporto complessivo fra Jobs Act e politica economica, l'aspetto paradossalmente più debole e meno convincente è proprio l'insieme della strumentazione che dovrebbe accompagnare il singolo lavoratore disoccupato nella ricerca di una nuova occupazione. Come si è visto, gli strumenti di sostegno al reddito individuale di chi si trovi in uno stato di disoccupazione involontaria sono in parte inediti - come la Naspi, che sostituisce le peraltro recentissime Aspi e mini-Aspi, introdotte dalla legge n. 92/2012 -, e in parte esplicitamente sperimentali, come Dis-Coll e Asdi. Quanto al cosiddetto contratto di ricollocazione, il suo successo è affidato in parte alla costanza dell'iniziativa individuale del singolo disoccupato, e in parte all'efficienza dei servizi per l'impiego pubblici o di quelli forniti dai soggetti privati accreditati. Qui va però ricordato che, a fine aprile 2016, l'Anpal - ovvero la nuova Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, istituita nel settembre 2015 con il decreto legislativo n. 150 - non era ancora entrata in funzione. E si tenga presente che la funzione dell'Anpal dovrebbe essere proprio quella di indicare le modalità in base a cui i centri pubblici per l'impiego, così come i citati soggetti privati accreditati, dovranno operare allo scopo di far rientrare fra gli occupati i lavoratori privi di occupazione. Si tratterà dunque di esercitare un'azione di monitoraggio ravvicinato di questo campo di intervento, allo scopo di mettere a punto i correttivi che, eventualmente, potranno apparire opportuni.

Concludendo questa parte del nostro ragionamento, mi sento di affermare che con il Jobs Act è stato avviato un nuovo percorso. I fatti mostreranno quali saranno i suoi risultati auspicabilmente positivi o quali suoi aspetti potranno, eventualmente, meritare una revisione. Chi ha a cuore gli interessi dei lavoratori, con particolare riferimento alle giovani generazioni, deve e dovrà seguirne gli sviluppi con animo scevro da pregiudizi, ma anche con grande attenzione rispetto ai risultati concreti.

Le questioni aperte

Abbiamo fin qui esaminato il Jobs Act, considerandolo essenzialmente in relazione alle modifiche introdotte, dai decreti legislativi che lo hanno attuato, per ciò che riguarda le tutele offerte ai lavoratori in azienda e sul mercato del lavoro. Abbiamo poi gettato un rapido sguardo al contesto di politica economica in cui questo insieme di provvedimenti si è inserito, facendo qualche osservazione sugli indirizzi che andrebbero perseguiti per trarne il massimo vantaggio. Ma il nostro ragionamento sarebbe monco se non prendesse in considerazione un paio di questioni che hanno un carattere squisitamente politico, proprio a causa del rilievo che hanno assunto nel panorama delle problematiche del lavoro.

La prima di tali questioni è quella relativa al ruolo dei cosiddetti corpi intermedi. Se c'è un campo di iniziativa in cui Matteo Renzi si è impegnato frontalmente con la sua azione di governo, è quello della rivalutazione della politica. In altri termini, per combattere il populismo montante, o, per dir meglio, la crescente attrattiva dei diversi movimenti populistici presenti nel nostro paese, Renzi ha teso a ridare efficacia all'attività politica classicamente intesa, dimostrando che le istituzioni democratiche, a partire dall'esecutivo, sono, assieme, luogo e strumento per la soluzione dei problemi di pubblico interesse.

D'altra parte, già da qualche anno, e cioè da prima che si formasse il governo guidato dallo stesso Renzi, la capacità di rappresentanza delle parti sociali si è venuta indebolendo. Ciò dipende da un insieme di fattori, in parte endogeni e in parte esogeni. Tra questi ultimi, i processi di globalizzazione che tendono a mettere in crisi le rappresentanze di interessi costituite su scala nazionale.

Rimane il fatto che, a mio parere, l'indebolimento delle parti sociali costituisce in sé un fenomeno non positivo. Infatti, la forza dei corpi intermedi non è un elemento che possa di per sé indebolire le pubbliche istituzioni. Al contrario, tanto più le parti sociali sono rappresentative e rispettate, tanto più efficace sarà la loro capacità di interlocuzione con le assemblee elettive e col governo. E l'esistenza di interlocutori forti facilita, in ultima analisi, la capacità di un sistema politico democratico di affrontare e governare questioni complesse come quelle poste dai tempi attuali. Basti pensare, per fare il primo esempio che viene in mente, a quanto sia stata importante per Barak Obama la sponda sindacale quando, da presidente degli Stati Uniti, si è proposto di fronteggiare e risolvere la crisi dell'industria dell'auto esplosa nel suo paese nel 2008.

La seconda questione è quella che va sotto il nome di partecipazione. E' paradossale che mentre, da un lato, sia ormai in una fase molto avanzata un'opera di riforma delle parti della Costituzione relative agli assetti politici dello Stato, dall'altro vi siano degli articoli ancora sostanzialmente inattuati.

Come è noto, è questo il caso dell'art. 46 che, nella sua incisiva brevità, riporto qui integralmente: "Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende". A questo proposito va detto subito che, nel nostro paese, la diffidenza verso il tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese è storicamente radicata e tutt'ora presente, e ciò sia nel mondo sindacale, che in quello imprenditoriale. Ma va anche detto che, in passato, sono state realizzate significative esperienze contrattuali, almeno per ciò che riguarda l'instaurazione di flussi di informazioni provenienti dalle imprese e rivolte alle rappresentanze sindacali, allo scopo di rendere queste ultime consapevoli dei programmi produttivi delle imprese stesse. In ogni caso, si può osservare che, nell'attuale clima di riforme istituzionali, la questione della partecipazione sta ormai maturando anche da noi. D'altra parte, va ricordato che nei paesi del Nord Europa in cui sono state realizzate importanti esperienze in questo campo, l'iniziativa legislativa ha avuto un decisivo ruolo di innesco. E' questo il caso della Germania dove, dopo la Seconda

guerra mondiale, è stata la legge a istituire i consigli di sorveglianza, ovvero il principale istituto della via tedesca alla partecipazione.

Occorre quindi avviare un dibattito che, coinvolgendo anche le confederazioni sindacali e quelle imprenditoriali, prepari il terreno per l'elaborazione di una legge volta a tradurre in pratica il dettato costituzionale. Entrando nel merito, debbo dire che mi sono venuto convincendo che il modello da assumere per il nostro paese non è, come pensavo un tempo, quello tedesco. A mio avviso, infatti, la presenza di rappresentanti sindacali nei consigli di sorveglianza non è sufficiente ad affrontare i problemi che oggi si pongono. Ormai, bisogna prendere in seria considerazione un'ipotesi più forte, ovvero quella della presenza di rappresentanti dei lavoratori nei consigli di amministrazione delle imprese che siano dotate di tali strutture direttive.

Oggi come non mai, si avverte nel nostro paese un bisogno di coesione sociale. Ora è fuor di dubbio che, pur senza violare la reciproca autonomia delle parti sociali, elementi come quello della partecipazione possano favorire la creazione di un clima più disteso nelle relazioni industriali, dando al lavoro parte di quel riconoscimento che gli spetta per il senso di responsabilità che, storicamente, ha caratterizzato il suo decisivo contributo alla produzione della ricchezza.

I cambiamenti del lavoro

Le politiche liberiste e la crisi dell'identità operaia

La storia del lavoro, negli oltre centocinquant'anni trascorsi dalla fondazione del Regno d'Italia (la prima legislatura ebbe inizio, come è noto, il 18 febbraio 1861), ha visto cambiamenti altrettanto radicali di quelli intervenuti per gli italiani sotto il profilo materiale, sociale e culturale.

Due sono stati i mutamenti che hanno caratterizzato la società in questo periodo: la diminuzione del tasso di attività e gli spostamenti della popolazione attiva tra i settori produttivi (dall'agricoltura all'industria e ai servizi).

Il primo mutamento di carattere generale è quello intercorso nel rapporto tra la popolazione e il lavoro. Quante persone lavorano e in quali fasce di età. Nel 1861 quasi due abitanti su tre appartenevano alla popolazione attiva, svolgevano cioè un'attività lavorativa volta all'acquisizione di un reddito; a distanza di cento anni, negli anni settanta del Novecento, all'apice della crescita dell'occupazione industriale, il rapporto si era rovesciato: era attiva poco più di una persona su tre, mentre oggi si registra un lieve aumento che ha portato gli attivi a due su cinque.

La diminuzione secolare del tasso di attività (la quota degli attivi sulla popolazione totale) non è dipesa da un aumento della disoccupazione, che pure è riscontrabile come tendenza costante negli ultimi trent'anni (il tasso di disoccupazione è passato da valori del 5-6 per cento all'inizio degli anni settanta all'11 per cento nei decenni successivi del ventesimo secolo).

Nicola Tranfaglia è storico
e docente universitario

I disoccupati sono considerati parte della popolazione attiva in quanto cercano lavoro.

La popolazione non attiva è costituita invece da coloro che non lavorano e non sono interessati a un'occupazione retribuita.

“

Dall'unità a oggi
abbiamo assistito
a una diminuzione
del tasso di attività
e allo spostamento
verso il terziario
della popolazione
attiva

”

L'aumento della scolarità

Tre sono i principali fattori che hanno determinato la diminuzione del tasso di attività: l'aumento della scolarità, la nascita e lo sviluppo del sistema pensionistico, l'aumento del numero delle casalinghe.

Il primo fattore, l'aumento della scolarità, ha comportato un ingresso ritardato nel mondo del lavoro da parte delle nuove generazioni. All'unità d'Italia quando l'estensione della legge Casati al Regno impose a tutti i bambini d'Italia due anni di obbligo scolastico elementare, tre cittadini su quattro erano analfabeti. Alla fine del ventesimo secolo, l'obbligo scolastico è stato portato a quindici anni, (con obbligo formativo fino a 18 anni, da espletarsi nella scuola, nella formazione professionale o sul lavoro, attraverso i contratti di apprendistato) e due terzi dei giovani raggiungono il diploma di scuola secondaria superiore.

La progressiva estensione dell'obbligo scolastico ha in genere anticipato la tutela del lavoro minorile con la quale sono stati imposti limiti di età per l'accesso al lavoro. Tuttavia lo scarto temporale tra le normative è stato ampio: dopo la legge Coppino del 1877 che portava a tre gli anni elementari dell'obbligo, bisognò attendere il 1886 per veder fissata ai corrispondenti 9 anni l'età minima di lavoro; questa fu innalzata ai 12 anni nel 1902, anticipando l'estensione dell'obbligo scolastico (alla VI classe elementare), che arrivò due anni dopo nel 1904, a conferma della nuova sensibilità sociale dell'età giolittiana.

La riforma Gentile del 1923, in ottemperanza ai deliberati della sessione di Washington della Conferenza Internazionale del lavoro dell'ottobre-novembre 1919, istituì la VII e l'VIII classe elementare, estendendo l'obbligo scolastico a 14 anni; si trattò tuttavia di un'estensione puramente formale perché furono pochissimi i corsi integrativi funzionanti, mentre il titolo di studio minimo con valore legale rimase la V elementare.

Qualche passo avanti venne compiuto nel 1930, quando iniziò la trasformazione della scuola complementare in scuola secondaria di avviamento al lavoro, ma a quella data ancora la metà dei giovani tra i giovani tra gli 11 e i 14 anni evadeva

l'obbligo (Cives, 1990).

Del resto, l'età minima di accesso al lavoro restò fissata a 12 anni e a quell'età divenne possibile ottenere il rilascio del libretto di lavoro, quando venne istituito nel 1935. Solo in corrispondenza della creazione della scuola media unica obbligatoria, nel 1962, fu innalzata, dapprima a 13 anni, poi, nel 1967, a 14 anni.

Il mancato parallelismo tra obbligo scolastico ed età minima di lavoro ha lasciato ampi spazi all'inosservanza delle norme, così che la non ottemperanza dell'obbligo è rimasta molto elevata fino a tutti gli anni sessanta.

In secondo luogo va considerato lo sviluppo del sistema pensionistico che, assieme al progressivo innalzamento della speranza di vita, ha comportato la crescita della quota di popolazione anziana ritirata dal lavoro.

La speranza di vita alla nascita è cresciuta dai 41 anni del 1861 ai 77 anni di fine novecento. La quota di popolazione anziana è passata dal 4,2 per cento al 15,3 per cento nel 1991.

Gli anziani, in assenza di assicurazione contro la vecchiaia, erano costretti a lavorare fino a che ne avevano la capacità fisica e restavano poi affidati alle cure dei figli o alla carità.

Infine il terzo fattore è stato la diminuzione del lavoro produttivo femminile con l'aumento delle casalinghe a tempo pieno, con l'esodo dalle zone rurali e la crescita della popolazione nelle città.

Il peso della terziarizzazione

Il processo di terziarizzazione dell'occupazione, intervenuta con il decollo industriale in Italia e il boom dei primi anni sessanta, ha ridotto notevolmente nel tempo il peso degli operai industriali. Le ristrutturazioni industriali, connesse ai primi anni ottanta, comportarono i primi consistenti tagli del personale. L'occupazione nella grande industria diminuì drasticamente del 20 per cento tra il 1980 e il 1984 e il declino proseguì poi per tutto il decennio successivo: fatto uguale a cento il numero dei dipendenti delle imprese con più di 500 addetti nel 1980, nel 1989 l'indice si abbassò a 72,6.

La crisi delle grandi concentrazioni di lavoratori industriali si tradusse in un perdita di visibilità politica della classe operaia e nel ridimensionamento delle aspirazioni delle sue avanguardie.

Quanto alla distribuzione della popolazione attiva nella seconda metà degli anni settanta si realizzò il sorpasso del settore terziario sul secondario. Nel 1971 l'industria aveva raggiunto la quota massima di attivi, il 44 per cento. Da allora è proseguito il travaso di forze di lavoro tra i settori riducendo il primario a uno scarso 4 per cento, il secondario al 30 per cento mentre il terziario ha raggiunto i due terzi. Il peso dell'occupazione manifatturiera, pur diminuito, resta assai elevato in Italia (in confronto agli altri paesi economicamente avanzati è pari al 21 per cento, inclusi i settori minerari ed energetici), una quota simile a quella della Germania, mentre si è ormai diretto al 18 per cento in Giappone, al 15 per cento in Francia, al 13 per cento nel Regno Unito e al 12 per cento negli Stati Uniti. A queste quote

va aggiunta l'industria delle costruzioni che non ha perso addetti e oscilla intorno al 8 per cento in tutti i paesi.

La terziarizzazione si è accompagnata a una riduzione della quota dei lavoratori dipendenti, mentre è cresciuta la quota dei lavoratori in proprio. E, tuttavia, il peso sociale degli operai sarebbe ancor più diminuito se non avesse tenuto il tessuto delle aziende piccole e medie.

Il processo di trasformazione avviato dal decentramento produttivo degli anni settanta, innestato sui ceppi di tradizione distrettuale locale, ha accentuato il divario tra l'Italia e gli altri paesi industrializzati, quanto alla dimensione media di impresa, che in Italia è di gran lunga minore a quella degli Stati Uniti, Inghilterra, Francia e Germania.

L'età matura della classe operaia italiana è giunta a compimento tardi, quando il modello di produzione fordista che l'alimentava era ormai sulla soglia della crisi. La recente, lieve diminuzione della quota di residenti nelle grandi città è stata favorita dalla localizzazione degli insediamenti industriali nelle più vaste aree metropolitane. A partire dalla metà degli anni settanta ha avuto un certo peso il fenomeno del decentramento produttivo, mentre l'industrializzazione diffusa nei distretti industriali dell'Italia centrale e nord orientale ha trattenuto la popolazione in centri di dimensioni minori, immersi ancora nel paesaggio agricolo.

Crisi dell'identità operaia e difficoltà del movimento sindacale hanno contribuito a spegnere i riflettori sul mondo del lavoro e da un quarto di secolo ormai una crescente disuguaglianza nella distribuzione del reddito ha colpito il lavoro e il mondo dei lavoratori a vantaggio del capitale e, all'interno del lavoro dipendente, ha causato una relativa caduta dei redditi degli operai e degli impiegati di ordine a vantaggio dei manager di alto livello.

Le cause di una simile svalutazione sono ascrivibili in parte all'innovazione tecnologica e alla globalizzazione, ma anche o forse soprattutto al dominio delle politiche economiche liberiste che si sono affermate negli Stati Uniti e in Europa, a partire dai governi di Reagan a Washington e Thatcher a Londra.

La condizione del lavoratore

Come la Costituzione regola i rapporti di lavoro

I cardini delle tutele

La Carta costituzionale fonda sul lavoro il nostro sistema democratico e dedica al lavoro molte disposizioni della prima parte ("Diritti e doveri dei cittadini") ed in particolare il Titolo III relativo ai "Rapporti economici". All'interno dell'architrave che regge tutto l'impianto lavoristico costituzionale, poi, emergono come fondamentali gli artt. 39 e 40, alla luce dei quali vanno lette ed interpretate tutte le norme di regolamentazione del lavoro, almeno di quello subordinato.

Al momento di elaborazione e approvazione della Carta costituzionale, il nostro Paese usciva da poco non solo dalla guerra ma anche dal fascismo, che aveva negato la libertà sindacale e vietato ogni forma di conflitto dichiarando che tutte le forze produttive dovessero avere interessi e scopi comuni, indirizzati verso il superiore interesse della nazione.

La Costituzione, con gli articoli appena citati, ribalta completamente i presupposti corporativi. Riconosce che i lavoratori appartengono ad una classe sociale sottoprotetta in grado di autotutelarsi attraverso il sindacato ed attribuisce ai lavoratori il diritto di sciopero.

In questo modo il conflitto sindacale diventa l'aspetto fisiologico del corretto funzionamento dell'impianto lavoristico e la tutela individuale dei lavoratori viene sostenuta dall'organizzazione collettiva di rappresentanza dei loro interessi.

Di conseguenza, anche le norme costituzionali relative al rapporto individuale tra lavoratore e datore di lavoro non possono essere interpretate correttamente se non tenendo conto di questi principi che fanno da cornice a tutto il sistema.

Roberta Bortone, avvocato, è stata docente di Diritto del lavoro e di Diritto della previdenza sociale presso l'università la Sapienza di Roma

I nodi della rappresentanza

L'art. 39 Cost. è norma complessa che va distinta in due parti per la storia applicativa che questo ha avuto: il primo comma fissa il principio di libertà sindacale ed ha trovato immediata applicazione; i successivi commi (2, 3 e 4) disciplinano la contrattazione collettiva ma, per essere applicati, necessiterebbero di una legge di attuazione che non si è mai voluta approvare. Procediamo con ordine.

"L'organizzazione sindacale è libera" recita il primo comma e si ripete da sempre che il Costituente non avrebbe potuto dire di più con così poche parole; perciò vale la pena soffermarsi anche se brevemente su ciascuna di esse.

"Organizzazione" è infatti un termine non giuridico, i cui significati sono molteplici: comprende le associazioni, i comitati e qualsiasi altra forma – anche non strutturata – che i lavoratori vogliano darsi per la tutela dei loro interessi.

Affinché tale organizzazione rientri sotto la tutela della norma costituzionale deve essere "sindacale": qui il significato deve allargarsi oltre i margini del lavoro subordinato ed abbracciare tutte le organizzazioni di lavoratori, anche autonomi, che si trovino in una condizione di sottoprotezione. Perciò – per fare un esempio – devono essere considerate "sindacali" e godono della tutela costituzionale le associazioni dei medici convenzionati con il Sistema sanitario nazionale che, pur essendo autonomi dal punto di vista del contratto di convenzione che li lega al SSN, sarebbero di certo in condizione d'inferiorità economica se lo stesso Sistema potesse contrattare individualmente con ciascuno di loro le condizioni della convenzione. In definitiva, è "organizzazione sindacale" ogni manifestazione organizzativa di lavoratori (subordinati o autonomi) che, rappresentando l'interesse collettivo degli stessi, tende a riequilibrare un rapporto di forza che sarebbe sfavorevole se riferito ai singoli individui.

Viceversa non possono essere considerate sindacali ai fini della tutela costituzionale organizzazioni che non rappresentino lavoratori, quali ad esempio le organizzazioni studentesche e le stesse organizzazioni imprenditoriali tutelate – queste ultime – dal principio di libertà economica privata sancito dall'art. 41 della Costituzione.

Più difficile è spiegare il contenuto della "libertà" riconosciuta ai sindacati dall'art. 39 e dalla quale si fanno discendere alcuni effetti: 1) i lavoratori possono decidere in totale autonomia qualsiasi criterio di aggregazione organizzativa (la c.d. categoria sindacale) e questa in Italia si è manifestata prevalentemente "per ramo d'industria" e cioè con riferimento all'attività esercitata dall'impresa del datore di lavoro (metalmeccanici, chimici, edili, etc.), anche se non mancano organizzazioni c.d. di mestiere, che fanno riferimento all'attività del lavoratore (ad es. i sindacati dei dirigenti); 2) per ogni categoria possono essere organizzati più sindacati: è il principio del pluralismo sindacale, considerato fondamento del sistema democratico; 3) i singoli lavoratori possono decidere se aderire o non aderire al sindacato; 4) i sindacati manifestano la loro libertà attraverso la contrattazione collettiva.

Devo precisare che per molti anni questo principio di libertà sindacale, pur considerato fondamentale, non ha trovato spazio all'interno dei luoghi di lavoro, in quanto si è ritenuto che si applicasse solo al rapporto tra Stato e sindacati/lavoratori, ma non ai rapporti lavoratori e datori di lavoro. Di conseguenza, mentre allo

Stato fin dall'entrata in vigore della Costituzione è stata impedita ogni interferenza sull'attività sindacale, alle imprese è stato consentito per molti anni addirittura discriminare i lavoratori per ragioni sindacali e c'è stato bisogno dello Statuto dei lavoratori (L. 20 maggio 1970, n. 300) affinché la libertà sindacale fosse garantita all'interno dei luoghi di lavoro.

A questo fine, infatti, è dedicato l'intero Titolo II dello Statuto le cui norme (dall'art.

14 all'art. 17) garantiscono l'esercizio della libertà sindacale in azienda e vietano ogni forma di discriminazione (anche) sindacale.

Dello stesso Titolo II fa parte anche l'art. 18, di cui tanto si è discusso e si continua a discutere: l'introduzione della condanna alla reintegrazione a fronte di un licenziamento illegittimo è stata (era?) considerata la migliore garanzia affinché il singolo lavoratore si ritenga davvero libero di manifestare le sue opinioni sindacali e di svolgere attività sindacale. Ma la disciplina dei licenziamenti esula dai temi oggetto di questo scritto.

“
E' tuttora inattuata
la seconda parte
dell'articolo 30
della Costituzione
che prevede
la disciplina della
contrattazione
collettiva
”

La seconda parte dell'art. 39 – rimasta, come ho, detto inattuata – è rivolta a disciplinare la contrattazione collettiva. Meglio: tenta di coniugare il pluralismo sindacale conseguente al principio di libertà sindacale con l'efficacia generale del contratto collettivo: infatti si trattava di individuare un percorso attraverso il quale i diversi sindacati che si sarebbero potuti formare avrebbero potuto, in maniera congiunta, sottoscrivere un solo contratto ap-

plicabile a qualsiasi rapporto di lavoro all'interno della categoria per la quale era stipulato (c.d. efficacia generale o erga omnes dei contratti collettivi).

La procedura delineata dalla norma costituzionale era apparentemente semplice: i sindacati che avessero interesse a dare efficacia generale alla contrattazione collettiva avrebbero dovuto chiedere la registrazione dimostrando di avere uno statuto interno a base democratica; i sindacati registrati, poi, avrebbero potuto concludere contratti collettivi efficaci per tutti gli appartenenti alla categoria di riferimento formando rappresentanze unitarie proporzionali al numero di iscritti a ciascuna organizzazione.

Questi commi dell'art. 39 avrebbero avuto bisogno di una legge attuativa che non c'è mai stata a causa delle resistenze soprattutto delle forze politiche vicine alla Cisl. Questa, infatti, paventava la possibile ingerenza dello Stato nella vita interna del sindacato: basti pensare che la legge attuativa avrebbe dovuto (e dovrebbe) definire i criteri per valutare la democraticità degli statuti. Ma, soprattutto, il timore era ed è quello di affidare di fatto la contrattazione alla Cgil: poiché le federazioni aderenti a quest'ultima sono, ed ancor più erano nei primi anni della nostra Repubblica, i sindacati maggioritari, costituire rappresentanze unitarie propor-

zionali agli iscritti vorrebbe dire costituire rappresentanze a forte presenza Cgil. Invece, in mancanza di una legge attuativa dell'art. 39, le delegazioni sindacali che partecipano alle trattative sono state sempre composte da un numero uguale di delegati per ciascuna sigla sindacale.

La mancata attuazione dei commi 2-4 dell'art. 39 Cost. fa sì che i contratti collettivi che vengono stipulati non si applichino a tutti i rapporti di lavoro delle categorie alle quali si riferisce il contratto, ma solo a quelli tra datore di lavoro e lavoratore entrambi iscritti alle contrapposte associazioni firmatarie del contratto. Per molti anni questa limitata efficacia del contratto collettivo non ha creato problemi reali. A fronte di una sostanziale unità di azione tra le tre grandi confederazioni sindacali, i cui sindacati di categoria sottoscrivevano congiuntamente gli accordi, le aziende iscritte alle associazioni datoriali hanno applicato il contratto collettivo a tutti di dipendenti indistintamente, prescindendo dalla loro iscrizione sindacale. Allo stesso tempo, nel caso di aziende non iscritte alle organizzazioni imprenditoriali, quanto meno i trattamenti retributivi minimi sono stati quelli previsti dai contratti collettivi e ciò in virtù di un'interpretazione costante dell'art. 36 della Costituzione in materia di retribuzione, su cui si tornerà più avanti.

I problemi legati all'efficacia limitata dei contratti collettivi sono nati e sono diventati dirompenti quando la tradizionale unità di azione sindacale ha lasciato il posto ad una prassi – per fortuna non troppo diffusa – di accordi separati: emblematico è stato il caso dei metalmeccanici, che ha visto accordi sottoscritti da Fim-Cisl e Uilm-Uil ma non dalla Fiom-Cgil: in virtù di quale principio questi contratti si applicano anche agli iscritti alla Fiom? Ed è sulla scorta di queste problematiche che si è sviluppato un dibattito sempre più acceso sui temi della rappresentanza sindacale e di un'eventuale legge che regolamenti la materia. Un passo avanti è stato compiuto con il c.d. Testo Unico sulla rappresentanza sindacale stipulato il 10 gennaio 2014 tra Cgil, Cisl e Uil con Confindustria, ma a me non pare sufficiente. Infatti non va trascurato un altro fenomeno che acuisce i problemi derivanti dalla mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione: alcune grandi aziende, a cominciare dalla Fiat (ora FCA), per sottrarsi del tutto alla regolamentazione collettiva cancellano la loro iscrizione dalle associazioni di categoria e da Confindustria, cosicché a queste imprese non si applica neppure il testo unico sulla rappresentanza sindacale.

La regolamentazione del diritto di sciopero

L'art. 40 della Costituzione riconosce il diritto di sciopero "nell'ambito delle leggi che lo regolano". Si tratta di un capovolgimento totale dei principi corporativi che avevano indotto il fascismo a punire come delitti sia lo sciopero sia la serrata, dedicando a queste due differenti manifestazioni del conflitto alcuni articoli del codice penale (codice tuttora in vigore) dichiarati poi illegittimi dalla Corte costituzionale.

Come ho scritto all'inizio, la Costituzione fonda la tutela del lavoro sull'esistenza del sindacato e, riconoscendo il diritto di sciopero e non anche quello di serrata, vede nello sciopero lo strumento per riequilibrare il rapporto di forza tra lavoratori ed imprenditori.

Per molti anni lo sciopero è stato privo di regolamentazione legislativa e l'unica disciplina applicabile si è fondata sui principi individuati dalla Corte costituzionale

nelle sentenze che, come ho accennato, si sono occupate delle norme limitative contenute nel codice penale. Tali principi restano tuttora fondamentali e si possono riassumere in alcuni semplici concetti: il diritto di sciopero ha rilevanza costituzionale e può essere limitato solo dall'esigenza di tutelare altri beni d'interesse costituzionale.

È su questo presupposto che si basa l'attuale disciplina legislativa dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, sulla cui origine vale la pena spendere qualche parola.

Più o meno fino alla prima metà degli anni '70 lo sciopero è stato uno strumento di lotta sindacale che tendeva alla tutela dell'interesse collettivo attraverso un danno al datore di lavoro, danno rappresentato dalla mancata produzione.

In seguito, con i cambiamenti intervenuti nell'organizzazione produttiva (passata dal taylorismo al toyotismo) e con la saturazione dei mercati, la mancata produzione ha cessato di rappresentare un vero problema per le imprese e poco alla volta nei settori manifatturieri lo sciopero ha finito per trasformarsi in una dimostrazione di forza dei sindacati: agli scioperi immaginati per creare il massimo danno possibile alla produzione con il minimo sacrificio salariale per i lavoratori si sono così sostituiti scioperi di una giornata, destinati soprattutto a dimostrare, con una massiccia partecipazione, la compattezza e la rappresentatività del movimento sindacale.

Viceversa, lo sciopero ha visto rafforzare la sua efficacia come strumento di lotta nel settore dei servizi pubblici, dove l'astensione dal lavoro comporta soprattutto sacrifici per gli utenti, sacrifici amplificati dalle notizie che l'informazione diffonde ormai in tempo reale.

In questo settore, prima dell'intervento legislativo, i tentativi di autoregolamentazione operati dai maggiori sindacati non si sono dimostrati sufficienti. Anzi, proprio questi tentativi - dettati dalla consapevolezza che gli utenti sono lavoratori di altre categorie - hanno prodotto l'effetto di moltiplicare la nascita di piccoli sindacati, rappresentativi di categorie molto circoscritte ma in grado di paralizzare servizi pubblici di estrema importanza (ad es. i piloti di aereo, i macchinisti di treni, etc.), con la conseguenza di rendere improcrastinabile la disciplina legislativa, che è stata emanata con la Legge n. 146 del 1990 e perfezionata dieci anni dopo dalla Legge n. 83 del 2000. Ed è per questo che oggi, per descrivere la disciplina dello sciopero bisogna distinguere tra il settore privato e dei servizi pubblici non essenziali da un lato ed il settore dei servizi pubblici essenziali dall'altro.

Per quel che riguarda il primo, in un panorama complessivo che vede ormai rarissime le sentenze relative allo sciopero nel settore privato, è pacifico che lo

“

Il testo
sulla rappresentanza
del gennaio 2014
e' insufficiente:
la sua
applicazione
non e' sempre
garantita

”

sciopero consista in un'astensione concordata dal lavoro per la tutela di un interesse collettivo: di conseguenza non rientrano nella nozione di sciopero, ad es., l'ostruzionismo (cioè il rispetto pedante dei regolamenti), o il rallentamento della produzione o, ancora, il cosiddetto sciopero delle mansioni (cioè il rifiuto di svolgere alcuni dei compiti assegnati dal datore di lavoro).

Per quanto riguarda l'inquadramento sistematico, poi, lo sciopero viene considerato un diritto pubblico di libertà ed in particolare un diritto individuale dei singoli lavoratori, da esercitare in forma collettiva.

Più complesso è il tema dei limiti che incontra l'esercizio del diritto di sciopero e rispetto ai quali – ripeto – è necessario distinguere tra il settore manifatturiero o di produzione di servizi per i privati ed il settore della produzione di servizi pubblici. Nell'ambito dei settori privati, a partire dalla dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma del codice penale che puniva lo sciopero per fini di contrattazione collettiva, dopo non pochi tentennamenti la giurisprudenza del lavoro è giunta ad affermare che l'unico limite che incontra l'esercizio dello sciopero è rappresentato dalla produttività dell'azienda, la cui tutela i giudici ricollegano all'art. 41 della Costituzione che fissa il principio di libera iniziativa economica. In sostanza lo sciopero diventa illegittimo solo quando la sospensione dal lavoro sia attuata in modo da pregiudicare la normale e tempestiva ripresa dell'attività produttiva al cessare dello sciopero. Proprio in questa logica, ad esempio, negli impianti a ciclo continuo, in cui il fermo totale dell'attività può danneggiare gli impianti stessi o far deperire del materiale, il problema viene risolto con le "comandate": il sindacato, d'intesa con l'azienda, dispone che in occasione di uno sciopero una certa quantità di lavoratori continui a lavorare per evitare gli effetti dannosi di un fermo totale per la capacità produttiva dell'azienda.

Nel settore dei servizi pubblici, il primo aspetto rilevante della disciplina del 1990 è proprio l'individuazione del suo campo di applicazione, limitato ai servizi pubblici essenziali, cioè rivolti a "garantire i diritti della persona costituzionalmente tutelati": il diritto alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione. E proprio in considerazione dei diritti tutelati la disciplina della legge non si applica solo allo sciopero, ma anche all'astensione collettiva dal lavoro di alcune categorie di lavoratori autonomi (ad es. taxisti, avvocati, distributori di benzina, camionisti) perché la loro astensione dal lavoro incide su servizi essenziali.

La legge contiene anche un lungo elenco esemplificativo dei servizi compresi in questi ambiti e per i quali il legislatore presume che il diritto di sciopero vada temperato con altri diritti della persona di pari rango costituzionale (ad es. la sanità, la raccolta e smaltimento dei rifiuti, l'approvvigionamento di energia, i trasporti pubblici, gli asili nido e le scuole primarie, le poste, le telecomunicazioni, l'informazione radiotelevisiva pubblica).

A questo proposito desidero anche dire che l'elenco tiene conto di alcuni scioperi particolarmente fastidiosi che venivano attuati ai tempi dell'approvazione della legge: ad esempio, di fronte alla pratica del "blocco degli scrutini" nelle scuole (i professori scioperavano nel momento in cui avrebbero dovuto dare il giudizio

conclusivo sugli alunni) è stata inserita la disposizione che considera servizio essenziale lo svolgimento degli scrutini finali e degli esami. Allo stesso modo, al diffondersi di scioperi dei bancari concentrati negli ultimi giorni del mese, quando di solito vengono pagate le retribuzioni, la legge assoggetta ai suoi vincoli i servizi di erogazione delle retribuzioni.

Nel campo di applicazione che ho appena descritto, l'idea di fondo su cui è costruita l'intera disciplina è ancora una volta il sostegno dell'attività sindacale ed il rafforzamento dell'autonomia collettiva, attuato affidando alla stessa l'individuazione del punto di equilibrio tra i diversi diritti costituzionali e valorizzandola anche nella prevenzione dei conflitti: infatti le previsioni contenute direttamente nella legge sono applicabili solo laddove l'autonomia collettiva non sia in grado di trovare un proprio punto di equilibrio, oppure nei confronti delle organizzazioni sindacali che non abbiano sottoscritto l'accordo (e ciò proprio perché, come ho detto, i contratti collettivi non ha efficacia generale).

L'altro cardine della disciplina è costituito dall'istituzione della Commissione di Garanzia per l'attuazione dello sciopero nei servizi essenziali, un'autorità indipendente composta di esperti di Diritto del lavoro e di Relazioni Industriali, nominati dal Presidente della Repubblica su indicazione dei Presidenti di Camera e Senato, alla quale spettano tutte le decisioni circa l'applicazione della legge ed i cui poteri sono stati notevolmente rafforzati dalla riforma del 2000, soprattutto con riferimento alla possibilità che essa si sostituisca sia pure provvisoriamente all'autonomia collettiva, quando questa non sia in grado di esprimere il contemperamento tra sciopero ed altri diritti costituzionali della persona.

Passando alla disciplina prevista dalla legge, prima di tutto i contratti collettivi devono predisporre procedure di raffreddamento e di conciliazione delle controversie, da esperire prima della proclamazione dello sciopero e durante le quali da parte sindacale non si può proclamare lo sciopero e da parte aziendale non si può attuare la misura contestata dai lavoratori. Solo in mancanza di un accordo sindacale applicabile diventa applicabile la procedura di conciliazione predisposta dalla legge.

Il primo limite relativo direttamente allo sciopero è l'obbligo di dare un preavviso di almeno 10 giorni (i contratti collettivi possono prevedere un preavviso maggiore) per consentire all'azienda o all'amministrazione di mettere in atto le prestazioni indispensabili di cui parlerò tra breve ed anche per favorire ulteriori tentativi di composizione del conflitto.

La comunicazione contenente il preavviso va inviata al datore di lavoro e alle autorità amministrative che la trasmettono alla Commissione di Garanzia e deve contenere l'indicazione della durata dello sciopero. A sua volta l'impresa o l'amministrazione erogatrice del servizio deve comunicare agli utenti, almeno 5 giorni prima dell'inizio dello sciopero, i modi e i tempi dei servizi che saranno comunque erogati.

In analogia con quanto accade per le "comandate" negli impianti a ciclo continuo, allo stesso modo nei servizi essenziali la legge dispone che lo sciopero venga esercitato nel rispetto di regole che consentano l'erogazione di prestazioni indispensabili per garantire il contemperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente protetti e a questo fine gli accordi sindacali

devono individuare le prestazioni indispensabili da assicurare comunque, le modalità e le procedure della loro erogazione e le altre misure che si rivelino necessarie: ad es. devono individuare quali servizi garantire tramite l'astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alla prestazione di lavoro ed in tali casi gli accordi devono indicare anche le modalità per individuare i lavoratori interessati (è quello che accade nei reparti di pronto soccorso degli ospedali o in generale per assicurare assistenza ai degenti); oppure possono predeterminare fasce orarie "di garanzia" nelle quali il servizio va assicurato (come accade nei trasporti urbani).

Nella stessa prospettiva la legge impone l'obbligo di rarefazione dei conflitti: gli accordi sindacali devono indicare intervalli minimi da rispettare tra uno sciopero e un altro, anche se proclamato da un altro soggetto sindacale, ma che incida sullo stesso servizio finale: ad es. uno sciopero di un sindacato del trasporto ferroviario che si aggiunge ad altro sciopero di altro sindacato dello stesso settore. C'è di più: in considerazione del principio di rarefazione può essere considerato illegittimo uno sciopero generale ed è quanto ha già affermato la Commissione con riferimento ai trasporti in occasione, ad esempio, dello sciopero generale proclamato dalla Cgil il 5 dicembre 2014 ma poi rinviato al 12 dicembre ed al quale ha aderito anche la Uil.

Le previsioni in tema di prestazioni indispensabili creano numerosi problemi applicativi, soprattutto in considerazione degli ampi poteri che la legge attribuisce alla Commissione di Garanzia ed ai suoi margini di discrezionalità anche nei confronti della contrattazione collettiva.

Infatti alla Commissione di garanzia spetta prima di tutto valutare l'idoneità dei singoli accordi a garantire le prestazioni indispensabili. Nel caso in cui la Commissione ritenga non idoneo un accordo, sottopone alle parti una proposta di nuovo accordo; se questa non viene accettata è la stessa Commissione a disporre una regolamentazione provvisoria dello sciopero, per garantire il contemperamento tra i diritti costituzionali in gioco, e la sua delibera è vincolante fino al momento in cui le parti non raggiungano un accordo ritenuto idoneo. La Commissione formula un'analoga regolamentazione provvisoria anche nel caso in cui le parti non siano riuscite a raggiungere alcun accordo.

I poteri della Commissione non si fermano qui, giacché la legge le attribuisce anche quello di valutare il comportamento delle parti in un conflitto sindacale attraverso una procedura che la stessa Commissione può aprire d'ufficio o su richiesta di una delle parti ed al termine della quale possono essere disposte san-

“

Il diritto di sciopero
ha rilevanza
costituzionale e
può essere limitato
solo dall'esigenza
di tutelare altri
beni di interesse
costituzionale

”

zioni pecuniarie tanto a carico di aziende o amministrazioni quanto a carico del sindacato, con la sospensione anche di alcuni diritti sindacali (ad es. i permessi retribuiti per i loro dirigenti).

Si tratta dello stesso apparato sanzionatorio predisposto con riferimento alla proclamazione di uno sciopero illegittimo perché esercitato senza rispettare le regole fissate dalla stessa legge e dagli accordi o dalla regolamentazione provvisoria

delle prestazioni indispensabili. Ancora una volta è la Commissione di garanzia che valuta le legittimità dello sciopero ed il tipo e l'entità delle sanzioni da applicare al sindacato che lo abbia proclamato, così come individua la sanzione disciplinare da applicare ai lavoratori che abbiano aderito ad uno sciopero illegittimo (come sanzione è espressamente escluso il licenziamento).

Ancora più incisivi sono i poteri della Commissione di garanzia nel prevenire il ricorso a forme illegittime (o ritenute tali dalla Commissione) di sciopero attraverso l'istituto della precettazione.

Questa consiste in un provvedimento di un organo del potere esecutivo, emanato nei casi in cui lo sciopero non solo provochi l'interruzione o una disfunzione in un servizio essenziale ma produca anche il "fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati" ai quali si riferisce in generale la legge.

Con il provvedimento di precettazione (che vincola sia i singoli lavoratori, sia i sindacati, sia le imprese) l'autorità amministrativa adotta tutte le misure in grado di prevenire questo pregiudizio: ad es. può disporre il differimento ad altra data dello sciopero anche unificandolo con un altro già proclamato, la riduzione della sua durata, l'adozione di misure particolari che ritenga idonee ad assicurare livelli di erogazione dei servizi compatibili con la finalità perseguita dalla legge, etc.

Gli organi competenti alla precettazione sono il Presidente del Consiglio dei ministri (o un ministro da lui delegato) per i conflitti di ambito nazionale o comunque sovra-regionale, ed il Prefetto (cioè un rappresentante territoriale del governo) negli altri casi, e possono procedere immediatamente nei casi di necessità ed urgenza, informando comunque la Commissione di garanzia prima di adottare la precettazione. A sua volta la Commissione può segnalare all'autorità amministrativa gli scioperi che determinano un pericolo imminente ai diritti della persona, formulando proposte sulle possibili misure da adottare e delle quali l'autorità competente deve tener conto.

Anche rispetto a questa misura estrema la legge tende a rafforzare l'autonomia collettiva; infatti, l'autorità amministrativa deve invitare le parti a desistere ten-

“

La retribuzione
deve essere
differenziata
sulla base
delle mansioni
svolte
dal lavoratore

”

tando la composizione del conflitto nel tempo più breve possibile, e solo quando questi tentativi non producano effetto positivo si procede con il provvedimento di precettazione.

Tuttavia a me sembra che si tratti di un intento poco credibile, soprattutto quando ad attivare il procedimento sia la Commissione di garanzia, alla quale spetta ogni giudizio sulla legittimità degli scioperi ed alle cui indicazioni l'autorità amministrativa deve attenersi. In questo caso l'autonomia collettiva ha ben poco margine: ha solo la scelta tra adeguarsi subito ai "suggerimenti" della Commissione o adeguarsi poi agli stessi suggerimenti formalizzati nel provvedimento di precettazione.

A rafforzare questa mia considerazione aggiungo che la precettazione può essere impugnata davanti al Tribunale Amministrativo Regionale, ma che la sua efficacia vincolante resta ferma fino alla decisione del tribunale, cioè molto tempo dopo l'attuazione dello sciopero e che proprio per questo le impugnazioni delle precettazioni si rivelano di fatto inutili.

I principi costituzionali in tema di retribuzione

Alle tematiche più strettamente attinenti al lavoro subordinato la Costituzione dedica l'art. 36, dove fissa i principi fondamentali in tema di retribuzione e che di solito vengono individuati in quello di proporzionalità alla quantità e qualità di lavoro prestato e in quello di sufficienza della retribuzione. Si tratta di principi che, se pure concorrenti, meritano autonoma analisi. Il primo può essere a sua volta distinto tenendo conto dei due parametri di riferimento e cioè la qualità e quantità di lavoro e si cercherà di spiegare il senso di questo rinvio.

Affermare che la retribuzione deve essere proporzionale alla qualità del lavoro vuol dire rifiutare l'egualitarismo retributivo ed introdurre valutazioni qualitative del lavoro. Già dalla prima introduzione della norma costituzionale si è ritenuto che la retribuzione debba essere differenziata sulla base delle mansioni svolte dal lavoratore e che il parametro di riferimento siano le norme contenute nei sistemi di classificazione del personale stabiliti con la contrattazione collettiva, dove le mansioni vengono raggruppate all'interno di categorie (o livelli) cui far corrispondere misure diverse di retribuzione.

Ma probabilmente oggi la disposizione costituzionale può essere considerata a fondamento anche dei sistemi di retribuzione variabile, introdotti ormai in quasi tutti i settori produttivi, e nei quali parte della retribuzione viene rapportata alla produttività del lavoro. In sostanza si può sostenere che la "qualità" del lavoro cui si riferisce l'art. 36 della costituzione sia rappresentata non solo dalle mansioni oggettivamente considerata ma anche dalla produttività, misurata secondo gli indici di volta in volta fissati dalla contrattazione collettiva.

Quanto alla proporzionalità rispetto alla quantità di lavoro svolto, il riferimento è al tempo di lavoro, cioè all'orario di lavoro effettivamente prestato dal lavoratore; cosicché, ad esempio, ad un part-time corrisponderà una retribuzione ridotta in misura proporzionale rispetto al full-time.

Solo nel caso del lavoro a domicilio, dove a causa dell'impossibilità di controllo del tempo lavorato è obbligatoria la retribuzione a cottimo puro, questa deve essere proporzionale alla quantità del prodotto, ossia ai pezzi o alla misura del

prodotto lavorato.

Più complesso è il principio secondo cui il lavoratore ha diritto ad una retribuzione "in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa", spiegabile concretamente sulla base della giurisprudenza che, fin dalla prima applicazione delle norme, ha elaborato un collegamento stretto con la contrattazione collettiva, finendo per creare una norma di origine giurisprudenziale sul presupposto che il principio di retribuzione sufficiente sia immediatamente applicabile ai rapporti di lavoro subordinato.

Il problema si è posto, fin dall'inizio, con riferimento ai rapporti alle dipendenze di aziende non soggette alla contrattazione collettiva a causa della mancata iscrizione alle organizzazioni firmatarie del contratto collettivo e, al tempo stesso, della limitata efficacia dello stesso vista la mancata attuazione dei commi da 2 a 4 dell'art. 39 di cui si è detto sopra.

In sostanza, mentre i dipendenti da aziende soggette alla contrattazione collettiva che non percepiscano la retribuzione contrattuale possono chiedere al giudice il rispetto dei livelli retributivi previsti dalla stessa contrattazione, i lavoratori ai quali non si applichi il contratto collettivo per le ragioni già dette, possono comunque rivolgersi al giudice nel caso in cui le loro retribuzioni siano inferiori rispetto ai minimi previsti a livello collettivo.

Infatti la giurisprudenza ha da sempre (sia pure con qualche limitata eccezione) ritenuto che la misura della sufficienza imposta dalla norma costituzionale vada determinata riferendosi ai minimi retributivi previsti dal contratto collettivo nazionale. Cosicché, anche là dove il contratto collettivo non sia direttamente applicabile, il datore di lavoro è comunque tenuto a rispettare i minimi previsti a livello collettivo.

A mio giudizio questa applicazione dell'art. 36 operata dalla giurisprudenza è di fatto molto più efficace di quanto potrebbero essere altre vie di applicazione del principio costituzionale. In Italia, infatti, non si è voluto procedere ad interventi legislativi che fissassero una retribuzione minima come invece accade in altri Paesi: fissare i minimi retributivi direttamente con interventi autoritativi (leggi o decreti ministeriali) sarebbe un meccanismo rigido non in grado di adeguarsi alla realtà del mercato del lavoro, come invece fa l'autonomia collettiva.

L'orario di lavoro

L'art. 36 della Costituzione non si limita a fissare i principi validi per la retribuzione, ma contiene anche norme in tema di orario di lavoro. In realtà, a differenza di quanto – come abbiamo appena visto – accade per la retribuzione, per l'orario di lavoro la Costituzione demanda alla legge la determinazione della durata massima della giornata lavorativa limitandosi a fissare il principio che il lavoratore ha il diritto irrinunciabile al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite.

Nel 1947, quando fu approvato il testo della Costituzione la disciplina dell'orario di lavoro era contenuta in tre articoli del codice civile (2107, 2108 e 2109) che si limitano a fissare norme di principio rinviando alla legge per la disciplina di dettaglio, e nel R.D. 10 settembre 1923, n. 1955. Quest'ultimo conteneva le disposizioni principali in tema di orario ed aveva introdotto il limite giornaliero di 8 ore, frutto di molte lotte sindacali. Oggi la complessiva e organica regolamentazione dell'o-

rario di lavoro è dettata dal Decreto Legislativo 8 aprile 2003, n. 66 che ha recepito la Direttiva europea 93/104/CE.

La disciplina attuale non fissa più limiti massimi alla durata giornaliera e settimanale del lavoro, ma introduce criteri di media: considera "normale" un orario settimanale di 40 ore (anche se i contratti collettivi possono stabilire che sia considerato "normale" un orario settimanale inferiore) e, pur indicando in 48 ore il limite massimo settimanale, consente che tale limite venga ad essere calcolato come media in un periodo massimo di 4 mesi, con un rinvio su questo aspetto alla contrattazione collettiva. Peraltro i contratti collettivi possono indicare un limite temporale maggiore (fino a 12 mesi) per il calcolo della media, a fronte di particolari ragioni obiettive, tecniche o organizzative.

La durata massima giornaliera viene indicata solo indirettamente in ben 13 ore, giacché viene fissato il diritto inderogabile ad 11 ore di riposo consecutivo nell'arco di 24 ore (c.d. riposo giornaliero). È invece espressamente previsto l'obbligo del riposo settimanale che rappresenta un diritto irrinunciabile proprio in virtù dell'art. 36 della Costituzione: il lavoratore ha diritto ad un riposo continuativo di 24 ore ogni sette giorni e di regola il riposo deve coincidere con la domenica. Tuttavia anche per il riposo settimanale è prevista una flessibilità anche se minima, giacché la pausa può essere calcolata come media in un periodo massimo di 14 giorni. Se, però, la prestazione di lavoro viene svolta di domenica al lavoratore spetta, oltre al riposo settimanale compensativo una maggiorazione della retribuzione.

La tendenziale coincidenza con la domenica è frutto, ovviamente, della nostra tradizione cattolica, ma c'è da segnalare che, sia pure nei limiti imposti dalla prevalenza delle esigenze organizzative, gli ebrei possono chiedere di goderne dal tramonto del venerdì a quello del sabato ai sensi dell'art. 4 L. 4 marzo 1989, n. 101.

Oltre al diritto al riposo giornaliero e a quello settimanale il lavoratore ha anche diritto ad una pausa giornaliera qualora l'orario superi le 6 ore. Le modalità di fruizione e la durata della pausa – che serve a tutelare l'integrità psico-fisica del lavoratore – sono determinate dalla contrattazione collettiva, che di solito la fa coincidere con il tempo necessario alla consumazione di un pasto.

Poiché l'orario di lavoro, come si è visto in precedenza, resta il principale parametro di riferimento per la quantificazione della retribuzione cui ha diritto il lavoratore, la fissazione dell'orario "normale" è strettamente collegata al principio di retribuzione "normale" e serve a stabilire quando la prestazione di lavoro possa

“

Fissare minimi retributivi con provvedimenti d'autorità significa creare un meccanismo rigido e inadeguato

”

essere considerata "straordinaria" o "supplementare", e ciò al fine del calcolo di eventuali maggiorazioni.

Infatti si considera straordinario il lavoro prestato oltre l'orario definito "normale" dalla legge e cioè oltre la quarantesima ora settimanale: in questo caso è la stessa legge che, sia pure rinviando alla contrattazione collettiva la disciplina concreta dell'istituto, impone che le ore di lavoro straordinario siano retribuite con una maggiorazione (sempre affidata alla contrattazione collettiva) o compensate con altrettante ore di riposo in aggiunta o in alternativa alle maggiorazioni.

“

In tema di orari la Costituzione si limita a fissare il principio del diritto irrinunciabile al riposo settimanale e alla ferie annuali

”

Il D. Lgs. n. 66 fissa poi alcune regole applicabili nel caso in cui il contratto collettivo non disciplini la materia: lo straordinario non può superare le 250 ore annuali ed è su base volontaria, cioè prevede il consenso del lavoratore, salvo che per eventi particolari o per particolari esigenze tecnico-produttive.

Il prolungamento del lavoro è considerato, invece, supplementare quando l'orario di lavoro previsto come "normale" dai contratti collettivi sia inferiore alle 40 ore settimanali. In questo caso la prestazione di lavoro svolta oltre l'orario normale ma nei limiti delle 40 ore settimanali non è soggetta alle disposizioni previste per lo straordinario. Tuttavia la contrattazione collettiva può prevedere disposizioni particolari da applicare al lavoro

supplementare.

Nella regolamentazione dell'orario di lavoro rientra anche la disciplina delle ferie annuali che, come si è detto, sono un diritto tutelato dall'art. 36 della Costituzione e perciò irrinunciabile. Il D. Lgs. 66 del 2003 stabilisce, al riguardo, che il lavoratore ha diritto ad almeno quattro settimane di ferie all'anno, due delle quali da utilizzare in modo continuativo nello stesso anno di maturazione del diritto; le altre due vanno godute entro i 18 mesi successivi. È importante sottolineare che il periodo di ferie deve essere utilizzato e che non può essere "monetizzato": non si può, cioè, sostituire il godimento delle ferie con alcun tipo d'indennità per ferie non godute.

Le donne lavoratrici

Alle donne lavoratrici sono dedicati i commi 1 e 2 dell'art. 37 della Costituzione, frutto delle diverse prospettive politiche presenti nell'assemblea costituente. Infatti sulla base del primo comma (voluti dai partiti di sinistra) "La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore", mentre il secondo (voluti soprattutto dai cattolici) si affretta a pre-

cisare che “Le condizioni di lavoro devono consentire l’adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione”.

Ed è proprio su questa dicotomia che si è sviluppata la legislazione applicativa. Non è un caso che fin dal 1950 i primissimi interventi legislativi si siano preoccupati solo di regolamentare il lavoro delle madri disinteressandosi del tema della parità. E ancora oggi la tutela delle lavoratrici madri contenuta nel Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità) attualmente vigente detta una delle normative più forti di tutela delle maternità delle lavoratrici all’interno dell’intero panorama europeo: pressoché assoluto divieto di licenziamento della lavoratrice dall’inizio della gravidanza fino al compimento del primo anno di età del bambino; astensione obbligatoria dal lavoro (con diritto ad un’indennità pari all’80% della retribuzione) per cinque mesi in occasione del parto; astensione facoltativa dal lavoro per un periodo di sei mesi entro i primi otto anni di vita del bambino (con diritto ad un’indennità pari al 30% della retribuzione se entro i primi tre anni del bambino); c.d. riposi per allattamento (in sostanza il diritto ad un orario ridotto) nel primo anno di vita del bambino.

Soprattutto a cominciare dalla fine degli anni ‘60, i movimenti femminili spinsero per ottenere il riconoscimento della rivendicata parità tra donne e uomini e riuscirono, in primo luogo, a fare approvare nel 1975 la riforma del diritto di famiglia che ha cancellato l’oscura figura del pater familias ed ha equiparato la posizione dei coniugi all’interno dell’istituzione familiare; a questa legge succedette a breve distanza la L. 9 dicembre 1977, n. 903 sulla parità tra uomo e donna in materia di lavoro.

Quest’ultima, espressione delle spinte egualitarie, ha fissato un generale ed asessuato divieto di discriminazione per sesso nel rapporto di lavoro ed ha cominciato ad incidere sul costume sociale estendendo al padre lavoratore alcuni dei diritti che la legge del 1971 attribuiva in via esclusiva alle madri: in particolare il diritto all’aspettativa facoltativa (all’epoca nel primo anno di vita del bambino), anche se solo in alternativa alla madre lavoratrice subordinata.

Da questo punto di vista, quest’estensione può essere considerata come un primo intervento di promozione delle pari opportunità: queste infatti presuppongono una più equa ripartizione dei compiti di cura all’interno della famiglia, tale da consentire alle donne un accesso al mercato del lavoro in condizione di fatto meno svantaggiata rispetto a quella degli uomini.

Tuttavia la L. n. 903 si rivelò presto insoddisfacente: l’apparato tecnico antidiscriminatorio era dotato di scarsa effettività e soprattutto emerse che stabilire una parità formale a fronte di una differenza sostanziale può addirittura finire per ritorcersi a danno dei soggetti che si vogliono tutelare, così come dimostrano tra l’altro, i ricorsi giudiziari intentati da uomini che si dichiaravano discriminati ai sensi della legge n. 903 .

Dovette passare più di un decennio affinché all’asessuata logica paritaria si sostituisse il riconoscimento della concreta disparità della condizione sociale e familiare della donna che è a fondamento della tematica delle pari opportunità. A questo proposito va detto che nel corso degli anni ‘80 la cultura della differenza, alla fine fatta propria dai movimenti femminili, trovò un alleato nelle necessità di

trasformazione avvertite dal sistema produttivo: la diffusione di sistemi organizzativi fondati sulla qualità totale richiedeva un tipo di apporto lavorativo adattabile e flessibile qual è quello tradizionalmente offerto dalla cultura e dal sapere femminili. Cosicché nel 1991, con la legge n. 125, anche il nostro Paese, come già era accaduto fuori dai nostri confini, ha riconosciuto le "azioni positive per la promozione di pari opportunità" a favore delle donne, al fine fondamentale di favorire la loro presenza nelle qualifiche e nei settori nei quali sono sottorappresentate. Infatti, la nozione su cui si basa qualunque intervento in tema di azioni positive è proprio quella della "sottorappresentazione". Con questa espressione – fondamentale per chi si interessi di pari opportunità – si intende una situazione di fatto nella quale le donne siano meno presenti, in un certo gruppo di riferimento, di quanto dovrebbero essere se si considerasse la proporzione uomini/donne. Ad esempio, c'è sottorappresentazione delle donne tutte le volte che, in presenza di una certa percentuale femminile sull'universo dei cittadini con diritto di voto, tale percentuale si riduce tra gli eletti in una determinata istituzione: in questo caso si parla di sottorappresentazione politica. A fronte di simili situazioni di sottorappresentazione, le azioni positive sono tutti quegli strumenti utilizzabili per individuare e rimuovere le cause della sottorappresentazione, oppure per incidere in modo diretto su di essa, come accade nel caso in cui si imponga la presenza di una certa "quota" di donne. A strumenti di questo tipo allude l'art. 51, co. 1, Cost. quando – nella frase aggiunta dalla Legge Costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 – dispone che "la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".

Ora tutta la materia del divieto di discriminazione per sesso e delle pari opportunità è stata raccolta nel "Codice delle pari opportunità" approvato con il Decreto Legislativo 11 aprile 2006, n. 198, nel quale sono confluiti tutti i precedenti interventi legislativi in materia, ma ritengo opportuno riepilogare brevemente la cronologia degli interventi legislativi successivi alla legge di parità del 1977.

La legge del 1991 ha avuto lo scopo limitato alla promozione di pari opportunità nel mondo del lavoro ed a questo fine ha previsto il finanziamento di progetti di azioni positive nel settore privato e l'obbligatorietà di piani di azioni positive nella Pubblica Amministrazione. Rientrano nella nozione di progetti o piani di azioni positive ai sensi della legge n. 125, tutti i programmi rivolti a consentire alle donne di godere effettivamente di pari opportunità rispetto agli uomini nel campo del lavoro, anche autonomo. Questi programmi sono indirizzati soprattutto al miglioramento della formazione professionale e scolastica delle donne ed a favorire il riequilibrio delle responsabilità familiari e professionali tra i due sessi, anche attraverso modificazioni dell'organizzazione e del tempo di lavoro e, come si è detto, tendono a rafforzare la presenza femminile soprattutto nelle posizioni di elevata professionalità.

Nel corso del 2000 il legislatore è intervenuto di nuovo, in modo diretto ed indiretto, in materia di pari opportunità. Innanzi tutto, sulla scorta della disciplina comunitaria in materia di congedi parentali è stata emanata la L. 8 marzo 2000, n. 53, che ha rivisto l'intera disciplina dei congedi parentali rafforzando il rilievo della figura paterna nell'educazione della prole e con ciò ha favorito una gestione più paritaria dei compiti di cura, premessa indispensabile per ottenere pari

opportunità nel lavoro. La condivisione delle cure parentali è stata ulteriormente rafforzata dal D. Lgs n. 80 del 2015 (attuativo della delega contenuta nella L. 183 del 2014, il c.d. Jobs Act) che è di nuovo intervenuta sui congedi parentali ed ha istituito un congedo di paternità obbligatorio che – benché simbolico: 1 giorno – segna l’inizio di una svolta culturale.

Sempre nel 2000, invece, con il D. Lgs. n. 196 del 23 maggio, si è provveduto a rinvigorire il sistema degli organismi creati per prevenire e contrastare le discriminazioni di genere ed a promuovere l’occupazione femminile e si è perfezionato l’apparato antidiscriminatorio preesistente.

Infatti, il decreto ha ridefinito compiti e funzioni dei consiglieri di parità ed ha riscritto la norma relativa alle azioni in giudizio contenuta originariamente nella legge n. 125 tenendo conto, per entrambi gli aspetti, sia delle lacune della normativa esistente messe in luce dall’esperienza, sia di altri mutamenti intercorsi nel quadro legale complessivo. Ad avviso di chi scrive il rafforzamento degli organismi di parità rappresenta l’aspetto più interessante, non soltanto perché rappresenta la premessa indispensabile anche della nuova disciplina delle azioni in giudizio, ma anche perché credo poco nell’utilità del rimedio giudiziario. Innanzi tutto è evidente che il ricorso al giudice manifesta sempre un momento di debolezza del diritto, che si dimostra incapace di ottenere una propria effettività senza l’applicazione della sanzione giudiziaria. Nel caso delle discriminazioni di genere, poi, è dato di comune esperienza che esse possono essere facilmente mascherate e che per di più si intrecciano con una diffusa cultura discriminatoria, spesso in modo così perverso da rendere davvero poco credibile il ricorso al mezzo giudiziario. Non a caso, il decreto n. 196 ha rafforzato i poteri dei consiglieri di parità anche in sede giudiziaria.

Per quel che riguarda le consigliere e i consiglieri di parità (poiché sono soprattutto donne a svolgere queste funzioni, è da segnalare positivamente che il decreto ha usato entrambi i generi e non più soltanto il maschile), l’intervento legislativo si era reso necessario soprattutto in seguito alle profonde trasformazioni degli organismi di governo del mercato del lavoro introdotte con il decentramento dei poteri alle Regioni e con la conseguente soppressione delle commissioni per l’impiego all’interno delle quali era previsto che operassero i consiglieri di parità.

Perciò il decreto si è preoccupato innanzi tutto di confermare la nomina di una consigliera o di un consigliere di parità a livello nazionale, regionale e provinciale ed a loro ha assegnato importanti compiti per quel che riguarda le pari oppor-

“

L’attuale disciplina
non fissa più
i limiti massimi
alla durata
giornaliera
e settimanale
del lavoro

”

tunità: sono tra l'altro incaricati di rilevazioni di situazioni di squilibrio di genere; di promozione di azioni positive; di controllo della coerenza delle politiche di sviluppo territoriale con gli indirizzi comunitari, nazionale e regionali in tema di pari opportunità; di sostegno di politiche attive del lavoro rivolte ancora una volta alle pari opportunità; di diffusione della conoscenza e dello scambio di buone prassi. Il decreto ha previsto poi che le consigliere e i consiglieri di parità siano com-

ponenti a tutti gli effetti degli organismi di governo del mercato del lavoro ai differenti livelli, che si avvalgano del supporto delle strutture regionali di assistenza tecnica e che possano chiedere alle direzioni provinciali e regionali del lavoro competenti per territorio di acquisire, nei luoghi di lavoro, informazioni sulla situazione occupazionale maschile e femminile. Inoltre, tenendo conto di taluni rilievi che erano stati mossi circa la scarsa conoscenza e diffusione delle diverse esperienze, viene istituita una rete nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità che rafforzi le loro funzioni e l'efficacia delle loro azioni, proprio attraverso lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi.

Importanti novità sono state introdotte anche per quel che concerne i progetti di azioni positive. A questo proposito tutto è incentrato su una migliore determinazione dei tempi e dei modi di attività del Comitato nazionale presso il Ministero del lavoro: infatti il Comitato deve formulare entro il 31 maggio di ogni anno un programma-obiettivo nel quale

indica le tipologie di azioni positive che intende promuovere, i soggetti ammessi in relazione ad ogni tipologia ed i criteri che verranno applicati nella valutazione dei progetti. In seguito alla definizione del programma-obiettivo, i soggetti interessati al rimborso totale o parziale degli oneri connessi all'attuazione delle azioni positive presentano la relativa domanda tra il 1 ottobre ed il 30 novembre dello stesso anno. Con queste norme le decisioni del Comitato dovrebbero essere improntate a criteri di trasparenza che spesso erano mancati, soprattutto nel primo periodo di applicazione della legge n. 125, e soprattutto si dovrebbe consentire un migliore utilizzo delle risorse attraverso il finanziamento mirato dei progetti e non disperdendo "a pioggia" i (pochi) fondi stanziati annualmente.

Il decreto si è occupato anche delle azioni positive nelle Pubbliche Amministrazioni, rispetto alle quali non si limita a ribadire l'obbligatorietà già sancita sia dalla legge n. 125 che dal D. Lgs. n. 29 del 1993 in sede di contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego. Esso dispone che tutte le amministrazioni pubbliche adottino piani triennali di azioni positive (i primi erano da predisporre entro il 30 giugno 2001) ed un'attenzione particolare è rivolta alle attività ed alle posizioni

“

Alle lavoratrici sono dedicati i primi due commi dell'art. 37, e' su queste basi che si e' poi sviluppata la legislazione su tutele e parità

”

gerarchiche nelle quali sussista un divario fra generi non inferiore ai due terzi: in questi casi, ove l'amministrazione proceda ad assunzioni o a promozioni e vi siano candidati di sesso diverso, l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile deve essere accompagnata da un'esplicita ed adeguata motivazione. Il che, pur non comportando l'imposizione di una vera e propria quota di un terzo a favore delle donne, dovrebbe servire quanto meno a rendere espliciti i criteri di selezione.

Interessante è notare che rispetto all'obbligo di adottare piani di azioni positive posto a carico delle pubbliche amministrazioni, a fronte della precedente assenza di sanzioni che di fatto aveva consentito a molte amministrazioni di non occuparsi della questione, viene ora prevista una sanzione che, se applicata, potrebbe rivelarsi molto efficace: le amministrazioni che non vi adempiono non possono procedere a nuove assunzioni.

Come si è accennato, il decreto n. 196 ha introdotto sostanziali novità anche per quel che concerne le azioni in giudizio, riscrivendo integralmente l'art. 4 della legge n. 125 e migliorando la tutela giudiziaria contro le discriminazioni collettive. Prima occasione di rafforzamento deve essere considerato anche il potenziamento delle strutture di cui possono valersi i consiglieri di parità, giacché è evidente che un organismo che dovesse ancora rivendicare per sé risorse e spazi adeguati, così come accadeva in precedenza per i consiglieri di parità, solo con grande difficoltà potrebbe farsi carico effettivo dell'esperimento di azioni giudiziarie.

Oltre a questo modo indiretto di perfezionamento dello strumento giudiziario contro le discriminazioni indirette, sono poi da prendere in considerazione le novità introdotte nella disciplina specifica, a cominciare da quella parte della nuova formulazione della norma che affianca alle azioni a livello regionale, già previste in precedenza, azioni promosse dal consigliere o dalla consigliera nazionale nell'ipotesi di discriminazioni di rilevanza nazionale. Inoltre viene previsto che l'azione giudiziaria contro le discriminazioni collettive possa essere preceduta da una richiesta avanzata dal consigliere o dalla consigliera di parità all'autore della discriminazione affinché predisponga un piano di rimozione delle discriminazioni accertate: qualora venga adottato un piano ritenuto idoneo, si arriva alla preventiva conciliazione della controversia.

Ulteriore rafforzamento dello strumento processuale nelle mani dei consiglieri di parità è rappresentato dalla previsione di una speciale procedura d'urgenza alla quale consiglieri e consigliera possono ricorrere e nel corso della quale il tribunale del lavoro può emettere un decreto immediatamente esecutivo se, dopo aver sentito le parti ed assunto sommarie informazioni, ritenga esistenti i comportamenti discriminatori: il giudice cioè, senza aspettare i tempi lunghi della cognizione piena, può adottare in via provvisoria un decreto con il quale ordina la cessazione del comportamento discriminatorio ed adotta ogni provvedimento utile alla rimozione delle discriminazioni, compresa l'adozione e l'attuazione di un piano di rimozione delle stesse da parte del responsabile.

A questo proposito c'è da ricordare che già la legge n. 903 aveva introdotto un particolare procedimento d'urgenza nell'ambito delle discriminazioni fondate sul sesso. Infatti, l'esperienza seguita all'introduzione della speciale procedura ex art. 28 della legge n. 300 del 1970 per la repressione della condotta antisindacale, aveva messo in evidenza come lo strumento processuale diventi davvero efficace

quando la decisione giudiziale sia rapida e quando la condanna non si limiti ad un generico risarcimento patrimoniale, come accade in via generale nel processo civile, ma giunga ad imporre una serie di comportamenti determinati.

Cosicché l'art. 15 della legge n. 903 aveva introdotto uno strumento giudiziario ricalcato proprio su quello disciplinato dall'art. 28 della legge n. 300; tuttavia lo aveva fatto in modo tale che se ne era subito prevista la scarsa utilizzazione e questo era dovuto a due fattori fondamentali. In primo luogo, l'azione disciplinata dall'art. 15 della legge n. 903 era fondata sul ricorso individuale del lavoratore o della lavoratrice lesi dalla discriminazione e non su quello di un soggetto portatore dell'interesse collettivo; inoltre, il procedimento d'urgenza era utilizzabile solo con riferimento alla violazione degli articoli 1 e 5 della legge, cioè per le ipotesi di discriminazione nell'accesso al lavoro e di violazione del divieto di lavoro notturno per le donne.

A parte l'assurdità del secondo rinvio – peraltro venuto meno, in sostanza, con la modifica dell'art. 5 della legge intervenuta nel 1999 ed in virtù della quale il divieto del lavoro notturno si applica ormai soltanto alle lavoratrici madri – appariva evidente che le discriminazioni nell'accesso al lavoro fossero soprattutto ipotesi di discriminazione collettiva, rispetto alle quali il ricorso individuale aveva in concreto ancor meno probabilità di essere utilizzato rispetto a quanto si sarebbe potuto prevedere per le discriminazioni intervenute in occasione di un rapporto di lavoro già instaurato: nel momento in cui non si assume una donna proprio perché donna, il comportamento discriminatorio non colpisce quasi mai una donna che sia possibile individuare con precisione, ma piuttosto tutto un gruppo indeterminato di potenziali lavoratrici.

A queste critiche ha risposto la nuova norma contenuta nel decreto n. 196, innanzi tutto – come si è detto – riconoscendo ai consiglieri ed alle consigliere regionali o nazionale la titolarità ad esperire un analogo procedimento d'urgenza in presenza di discriminazioni collettive ed in secondo luogo estendendo l'utilizzabilità di quello disciplinato dall'art. 15 della legge n. 903 a tutte le ipotesi di discriminazione tra lavoratori e lavoratrici e perciò a tutti gli atti che rechino pregiudizio ad un lavoratore o ad una lavoratrice in ragione del sesso: si pensi all'assegnazione di mansioni, alla progressione di carriera, ai trasferimenti, al licenziamento ed in generale a tutti gli atti che incidono sul rapporto di lavoro. Rispetto a questi, che pregiudicano un soggetto ben determinato, il singolo può avere un reale interesse all'utilizzazione di uno strumento processuale efficace.

Il D. Lgs. n. 196, ha riscritto e perfezionato una prima volta l'art. 4 della L. n. 903 migliorando il profilo individuale della tutela antidiscriminatoria; alle modifiche introdotte nel 2000, poi, si sono aggiunte quelle contenute nel D. Lgs. 30 maggio 2005, n. 145. Nel testo attuale, l'art. 4 precisa che è da considerare discriminazione ogni atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole in ragione del sesso o che comporti un trattamento meno favorevole rispetto a quello di un'altra lavoratrice o di un altro lavoratore in situazione analoga. Il divieto di discriminazione si estende alle forme di discriminazione indiretta che si producono allorché un criterio, una prassi, un comportamento, un atto o un patto apparentemente neutro metta o possa mettere i lavoratori di un sesso in una condizione di svantaggio rispetto all'altro sesso; tuttavia è prevista una deroga per le ipotesi

relative a requisiti essenziali per lo svolgimento dell'attività lavorativa, a condizione che l'obiettivo sia legittimo ed i mezzi impiegati siano appropriati e necessari. Il citato D. Lgs. n. 145 del 2005, inoltre, ha colmato una lacuna conseguente all'emanazione di altri provvedimenti in tema di discriminazione dai quali si ricava l'equiparazione delle c.d. molestie alle discriminazioni vietate, con l'eccezione delle molestie sessuali che restavano fuori dalle previsioni normative. Così, l'art. 4 della L. 903 è stato integrato con due nuovi commi (i co. 2 bis e 2 ter), il primo dei quali, in analogia con quanto disposto dalle fonti normative sugli altri divieti di discriminazione, equipara a discriminazione le molestie e le definisce come comportamenti indesiderati posti in essere per ragioni connesse al sesso ed aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità del lavoratore o della lavoratrice o di creare un "clima intimidatorio, ostile, degradante umiliante o offensivo" (in queste parole è chiaro il riferimento al fenomeno noto come mobbing). Invece il co. 2 ter vieta espressamente le molestie sessuali, cioè i "comportamenti indesiderati a connotazione sessuale, espressi in forma fisica, verbale o non verbale" aventi lo stesso scopo o lo stesso effetto dei comportamenti di cui al comma precedente.

Inoltre il nuovo co. 2 quater dispone la nullità degli atti adottati in conseguenza al rifiuto o viceversa alla sottomissione a comportamenti costituenti molestia. A questo proposito appare utile notare come l'applicazione di questa norma possa essere discutibile laddove sembra delineare la nullità di un trattamento favorevole operato nei confronti di chi non abbia avuto il coraggio di sottrarsi a molestie sessuali.

La tutela contro le discriminazioni è rafforzata anche sul piano probatorio rispetto al regime generale: tenuto conto delle difficoltà cui può andare incontro la lavoratrice nella prova del trattamento discriminatorio, il relativo onere resta a suo carico secondo la regola generale, ma si precisa che l'onere di provare la mancata discriminazione ricade sul convenuto, allorché il lavoratore o la lavoratrice ricorrente fornisca elementi di fatto, desumibili anche da dati statistici, idonei a fondare in termini precisi e concordanti, la presunzione di una discriminazione per sesso.

Per quel che riguarda lo strumento giudiziario, in conclusione si può dire che per il datore di lavoro che voglia mettersi al riparo da azioni giudiziarie, sia diventato opportuno evitare ogni ipotesi di sottorappresentazione dei lavoratori dell'uno o dell'altro sesso e quindi, nei fatti, delle donne. Infatti l'ammissione ormai piena della prova di tipo statistico e la parziale inversione dell'onere della prova inducono a sospettare una discriminazione in tutti i casi in cui, a fronte di una certa percentuale di donne rispetto all'universo dei lavoratori in concreto disponibili, tale percentuale

“

E' da considerare
discriminazione
ogni atto
che produca
un effetto
pregiudizievole
in ragione
del sesso

”

non sia rispettata nelle scelte imprenditoriali. Per questa via il divieto di discriminazione finisce per superare i confini della tutela della parità formale e confluisce nella promozione di pari opportunità.

È merito delle donne aver introdotto il dibattito su una diversa gestione dei tempi di lavoro e di vita: infatti una nuova organizzazione complessiva dei tempi di vita è

stata considerata un elemento fondamentale per una politica che renda davvero più conciliabile, per le donne ma in fondo anche per gli uomini, l'attività lavorativa con le altre attività, soprattutto con quelle collegate ai compiti di cura familiare. Di questo dibattito e delle esperienze concrete che erano state già avviate, fa tesoro la citata legge n. 53 del 2000, laddove introduce norme dirette ad una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro e, ancora di più, disposizioni che tendono ad una nuova organizzazione dei tempi delle città.

“
Oggi l'età minima
di ammissione
al lavoro coincide
col compimento
dell'obbligo
scolastico
e comunque non
prima dei 16 anni
”

Rispetto al primo punto, l'art. 9 della legge destina una parte del Fondo per l'occupazione a forme di promozione dell'attività lavorativa dirette a conciliare tempo di vita e tempo di lavoro. In particolare è previsto il finanziamento di specifici progetti di azioni positive che consentano a lavoratrici e lavoratori – e soprattutto a quelli che abbiano figli fino ad otto anni di età (dodici in caso di adozione o affidamento) - forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro. La norma fa

esplicito riferimento al part-time reversibile, al telelavoro ed al lavoro a domicilio, all'orario flessibile in entrata e in uscita, alla banca delle ore, alla flessibilità sui turni e all'orario concentrato; è evidente tuttavia che questa elencazione non può ritenersi esaustiva e che si debbano ritenere finanziabili i progetti che perseguano gli obiettivi indicati dalla norma anche con l'uso di strumenti diversi.

Il lavoro dei minori

Al lavoro dei minori la Costituzione dedica le disposizioni contenute nei commi 2 e 3 dell'art. 37: il primo rinvia alla legge la determinazione dell'età minima per l'ammissione al lavoro, mentre il secondo fissa il principio di parità di trattamento a parità di lavoro ed affida allo Stato la tutela del lavoro minorile da attuare con speciali norme protettive e ciò con l'obiettivo della tutela della salute e della capacità di lavoro come attitudine fisiologica della persona.

Quando la Costituzione fu approvata, la maggiore età si raggiungeva al compimento dei 21 anni e l'età minima per lavorare era fissata dalla legge a 14 anni, cosicché le norme indicate si applicavano ai lavoratori di età compresa tra i 14 ed

i 21 anni.

Oggi la disciplina è profondamente mutata. Prima di tutto la maggiore età si raggiunge oggi al compimento dei 18 anni. Inoltre l'importanza di evitare lo sfruttamento giovanile è stata riconosciuta dalla Comunità Europea con la Direttiva n. 94/33 del 22 giugno 1994, recepita in Italia con il D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 345, che ha largamente modificato la precedente L. 17 ottobre 1967, n. 977 ed al quale è seguita la più recente normativa nazionale sull'obbligo di istruzione.

In forza dell'attuale disciplina contenuta nella L. n. 977, l'età minima di ammissione al lavoro coincide con il momento in cui il minore concluda il periodo di istruzione obbligatoria e comunque non prima dei 16 anni.

Non si deve trascurare che in ottemperanza agli obblighi comunitari ed al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani, si è avviato un processo d'integrazione tra istruzione scolastica e formazione professionale, con la sostituzione dell'originario obbligo scolastico (della durata di otto anni) con il diritto-dovere d'istruzione e formazione fino al compimento dei diciotto anni, introdotto prima con la L. 20 gennaio 1999, n. 9 e poi con la L. n. 53 del 2003 che ha espressamente abrogato la precedente. La delega conferita al Governo da quest'ultima legge è stata attuata con il D. Lgs. 15 aprile 2005, n. 76, espressamente rivolto a perfezionare l'obbligo formativo introdotto dalla L. 17 maggio 1999, n. 144. Per quel che riguarda in modo specifico gli aspetti della formazione professionale, è stato approvato poi il D. Lgs. 15 aprile 2005 n. 77, che ha disciplinato l'alternanza tra scuola e lavoro come modalità di realizzazione della formazione del secondo ciclo, e proprio tale alternanza costituisce uno dei tratti salienti della riforma scolastica.

Inoltre occorre distinguere tra i 'bambini', cioè i minori che non hanno compiuto i quindici anni o che sono ancora soggetti all'obbligo scolastico, e gli 'adolescenti', e cioè i minori compresi fra i quindici e i diciotto anni non più soggetti all'obbligo scolastico.

Il principio generale è che i bambini non possono essere adibiti al lavoro se non per particolari prestazioni di lavoro (attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario) e a condizione che non venga messa a repentaglio la loro sicurezza, la loro integrità psico-fisica ed il loro sviluppo e che il lavoro non impedisca l'assolvimento degli obblighi scolastici o formativi. Per contro, la legge indica lavori cui è vietato adibire anche gli adolescenti, salvo che essi siano svolti per finalità formative specificamente autorizzate, e sotto la stretta sorveglianza di formatori competenti anche sul versante della sicurezza.

Fermi restando questi limiti di ammissione al lavoro, la tutela dei minori è incentrata – a parte le norme che disciplinano gli accertamenti medici sulla loro idoneità all'attività lavorativa cui devono essere adibiti – sull'imposizione di limiti in materia di orario di lavoro, sul divieto del lavoro notturno, sull'obbligo di riposi intermedi e settimanali, di ferie annuali, e sulla predisposizione di un robusto apparato di sanzioni penali ed amministrative.

La partecipazione difficile

I limiti e le problematicità del progetto costituzionale

Le forme della partecipazione

Negli ultimi anni stiamo assistendo a una ripresa di attenzione nei confronti del tema della partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti nelle imprese. Il tema, in realtà, è frequentato a fasi alterne, sia dalle parti sociali, sia dal legislatore, sia dagli interpreti. Si pensi che è del 1981 uno studio su 'Democrazia industriale e diritto dell'impresa', in cui l'autore (Montalenti), nel ricordare "i presupposti storici del dibattito sulla partecipazione in Italia", precisava che "la letteratura esistente in materia di democrazia industriale è ormai sterminata" (p. 7).

Il nostro Paese appare segnato – tuttora – dalla presenza del principio costituzionale, evocativo della cogestione, letto come continuità ingombrante rispetto a quell'ordinamento corporativo che si intendeva superare. Come è noto l'articolo 46 recita, con linguaggio viepiù obsoleto, che "ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende". Il disposto letterale, per quanto ingombrante sia stato, al punto da paralizzarne l'attuazione, si rivolge però ad un obiettivo su cui tornare a impegnarsi.

A così lunga distanza temporale dall'emanazione della Carta Costituzionale cresce infatti l'interesse a collocarsi nella prospettiva di attuare la parte dedicata ai principi collettivi del lavoro tuttora rimasti allo stadio programmatico. Da decenni si segnalano le difficoltà di lasciare le relazioni sindacali prive di regole

Donata Gottardi è ordinaria di Diritto del lavoro all'Università di Verona

eteronome, con le uniche due eccezioni costituite dalla promozione del sindacato con lo Statuto dei diritti dei lavoratori del 1970 e dalla regolamentazione dello sciopero nei pubblici servizi essenziali nel 1990, in riferimento agli altri due articoli della Costituzione in materia di relazioni sindacali (articoli 39 e 40).

Questo non significa che siamo all'anno zero in materia di partecipazione. Con atti dell'autonomia collettiva è almeno dagli anni '70 che disponiamo di interventi ed esperienze di vario livello e incisività, a partire da quei diritti all'informazione e consultazione sindacale che avevano fatto considerare il nostro Paese il 'laboratorio d'Europa', con l'invenzione di quella che è stata definita 'partecipazione conflittuale', cioè partecipazione mediante la contrattazione collettiva.

Il linguaggio dei diritti di informazione e consultazione è ancora quello più frequentato e ha ottenuto ampia generalizzazione, anche mediante la spinta delle istituzioni dell'Unione europea mediante apposite direttive. E' in questo modo che si sono radicati i diritti di informazione, consultazione e partecipazione nei sistemi di relazioni sindacali di ogni Paese europeo, sia pure in forme, modalità, contenuti e intensità fortemente differenziate.

Non si dimentichi che le esperienze di codeterminazione hanno avuto un impulso determinante negli anni '80 con il Protocollo Iri, via via seguito da numerose altre intese, prolegomeni di quelle commissioni miste bilaterali e di quegli osservatori congiunti di cui sono disseminati i contratti collettivi nazionali di lavoro. Presenta particolare interesse la scelta del recente c.c.n.l. per l'industria chimico-farmaceutica del 15 ottobre 2015 di creare osservatori anche a livello aziendale.

Non siamo all'anno zero nemmeno se consideriamo il forte coinvolgimento sindacale nella gestione dei licenziamenti collettivi, delle crisi aziendali e delle trasformazioni o ristrutturazioni produttive, presente nel nostro ordinamento ormai da decenni, ancora una volta in attuazione delle direttive dell'Unione europea in materia di licenziamenti collettivi e di trasferimenti di impresa o di suo ramo.

In questo quadro non si possono dimenticare inoltre le esperienze in materia di azionariato dei dipendenti, così come la riforma societaria che, introducendo regimi opzionali di scelta tra sistema monistico, dualistico e tradizionale, consente che si affermi anche nel nostro Paese l'esperienza della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, mediante appunto l'adozione del modello dualistico, con un consiglio di gestione affiancato da un consiglio di sorveglianza.

“

La Costituzione
riconosce il diritto
dei lavoratori
a collaborare nei
limiti stabiliti dalla
legge alla gestione
delle imprese

”

Quest'ultimo tema si intreccia con la disciplina, ancora una volta proveniente dalle istituzioni dell'Unione europea, in materia di Società europea (SE) e di Società cooperativa europea (SCE), recepita con molte reticenze nel 2005 (d. lgs. n. 188), in cui è presente una definizione di partecipazione che fa espresso e diretto riferimento alla presenza di rappresentanti dei lavoratori negli organi societari.

Si potrebbe, quindi, sostenere che tutto il ventaglio delle forme di coinvolgimento dei lavoratori – da quelle più blande o deboli a quelle più incisive o forti – sia ormai disponibile e che siamo in presenza di una attuazione non diretta, ma ampia del principio costituzionale posto all'articolo 46.

Verrebbe in altri termini allora da chiedersi perché, in materia di partecipazione, continuiamo ad essere lontani dall'obiettivo del coinvolgimento dei lavoratori, considerato ormai sempre di più strategico per migliorare i risultati produttivi e la qualità del lavoro e decisivo per "far sì che uomini e donne si riappropriino del senso e del valore del loro lavoro, siano partecipi e 'continuo' nelle scelte produttive", come ricordano Mimmo Carrieri e Paolo Nerozzi nell'introduzione al volume in tema di "Partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese" (Il Mulino, 2015, p. 7).

Tornare al dettato costituzionale

L'analisi va ricondotta al dettato costituzionale. Si è ricordato in precedenza che da poco più di un decennio è stato inserito nel nostro ordinamento, con il decreto legislativo sulla riforma societaria (d. lgs. 17 gennaio 2003, n. 6), il sistema dualistico, che è il modello su cui si fonda, in altri Paesi, la partecipazione alla gestione delle imprese, intendendo per tale la presenza di rappresentanti sindacali e/o dei lavoratori nei luoghi in cui vengono assunte le decisioni, come auspicato dalla normativa proveniente dalle istituzioni europee.

Siamo in presenza di un paradosso: proprio quando si stanno scoprendo le potenzialità in termini partecipativi, il sistema dualistico sta per diventare sempre più residuale, con abbandono anche da parte delle poche società che lo avevano adottato. Ne vanno, quindi, indagati i motivi, anche al fine di recuperare una visione che, lasciate alle spalle le pulsioni corporativistiche, possa rilanciare un modello forte e alternativo di relazioni sindacali.

Per far questo, a mio avviso, si deve verificare se e come sia possibile inserire rappresentanti sindacali e/o dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza. Si scoprono così le tante barriere che sono state costruite per ostacolare, anziché promuovere, le prospettive partecipative per la rappresentanza dei lavoratori, superate le quali ci si trova comunque nelle maglie di una fitta rete di protezione, stesa per evitare una presenza quantitativamente più che simbolica ed in grado di esercitare una influenza sulla gestione non limitata al controllo formale e successivo.

Si scopre così che la formulazione normativa non è lineare, ma appare un ginepraio inestricabile, tra regole specifiche e rinvii al sistema tradizionale, che finiscono per assumere un ruolo di primazia, con diffusa tendenza a ricondurre il consiglio di sorveglianza al collegio sindacale, evitando di mettere in evidenza le specificità e le potenzialità del regime dualistico.

Qui ci si può solo limitare a ricordare che la scelta non-includente è in realtà il derivato di una sola disposizione apparentemente escludente: quella secondo cui non possono essere eletti consiglieri di sorveglianza, e se eletti decadono, coloro che sono legati alla società o alle sue controllate "da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione l'opera retribuita che ne compromettano l'indipendenza" (art. 2409-duodecies, comma 10, lettera c, del codice civile). La dottrina dominante è orientata alla tesi genericamente limitativa, secondo cui non è consentito l'accesso al consiglio di sorveglianza di rappresentanti dei lavoratori: la condizione di dipendente della società determina l'ineleggibilità per mancanza del requisito di indipendenza.

Il punto cruciale sta però nella compromissione dell'indipendenza e non nell'esistenza di un rapporto di lavoro o di consulenza o di collaborazione. Non si può dimenticare che se l'ineleggibilità dipendesse dal legame derivante da un rapporto lavorativo, di collaborazione o di consulenza, non sarebbe stato necessario il richiamo all'indipendenza. In altri termini, se la ratio della disposizione consistesse nel ritenere che non si è indipendenti in tanto in quanto prestatori di attività lavorativa in favore della società, non avrebbe alcun significato la formula utilizzata. Se la condizione lavorativa costituisse esclusione assoluta, non andava espresso il riferimento all'indipendenza. Aver introdotto la verifica della mancata compromissione dell'indipendenza, porta a concludere che si tratti di condizione 'relativa' e non 'assoluta' di ineleggibilità.

Si consideri inoltre che gli interpreti non sono ancora giunti a un esito condiviso, ma anzi sono tuttora impegnati nella difficile ricerca di soluzioni soddisfacenti, per definire la nozione di indipendenza. Inoltre non è richiesto che tutti i consiglieri siano indipendenti, con la conseguenza di un requisito a doppia valenza: rilevante ma non necessario nella generalità dei casi, indispensabile in presenza di un legame 'lavorativo'.

Illuminanti sono i contenuti della Raccomandazione della Commissione europea del febbraio 2005, sul ruolo degli amministratori senza incarichi esecutivi o dei membri del consiglio di sorveglianza delle società quotate, che dimostrano la distanza siderale dell'impianto normativo nostrano se letto in maniera avulsa e ostile all'inserimento nel diritto societario di profili partecipativi. L'indipendenza va considerata come garanzia di assenza di conflitti di interesse ma non rientra tra le 'qualifiche' richieste, che consistono piuttosto in "conoscenze, esperienze e opinioni, nel

“

Va verificata
la possibilità
di inserire
i rappresentanti
dei lavoratori
nei consigli
di sorveglianza

”

complesso, sufficientemente diversificate da consentire loro il corretto esercizio dei compiti loro affidati" (punto 11). In un allegato si fa riferimento all'esclusione dell'esistenza di un rapporto di lavoro, tranne nel caso in cui l'elezione avvenga "nell'ambito di un sistema di rappresentanza dei lavoratori riconosciuto dalla legge". Nell'introdurre l'eccezione si fa riferimento alla situazione del "dirigente del livello più elevato", per il quale sembra restare, quindi, confermata la mancanza di indipendenza.

Ed proprio così che la questione andrebbe affrontata e risolta. Occorre, quindi, adottare un approccio interdisciplinare, superare le aprioristiche chiusure, interpretare la disciplina nazionale in conformità alle indicazioni unionali ed evitare di lasciare a sé stesso il regime dualistico, che in questo modo diventa un mero meccanismo alternativo e discrezionale di governance societaria destinato a naufragare, in quanto pletorico e ridondante, che provoca farraginosità nel meccanismo decisionale, una opaca commistione e moltiplicazione dei centri direzionali, confusione di ruoli e responsabilità.

Non è chi non veda come in questa materia il tema del conflitto di interessi riguarda aspetti di intreccio di convenienze e di reti di natura economica e va a toccare uno dei punti cruciali del sistema di relazioni sindacali partecipative: la determinazione della sua capacità di condizionamento delle scelte dell'impresa, tenendo conto dei diversi interessi in gioco e

delle loro interdipendenza, al fine di individuare un interesse di sistema.

La partecipazione alla gestione delle imprese non può rimanere assente dal nostro ordinamento, assenza voluta, e determinata non – come troppo spesso si afferma – dalle difficoltà della sua coesistenza con la cultura conflittuale che ha a lungo caratterizzato il nostro sistema di relazioni sindacali, quanto piuttosto dall'assetto normativo societario, che è stato approntato perseguendo la logica dei "circuiti separati" (così L. Zoppoli, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, atti Aidlass, Giuffrè, 2006, p. 89).

La posizione delle parti sociali

Si è soliti ritenere che numerose siano le resistenze delle parti sociali nei confronti dell'introduzione di strumenti 'forti' di partecipazione.

In realtà, se si vanno a leggere alcuni documenti ufficiali, si rinvencono posizioni, forse minoritarie all'interno delle organizzazioni, ma estremamente significative. Presenta particolare interesse quanto espresso in sede di emanazione dell'Avviso

“

Le resistenze
delle parti sociali
all'introduzione
di strumenti
di partecipazione
sono meno forti
di quanto si crede

”

comune del marzo 2005 per il recepimento della direttiva sulla SE in relazione al coinvolgimento dei lavoratori. Le parti che lo hanno sottoscritto sono: dal lato dei datori di lavoro, Confindustria, Abi, Ania, Confcommercio e Confservizi, e dal lavoro dei lavoratori, Cgil, Cisl, Uil e Ugl. In quella occasione le confederazioni sindacali e, in particolare la Cgil, hanno sciolto alcune storiche riserve. La Cgil ha emanato una nota in cui si valuta come risultato positivo dell'intesa "la chiara opzione espressa dalle parti sociali in favore del 'modello dualistico' di società, ritenuto più idoneo ad esprimere le istanze di partecipazione dei lavoratori", "in quanto prevede la netta distinzione dai compiti di gestione (consiglio di gestione) dai compiti di indirizzo (consiglio di sorveglianza), consentendo ai rappresentanti dei lavoratori, eletti o nominati nel consiglio di sorveglianza, di svolgere in quella sede un ruolo di influenza sulle strategie delle imprese, contribuendo positivamente a criteri più evoluti di trasparenza della Governance". Ed è proprio la Cgil a lamentare che la c.d. riforma Vietti "tace del tutto sul/sui modello/i normativo/i idonei a dare corpo all'idea di partecipazione organica definita dalla normativa sulla SE, non fornendo alcuna indicazione al riguardo".

La nota della Cgil prosegue e interviene anche sull'ineleggibilità di cui si è prima parlato, collegandola ai dirigenti e segnalando che "ove questa causa ... non venisse rimossa, si assisterebbe all'evidente paradosso di consentire la partecipazione organica di rappresentanti dei lavoratori solo ove questi non siano dipendenti dalla società ... ma siano sindacalisti esterni o figure terze di esperti. L'ipotesi va valutata attentamente a causa dell'impropria funzione partecipativa che il sindacato verrebbe ad assumere. Senza contare che uno dei tradizionali ostacoli posti da parte padronale alla partecipazione dei lavoratori è proprio il timore di un controllo sindacale della funzione partecipativa".

Le proposte e i progetti

Cresce la condivisione della necessità di rilanciare una prospettiva regolativa inclusiva, che non separi il versante della partecipazione dalla rappresentanza, dalla contrattazione collettiva e dallo sciopero. Su questo esistono ormai numerose proposte e progetti di legge.

Sono innanzitutto da prendere in considerazione i progetti di legge delle ultime due legislature, che si collocano a cavallo della delega non esercitata contenuta nella l. n. 92 del 2012.

Per fare il punto sulla ripetuta attività di presentazione di progetti di legge da parte di deputati e senatori, si può partire dalla "bozza provvisoria di testo unificato", del 24 ottobre 2009, elaborata da Pietro Ichino sulla base di quattro testi¹, eterogenei sul punto che ci interessa, e che continua a costituire il modello delle proposte di legge dell'attuale legislatura². In questo progetto, si prevede la stipulazione di un contratto collettivo destinato a introdurre anche la "partecipazione

1 Castro, n. 803/2008, Treu, n. 964/2008, Cinzia (e non Anna, come viene costantemente ripetuto) Bonfrisco, n. 1307/2009 e Adragna, n. 1531/2009

2 Ad esempio quella di Nencini, n. 1183 del 22 novembre 2013 e di Nastri, n. 1998 del 24 gennaio 2014.

di rappresentanti eletti dai lavoratori o designati alle organizzazioni sindacali in organi di sorveglianza" ai fini del "controllo sull'andamento o su determinate scelte di gestione aziendale". Una specifica disposizione è dedicata alla partecipazione di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza delle S.p.a. e delle SE con più di 300 lavoratori a seguito di stipulazione di contratto aziendale, ferme restando le disposizioni in materia di sistema dualistico del codice civile. Ripartizione dei posti e modalità di designazione sono rimesse al contratto aziendale, mentre qualora sia stato anche attivato un piano di azionariato dei dipendenti, un posto nel consiglio di sorveglianza va riservato "a un rappresentante dei dipendenti che aderiscano al detto piano".

In realtà il testo parlamentare più completo è quello che ha come primo firmatario Tiziano Treu, in cui la partecipazione di "una quota non inferiore a un quinto e non superiore alla metà dei componenti" di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza viene fatta derivare da una richiesta qualificata avanzata o da almeno il 30% dei dipendenti o dalle RSA/RSU o dalle OO. SS. e regolata dalla contrattazione collettiva. Salva sua diversa disposizione, i consiglieri sono eletti per il 70% dai lavoratori, mentre il restante 30% è designato dalle associazioni sindacali territoriali. Il tutto cercando di mantenere paritaria la proporzione tra le due quote e rappresentate tutte le categorie di lavoratori: operai, impiegati, quadri e dirigenti.

Presenta inoltre particolare interesse la proposta di legge n. 1904, primo firmatario Cesare Damiano, presentata il 19 dicembre 2013, in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, in cui si prevede l'istituzione di un "comitato consultivo", a partire dalla soglia dimensionale dei 300 lavoratori. Il comitato riceve semestralmente "una relazione illustrativa della situazione economica, finanziaria, produttiva e occupazionale" ed esprime "un parere preventivo e non vincolante", formulando anche osservazioni e raccomandazioni su una serie nutrita di materie, tra cui la cessazione o il trasferimento di azienda o di suo ramo, fusioni e incorporazioni. La composizione, le procedure di nomina e i requisiti di eleggibilità del comitato consultivo sono affidati alle parti sociali.

Oltre ai progetti e disegni di legge, si registrano, negli ultimi tempi, iniziative provenienti da giuslavoristi così come dalle parti sociali.

La prima consiste in una articolata 'proposta di legge sindacale' della rivista Diritti, Lavori, Mercati, che dedica attenzione specifica alla partecipazione dei lavoratori negli organi societari. La soglia dimensionale scende da 300 a 250 lavoratori e le società considerate possono assumere qualsivoglia veste (S.p.a., S.r.l., cooperative, SE). La quota di presenza rimane compresa tra un quinto e non più della metà dei componenti. La differenza più rilevante e significativa consiste nella scelta di rendere questa presenza obbligatoria e non opzionale (su richiesta dei lavoratori o sindacale) e applicabile anche in assenza di adozione del sistema dualistico³, prevedendosi – ma forse solo in alternativa tra loro – per il consiglio di amministrazione, per il consiglio di sorveglianza, per il collegio sindacale. Alla contratta-

3 Come risulta nella 'Guida alla lettura', la 'partecipazione organica' non viene collegata al sistema dualistico, in considerazione del fatto che risulta "pressoché estraneo alla realtà italiana".

zione collettiva spetta comunque la determinazione di composizione, funzioni e modalità elettorali.

La seconda consiste in una profonda revisione normativa proposta dalla Cgil con la 'Carta dei diritti universali del lavoro – Nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori', in cui una specifica attenzione è dedicata al tema della "partecipazione dei lavoratori alle decisioni e ai risultati delle imprese", mediante "diritti di informazione, di consultazione e di contrattazione dei rappresentanti dei lavoratori finalizzati alla conoscenza e al controllo delle decisioni delle imprese, nonché alla partecipazione alla loro assunzione.

Lo strumento della contrattazione collettiva, anche per le considerazioni sopra svolte, sembra essere insufficiente, ancorché – e forse ancor più che in passato – vi si continui a puntare, in omaggio alla tradizione politico-culturale del nostro sistema di relazioni sindacali.

La rinnovata fase di dibattito e di progettualità sul tema della partecipazione non può però limitarsi a invocare o assegnare ruolo determinante alle parti sociali. Prima ancora di chiedersi se le parti sociali vorranno o sapranno accordarsi, si deve affrontare il problema dell'ambiente ostile – e non solo agnostico – creato dalle regole, in particolare quelle che presidiano la Governance societaria.

Occorre una fonte espressa di pari livello, dato che non è pensabile che la contrattazione collettiva, in qualità di fonte sotto-ordinata alla legge, possa derogar(vi). Ma non pare si profili all'orizzonte: la delega della riforma Monti-Fornero è da tempo scaduta e nessuna menzione è stata inserita nella legge-delega n. 183 del 2014, c.d. Jobs Act, incardinato sui profili individuali della materia.

La ripresa di attenzione al tema del coinvolgimento dei lavoratori è particolarmente importante, soprattutto se si considera quanto possa essere fondamentale per affrontare non solo le crisi ma le vere e proprie mutazioni genetiche del sistema produttivo dell'economia mondiale. Occorre però che si trasformi in un reale mutamento di rotta, con un approccio sistemico, unitario e coerente nel definire nuovi assetti normativi – eteronomi ed autonomi – in sintonia con gli indirizzi europei.

“

La proposta
di legge Damiano
del 2013 prevede
un comitato
consultivo
nelle imprese oltre
i 300 dipendenti

”

Nel mercato totale

Le norme internazionali del lavoro e il dialogo sociale

"Una pace duratura e universale è possibile solo se basata sulla giustizia sociale".

Recita così il preambolo della Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (Ilo), la Carta adottata nel 1919 e aggiornata nel 1944, quando l'Ilo è diventata un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Dopo i due più grandi conflitti del novecento il legame tra pace e giustizia sociale era ben chiaro ai costituenti internazionali, così come lo era per quelli europei, che nello stesso periodo hanno scritto e adottato carte costituzionali dalla forte impronta laburista.

Oggi in Italia e in altri paesi dell'Ue si discute di quanto sia centrale il lavoro in ambito costituzionale, dell'importanza dei diritti e di quella del mercato. Questo dibattito non può prescindere da come la stessa questione viene affrontata nella dimensione internazionale. In un sistema economico globale che annulla i confini di merci, capitali e informazioni, che spinge alla crescente competizione di economie e paesi, è in atto la ridefinizione – e la messa in discussione – dei principi su cui è stata costruita tutta la giurisprudenza del lavoro dal dopoguerra a oggi.

La sfera istituzionale in cui sta avvenendo questa discussione del rapporto tra lavoro, norme e mercato è proprio quella dell'Ilo. Questa agenzia ha due particolarità rispetto ad altri organismi Onu. Primo, si tratta di un'organizzazione "tripartita", ovvero costituita in pari misura da rappresentanti di governi, imprenditori e lavoratori dei 185 Stati membri. Secondo, crea e promuove gli stan-

Vittorio Longhi è
giornalista e consulente Ilo

dard internazionali del lavoro, nella forma di convenzioni, che gli stati ratificano e s'impegnano a tradurre in leggi ordinarie e ad applicare, sotto la rigorosa verifica degli organi di supervisione Ilo, e in forma di raccomandazioni, che hanno una funzione di guida e indirizzo.

Attualmente esistono 190 convenzioni, trattati con potere vincolante, e 204 raccomandazioni. Gli aspetti della giurisprudenza del lavoro che questi trattati coprono sono molteplici e comprendono tanto i principi generali del diritto del lavoro, quanto gli ambiti e i settori economici più specifici: dalla libertà sindacale al lavoro domestico, dal divieto di lavoro forzato alle tutele per i lavoratori marittimi. La natura tripartita si esprime in ogni sfera delle attività Ilo, dall'elaborazione delle nuove norme da adottare, alla discussione sulla loro applicazione ed eventuale violazione. Per questo motivo si può dire che l'Ilo rappresenta l'espressione più alta e la garanzia maggiore di dialogo sociale, in uno sforzo costante di "concertare" norme e politiche del lavoro.

La logica concertativa non nasconde né nega la natura conflittuale del rapporto tra capitale e lavoro, ma cerca di fornire gli strumenti affinché quel conflitto, indispensabile a ogni democrazia, possa poi trovare una composizione nell'interesse del paese e della società in cui sorge.

Quando l'Ilo divenne agenzia specializzata Onu nel 1946, all'interno della comunità internazionale era sentita l'esigenza di estendere e assicurare diritti e tutele al maggior numero di persone, un elemento imprescindibile per avviare una ricostruzione sana e sostenibile. L'assenza di regole che aveva portato alla crisi economica del 1929, il conflitto devastante che ne era seguito e la minaccia dei regimi totalitari indussero le Nazioni Unite a dotarsi di un sistema normativo articolato, un solido riferimento per assicurare giustizia sociale e dignità al lavoro ovunque e per chiunque.

Il 'law shopping'

A oltre sessant'anni di distanza, così come per la Costituzione in Italia, la domanda che oggi molti si pongono rispetto all'Ilo è quanto sia ancora valido questo riferimento normativo, se sia necessario e che funzione possa svolgere nella difficile fase di uscita dalla crisi più recente, nell'economia e nella società globalizzata, ovvero in quello che il giurista francese Alain Supiot¹ descrive come il "Mercato Totale".

Vale la pena citare la teoria di Supiot, perché implica un confronto problematico,

“

Con l'Ilo
l'Onu afferma
l'esigenza di un
sistema normativo
in grado
di assicurare
giustizia sociale

”

¹ Supiot, A. (2010) A legal perspective on the economic crisis of 2008, *International Labour Review*, Vol. 149, No.2

anzi conflittuale, con il sistema delle norme internazionali del lavoro. L'espressione "mercato totale" infatti si riferisce alla situazione attuale in cui ogni elemento che costituisce una società, compresi i suoi abitanti, le sue istituzioni e le sue leggi – quindi non più solo beni e servizi –, sembra essere misurato, valutato, movimentato e scambiato in base ai principi del valore commerciale e della competizione globale. È l'ammissione che la competitività economica è diventata il vero obiettivo anche dell'ordine normativo, che ormai si accettano gli indicatori di crescita e commercio come fini in sé, fini da raggiungere attraverso una concorrenza senza limiti, non solo tra imprese, ma anche tra popoli, tra paesi.

L'iperbole di Supiot trova un riscontro nel preambolo dell'accordo di Marrakech, con cui è stata costituita l'Organizzazione Mondiale del Commercio (Wto): "Le relazioni internazionali nei campi del commercio e dell'economia dovrebbero essere condotte mirando a innalzare gli standard di vita, ad assicurare il pieno impiego e un ampio e crescente volume di reddito reale e di domanda effettiva, a espandere la produzione e lo scambio di beni e servizi" (Wto, 1994).

Altre istituzioni economiche internazionali sembrano promuovere il principio del "law shopping", che va in questa stessa direzione. Con questa espressione si intende la ricerca costante di paesi e aree economiche con leggi e ordinamenti che favoriscono il commercio e la circolazione di capitali, anche a discapito dei diritti. Ad esempio, dal 2004 la Banca Mondiale pubblica ogni anno il rapporto Doing Business in cui indica i paesi in cui è più conveniente investire per 'fare affari', appunto, assegnando punteggi anche in base alla regolamentazione del lavoro. Ad esempio, la facilità di assunzione e licenziamento è considerata un fattore che incoraggia gli investimenti mentre ogni forma di tutela, anche quelle elementari in caso di maternità o infortunio, è spesso indicata come un fattore negativo, dunque penalizzante per chi vuole fare affari. Non stupisce che nella graduatoria di Doing Business spesso si trovano in alto paesi in cui sono minime le libertà sindacali o è ristretto il diritto alla contrattazione collettiva, come i Paesi emergenti del sudest asiatico oppure le repubbliche ex-sovietiche.

Secondo Supiot, questi principi di leggi e di mercato contrastano nettamente sia con il senso che ha ispirato il sistema normativo internazionale sia con i valori fondanti dell'Ilo sanciti dalla Dichiarazione di Philadelphia del 1944. Nella Dichiarazione, al centro del sistema economico e sociale sono posti gli esseri umani, il loro benessere, la libertà e la dignità. Si presuppone che l'economia e il mercato siano al servizio delle persone e dei popoli, che ne siano lo strumento, non il fine. Oggi invece le maggiori organizzazioni economiche sembrano orientate a ribaltare ogni riferimento acquisito nel passato per finalizzare anche le persone e le leggi che ne regolano i rapporti al risultato economico. La totalità del mercato starebbe nel presupposto che questa azione di progressiva e inarrestabile mercificazione non riguarda più solo il lavoro, ma pervade ogni sfera delle relazioni, come ad esempio quelle finanziarie. È noto che da questa cultura e di questa politica hanno origine le deregolamentazioni che hanno causato la crisi finanziaria ed economica del 2007.

La minaccia al sistema delle regole

La spinta a deregolamentare e a mercificare anche la giurisprudenza del lavoro ha incoraggiato le grandi imprese a forzare sempre più la mano delle istituzioni per ridurre tutele e diritti, fino a mettere in discussione alcuni punti fermi del sistema normativo internazionale. Proprio nell'ambito Ilo questo cambiamento è tuttora in atto e prefigura cambiamenti profondi.

Ogni anno a giugno, a Ginevra, si tiene la Conferenza internazionale del lavoro (Ilc), l'incontro in cui i costituenti dell'Ilo - rappresentanti di governi, di imprenditori e di lavoratori di tutto il mondo - dibattono delle principali tendenze dell'occupazione, delle nuove norme e delle politiche dell'organizzazione. Il momento centrale della Ilc è quello della Commissione sull'applicazione degli standard del lavoro, in cui sono discussi i 25 casi di più gravi violazioni delle convenzioni Ilo, spesso su segnalazione degli stessi costituenti, quasi sempre sindacati dei lavoratori. I casi sono selezionati da un corposo rapporto annuale redatto dalla Commissione di esperti, un organo esterno e indipendente, formato da 20 giuristi di lunga esperienza, provenienti da paesi diversi. La discussione di ogni caso porta a delle raccomandazioni che la commissione della conferenza rivolge ai governi dei paesi in questione affinché le norme siano applicate correttamente e non ci siano altre violazioni, come prevede il sistema di monitoraggio, supervisione e verifica.

È importante chiarire che il governo chiamato a rispondere della violazione di una convenzione non riceve sanzioni, perché le osservazioni degli esperti e le raccomandazioni della commissione non hanno valore vincolante. Pertanto, l'intero sistema di supervisione degli standard si regge sul valore politico delle raccomandazioni e sul presupposto che i costituenti decidono di condividerle e usarle come riferimento delle proprie norme e politiche del lavoro. In questa comunità internazionale ristretta che è l'Ilo, essere chiamati a rispondere di una grave violazione delle norme rappresenta un forte demerito politico, che inficia l'immagine, la reputazione e l'autorevolezza di quello Stato membro di fronte agli altri costituenti.

“

Con il law shopping la competitività economica e' diventata oggi l'obiettivo anche dell'ordine normativo

”

Nel 2012 è avvenuto un fatto senza precedenti nella storia dell'Ilo, che ha messo in discussione questo sistema di regole condivise. Alla Conferenza di giugno il gruppo degli imprenditori ha letteralmente impedito la discussione dei 25 casi, con la motivazione che quelli presi in considerazione facevano riferimento al diritto di sciopero e che questo non sarebbe contemplato esplicitamente nelle convenzioni internazionali, in particolare quella sulla libertà sindacale (numero 87 del 1948)

e quella sul diritto alla contrattazione collettiva (numero 98 del 1949), due delle otto convenzioni fondamentali. In realtà, già da anni gli imprenditori avevano espresso perplessità sulla considerazione del diritto di sciopero come parte delle norme internazionali del lavoro. Sembra però che nel 2012 abbiano colto l'occasione anche per mettere in discussione la legittimità e l'autorità della commissione di esperti, che hanno un ruolo determinante nell'intera procedura di verifica dell'applicazione delle norme.

“

Anche in ambito
llo si registra una
sempre maggiore
insofferenza
delle imprese
a sottostare a
norme
vincolanti

”

Mai prima di allora erano stati interrotti i lavori della Conferenza llo per l'opposizione tanto radicale di uno dei tre costituenti. Questo episodio dimostra quanto la struttura tripartita dell'llo e, in generale, il dialogo sociale a livello internazionale rischino la crisi, vista la sempre maggiore insofferenza delle imprese a sottostare a norme e procedure vincolanti. In seguito, alle Conferenze del 2013 e del 2014 la discussione dei 25 casi è avvenuta, ma con l'esclusione di tutti quelli riguardanti il diritto di sciopero, in attesa che la questione si chiarisse e che venisse ridefinito - in realtà circoscritto, secondo il volere degli imprenditori - il mandato della Commissione di esperti.

“Mettere in discussione l'ampiezza del mandato della Commissione di esperti significa colpire al cuore del meccanismo di supervisione llo e se ciò dovesse avvenire la commissione finirebbe per perdere ogni indipendenza”, ha commentato Claudia Hoffman ², ricercatrice di diritto internazionale che ha

analizzato la questione. In effetti, se la linea degli imprenditori fosse seguita, i governi richiamati perché non fanno rispettare le convenzioni internazionali finirebbero per non sentirsi più obbligati ad applicarle. A quel punto basterebbe contestare l'autorità degli esperti llo e perciò dello stesso vincolo che hanno contratto nel momento della ratifica. In sostanza, si finirebbe per indebolire tutto il sistema normativo, la cui forza maggiore sta proprio nella pressione politica che l'llo esercita sui propri membri e nell'indipendenza degli esperti. È intuitivo che una simile situazione porterebbe a una progressiva perdita di diritti e di tutele del lavoro su scala globale, con una sempre minore possibilità di denuncia e di cambiamento nel caso di violazioni.

La legittimità del diritto di sciopero

Al di là del ruolo della commissione di esperti, tuttavia, resta il merito della legittimità del diritto di sciopero come parte delle norme internazionali del lavoro. Diversi giuristi concordano che nelle due Convenzioni 87 e 98, rispettivamente

² Hoffman, C. (2014) The Right to Strike and the International Labour Organisation, Friedrich Ebert Stiftung

sulla libertà sindacale e sul diritto alla contrattazione collettiva, il diritto di sciopero non è esplicitato. Si fa riferimento, piuttosto, a un generico diritto per i sindacati di organizzare liberamente le proprie attività. Dunque, se si guarda al testo letterale dei due trattati, gli imprenditori non avrebbero torto a chiedere di non contemplarlo.

In realtà, il fatto che non sia stato esplicitato il diritto di sciopero in queste due convenzioni cardine del diritto del lavoro ha una motivazione storica e giuridica. Secondo la ricostruzione di Janice Bellace, docente di Diritto all'Università della Pennsylvania, nei lavori preparatori all'adozione della Convenzione 87 del 1948 si era discusso dell'eventualità di inscrivere il diritto di sciopero nel testo. Tuttavia, le norme Ilo non potevano e non possono rischiare di contravvenire alle leggi vigenti negli Stati membri e in quel periodo lo sciopero era ancora illegale in diversi paesi. Pertanto, i delegati che adottarono la Convenzione 87 alla conferenza del 1948 decisero di lasciare ai singoli Stati la scelta su come applicare e come tradurre il testo in legge nazionale, se inserire il diritto di sciopero (fu il caso dell'Italia) oppure no.

La Convenzione fa riferimento al pieno diritto dei lavoratori di "scegliere liberamente le organizzazioni a cui aderire" e a quelle organizzazioni conferisce il diritto di "tenere le proprie attività, formulare i propri programmi... con l'obiettivo di difendere e promuovere gli interessi dei propri iscritti". Da allora, per oltre 60 anni i costituenti dell'Ilo hanno riconosciuto implicitamente che lo sciopero rientra nelle attività previste dalla convenzione, soprattutto perché il diritto di sciopero è stato sancito in un numero sempre maggiore di paesi.

Secondo l'analisi di Bellace³, fino alla caduta del muro questo riconoscimento è rimasto implicito, mentre l'avvento del sistema economico a cui diamo il nome di "globalizzazione", con la scomparsa progressiva di ogni frontiera, ha rimesso in discussione una serie di diritti che sembravano ormai acquisiti. In effetti, dalla fine della guerra fredda e dall'apertura dei mercati per volere di nuove istituzioni economiche come la Wto, il livello di concorrenza tra imprese e paesi è cresciuto a dismisura. La conseguenza immediata è stata la compressione dei costi di produzione e del lavoro, dunque dei diritti, alla costante ricerca di competitività. Infatti è nel 1994 che per la prima volta, in ambito Ilo, il gruppo delle imprese solleva la questione della legittimità del diritto di sciopero, soprattutto per l'universalità con cui la Commissione di esperti lo applica in base alla Convenzione 87. Non è un caso se nel 1998 l'Ilo decide di adottare la Dichiarazione dei Principi e dei Diritti Fondamentali del Lavoro, con l'obiettivo di riaffermare e rilanciare il proprio mandato, concentrando l'attenzione su una serie di valori irrinunciabili e imprescindibili per tutti e tre i costituenti: governi, imprese e sindacati. Sono quattro gli standard internazionali del lavoro che vengono posti alla base della Dichiarazione: libertà sindacale, divieto di lavoro forzato, eliminazione del lavoro minorile e divieto di discriminazione. Inoltre, con questo nuovo documento, l'Ilo vincola automaticamente tutti i 185 paesi membri a far rispettare le quattro norme fondamentali, anche se non hanno ratificato la convenzione relativa, e a fornire rapporti periodici sullo stato di applicazione. Nonostante questa forte

riproposizione di standard del lavoro, per contenere gli eccessi e i fenomeni che vorrebbero cancellarli, come il "mercato totale" o il "law shopping" teorizzati da Supiot, il gruppo degli imprenditori ha continuato a mettere in discussione il ruolo della commissione di esperti, fino alla conferenza del 2012, nella quale è arrivato a interrompere i lavori.

"Chiariamo un punto. Il gruppo degli imprenditori riconosce che il diritto di sciopero esiste a livello nazionale in molti ordinamenti, ma fondamentalmente non riconosciamo che il significato di tale diritto sia definito dalla Commissione di esperti. L'organo preposto a decidere ogni regolamentazione del diritto di sciopero in sede Ilo è la conferenza. Altrimenti, sta ai sistemi giuridici nazionali stabilirlo".

Con queste parole e queste motivazioni, gli imprenditori hanno bloccato i lavori della commissione sull'applicazione degli standard e avviato la difficile fase di interpretazione del ruolo della Commissione di esperti e dell'universalità del diritto di sciopero. Diversi giuristi concordano che così facendo si è messo in dubbio l'operato dell'intero sistema di controllo e supervisione applicato dall'Ilo negli ultimi 60 anni, minacciando il delicato equilibrio del meccanismo tripartito, sui cui si fonda l'agenzia Onu.

Difendere le norme

Inizialmente, i costituenti dell'Ilo hanno trovato una via d'uscita a questa diatriba, traendo spunto dalla stessa Costituzione. All'articolo 37 si prevede che i costituenti, qualora non arrivino a un accordo sull'interpretazione di una norma, si rivolgano in ultima istanza alla Corte internazionale di giustizia. Ovviamente, la Corte si sarebbe potuta pronunciare sul merito del diritto di sciopero, se sia compreso o meno nelle Convenzioni 87 e 98, mentre è difficile che prendesse una posizione sulla legittimità della Commissione di esperti. Il gruppo degli imprenditori difficilmente avrebbe abbandonato la questione dopo anni di insistenza e di certo avrebbe trovato altri spunti per riprenderla. Anche per questo motivo, l'Ilo ha deciso di perseguire una soluzione per la via interna, evitando il pronunciamento della Corte di giustizia.

Dopo diversi incontri tripartiti informali e discussioni nel consiglio di amministrazione, a febbraio 2015 le parti sociali hanno trovato un accordo che di fatto riconosce "il diritto di intraprendere un'azione sindacale sia da parte dei lavoratori che degli imprenditori, a sostegno dei propri legittimi interessi". La questione del mandato della Commissione di esperti è stata affrontata dagli stessi esperti, che hanno riconosciuto alle proprie osservazioni il valore di "opinioni non vincolanti e decisioni mirate a guidare l'azione delle autorità nazionali". Rispetto alla funzione di "interpretazione" della Commissione di esperti – anch'essa messa in discussione dal gruppo degli imprenditori – gli esperti hanno chiarito: "fino a che quelle interpretazioni non sono contraddette dalla Corte di giustizia, devono essere considerate valide e universalmente riconosciute".

Nel complesso, gli imprenditori si sono detti soddisfatti della posizione degli esperti, soprattutto a proposito del valore non vincolante delle loro opinioni.

Dunque nell'accordo del 2015 anche il secondo punto più controverso ha trovato una convergenza e una soluzione.

Secondo Hofmann e Schuster⁴, tuttavia, non avere consultato la Corte di giustizia – anche solo sulla legittimità dei due quesiti, sciopero e ruolo degli esperti - lascia il dibattito aperto, senza una vera soluzione, anzi con un ampio margine di dubbio. Soprattutto, sarebbe stato utile porre la questione all'attenzione della società civile, per farne argomento di dibattito nell'opinione pubblica, anziché continuare a discuterne all'interno dei palazzi ginevrini. Garantire il diritto di sciopero e assicurare la legittimità di una commissione indipendente che vigila sull'applicazione delle norme del lavoro non sono disquisizioni astratte per giuristi e burocrati internazionali. Si tratta di diritti fondamentali che incidono sulle condizioni di vita e di lavoro delle persone, incidono sulla capacità delle forze produttive, lavoratori e imprese, di progredire in nome del benessere e dell'interesse collettivo. Le norme internazionali del lavoro sono conquiste di lunghe battaglie per i diritti nel corso di tutto il novecento, pertanto sono da considerarsi beni comuni da conoscere a fondo, da promuovere, da difendere.

“

La globalizzazione
ha rimesso
in discussione
una serie di diritti
che sembravano
ormai
definitivamente
acquisiti

”

4 Hofmann, C. e Schuster, N. (2016) It ain't over 'til it's over: the right to strike and the mandate of the ILO Committee of Experts revisited, Global Labour University, Working Paper No. 40

La parabola della concertazione

Quale rapporto tra politica e forze sociali

Per inquadrare i mutamenti del lavoro negli ultimi trent'anni in Italia occorre preliminarmente richiamare lo scenario internazionale in cui tali mutamenti si collocano. Durante i Trenta Gloriosi dell'immediato dopoguerra¹, le politiche socialdemocratiche, sostanzialmente condivise da forze cristiano-democratiche e liberaldemocratiche, avevano introdotto la tassazione progressiva, l'istruzione obbligatoria, il servizio sanitario pubblico, la previdenza e l'assistenza pubblica, il trasporto pubblico, in una parola il welfare state, e anche una sensibile riduzione della disuguaglianza. Sulla scorta dell'insegnamento keynesiano, si era valorizzato il ruolo dello Stato, che aveva favorito la crescita democratica e sociale dei Paesi occidentali.

Tuttavia, a partire dalla fine degli anni Settanta, comincia la controffensiva neo-liberista, teorizzata prima dalla scuola austriaca (Hayek, Mises, Shumpeter), poi dalla scuola di Chicago (Milton Friedmann) e, su impulso dei governi britannico e statunitense (Thatcher e Reagan), si afferma la politica della destra conservatrice, che tende a lasciar mano libera alle imprese, svalutare il lavoro, indebolire il ruolo dello Stato. Le forze del lavoro, a livello sociale e politico, si trovano a giocare sul terreno difensivo e subiscono l'egemonia del fronte avverso, i dislivelli sociali aumentano a dismisura. "Se nel 1968, l'amministratore delegato della General Motors portava a casa, fra paghe e indennità, circa sessantasei volte più di quello che prendeva il normale operaio alle sue dipendenze, oggi l'amministratore

Giovanni Battafarano, già parlamentare e sindaco di Taranto, è segretario generale dell'associazione Lavoro&Welfare

¹ Sull'analisi della fase, TONY JUDT, *Guasto è il mondo*, Laterza, 2010.

delegato della Walmart guadagna novecento volte quello che prende il suo dipendente medio”².

Nelle politiche del lavoro, la scelta della pur necessaria flessibilità, spesso sconfina nella ricerca sempre più incalzante della precarietà, che rischia di essere il tratto distintivo di un’intera generazione di giovani lavoratori, anche quando essi siano dotati di buona preparazione e formazione culturale.

In questo quadro, il primo aspetto da definire è quale rapporto si sia definito o non definito tra la politica e le forze sociali per guidare (o non guidare) i mutamenti del lavoro negli ultimi trent’anni. Vedremo che la posizione dei vari governi italiani ha oscillato tra consultazione, concertazione, dialogo sociale, assenza di relazioni.

L’ascesa della concertazione

La concertazione vera e propria si snoda all’incirca nell’arco di un quindicennio, dai Protocolli Amato del 1992 e Ciampi del 1993 attraverso i Patti di Prodi nel 1996 e D’Alema nel 1998, fino al Protocollo del Welfare di Prodi e Damiano del 2007. Tuttavia, prima di questa fase centrale, è possibile rintracciare le tappe preparatorie, attraverso le quali il sindacato, spesso in modo unitario, si accinge a svolgere un ruolo non più solo di tutela legittima degli interessi dei lavoratori, ma ambisce a muoversi secondo un interesse generale. In linea anche con tendenze analoghe diffuse in Europa, comincia a delinearsi un sistema neo corporativo, basato su grandi organizzazioni di interesse, centralizzate e gerarchiche, che diventano di diritto e di fatto co-protagoniste del circuito delle decisioni politiche. “... c’è in nuce un modello di condizionamento “formale” del governo non più a canale unico, il parlamento, ma doppio, parlamento e movimento sindacale”³. E’ una stagione in cui, a fronte di una debolezza e instabilità della politica, Gino Giugni parla di una necessaria “supplenza sindacale”. Naturalmente, il co-protagonismo sindacale crescerà nel corso degli anni, conoscerà alti e bassi, avanzate e ripiegamenti; come vedremo, sarà condizionato sia dal diverso orientamento del governo in carica sia dal grado di unità che sarà in grado di esprimere: quanto più prevarranno divisioni e spinte identitarie tanto meno il sindacato sarà in grado di pesare nella agen-

“

Dai Protocolli
Amato all’intesa
sul Welfare
di Prodi e
Damiano:
tra alti e bassi
i 15 anni
della concertazione

”

2 JUDT, cit. p.10. Sul tema della disuguaglianza, cfr THOMAS PIKETTY, Il capitalismo nel XXI secolo, Bompiani, Milano, 2014, pp363-726. Piketty analizza il tema della disuguaglianza sia dal versante del peso dei patrimoni che si trasmettono in via ereditaria sia dal versante dell’incidenza delle retribuzioni dei superdirigenti.

3 FRANCO CARINCI, La concertazione, in AA.VV., Conflitto, concertazione e partecipazione, CEDAM, Padova, 2011, p.915

da politica del Paese.

Fatte queste valutazioni generali, la fase di ascesa della concertazione comincia con "l'Accordo interconfederale del 26 gennaio 1977 per la regolamentazione dell'indennità e degli scatti di anzianità, degli effetti anomali della scala mobile, delle festività, delle ferie, del lavoro a turno, del lavoro straordinario, della mobilità interna, delle assenze dal lavoro". Siamo nella stagione della solidarietà nazionale, uno scenario nel complesso favorevole alle prime prove di concertazione, e già si delinea l'obiettivo di questa prima fase: la riduzione del tasso di inflazione. Tale obiettivo rimarrà centrale sino al 1993, quando, a risultato raggiunto grazie anche agli "Accordi triangolari" Governo Confindustria Sindacati, l'oggetto della concertazione muterà di segno.

Dopo il Protocollo Spadolini del 1981, rilevante appare il Protocollo Fanfani Scotti del 1982, che afferma la politica dei redditi, basata sul contenimento delle retribuzioni e sul controllo dei prezzi amministrati e sorvegliati delle tariffe. In tale occasione si realizza uno scambio virtuoso: le parti sociali realizzano un accordo interconfederale del settore privato per contenere l'inflazione e il governo assume una serie di impegni: dalla restituzione del drenaggio fiscale, al miglioramento degli assegni familiari, alla rivisitazione dei ticket sanitari.

Diversamente accade con il Protocollo di San Valentino del 1984, firmato all'epoca del governo Craxi. L'oggetto è sempre la politica dei redditi, ma meno attraente è l'offerta del governo: più dichiarazioni di intenti che assunzione di impegni, meno convincente appare l'offerta di scambio politico. L'accordo interconfederale, che punta a predeterminare nove punti di scala mobile, con il taglio di due punti, viene condiviso dalla Cisl, dalla Uil e dalla componente socialista della Cgil, ma fortemente avversato dalla componente comunista maggioritaria della Cgil. L'accordo separato, recepito in decreto legge del governo, fu oggetto di esame da parte della Corte Costituzionale, la quale, con la sentenza 34 del 1985, stabilì che i Patti trilaterali rappresentavano meri documenti programmatici, pertanto rimaneva intatta la fisionomia del sistema di democrazia parlamentare⁴. Il successivo referendum fortemente sostenuto dal Partito comunista tenutosi nella primavera del 1985 vide confermata la posizione del governo.

La maturità

All'inizio degli anni Novanta (1992), quando la situazione economica del Paese cominciava a deteriorarsi, il governo Amato avviò una nuova stagione di concertazione con le parti sociali proponendo la fine della scala mobile, già disdetta dalla Confindustria, l'accettazione della crescita di salari e stipendi al 2%, la sospensione della contrattazione articolata per tre anni, il controllo di prezzi e tariffe. Le organizzazioni sindacali, pur consapevoli delle difficoltà del momento, erano restie ad avallare tale pesante manovra. Alla fine, i tre leader sindacali, Trentin, D'Antoni, Larizza firmarono. Tuttavia, dopo la firma, Trentin si dimise da segretario della Cgil, facendo emergere la contraddizione tra la responsabilità verso il Paese e i contraccolpi negativi della manovra governativa nei confronti dei ceti popolari. Com'è noto, successivamente le dimissioni di Trentin furono respinte dal direttivo della Cgil. La scelta del governo Amato di assumersi la responsabilità di guida

della politica economica e sociale viene sottolineata da Manin Carabba ⁵. La concertazione vera e propria fa il suo esordio all'epoca del governo Ciampi e porta alla firma del Protocollo del luglio 1993, con il quale nasce la distinzione tra contrattazione centrale (quadriennale per gli aspetti normativi e biennale per gli aspetti economici) e contrattazione decentrata, il nuovo meccanismo di recupero del potere d'acquisto delle retribuzioni, basato sul tasso di inflazione programmata fissata dal governo nel Dpef. Si stabiliscono due sessioni di concertazione: una prima del Dpef e una prima del varo della Legge Finanziaria. L'Accordo interconfederale viene incorporato nel Protocollo del luglio 1993, che va considerato centrale sia per il merito dell'intesa, che contribuì non poco al superamento della crisi, sia per la configurazione di un metodo che divenne punto di riferimento per le relazioni sociali successive. Con il Protocollo Ciampi, si realizza altresì un cambio dell'obiettivo: non più il contenimento dell'inflazione, ma la riduzione del deficit e del debito pubblico.

Sul modo di condurre e poi concludere il confronto, c'è da segnalare anche il diverso approccio del sindacato verso i lavoratori. "... per la prima volta nella storia del movimento sindacale italiano, la firma dell'accordo è fatta precedere da una consultazione vincolante tra i lavoratori ... Attraverso l'indizione di questa consultazione le confederazioni avviano un processo di rilegittimazione della propria leadership: anche la minaccia degli autoconvocati di boicottare l'accordo non si traduce in mobilitazione o in aperta contestazione..."⁶.

Dopo la stagione dei governi "amici", la concertazione si misura per la prima volta con un governo "nemico", Berlusconi nel 1994. Il governo Berlusconi infatti tentò di approvare una riforma importante senza il sostegno del sindacato, ma, a differenza del governo Craxi nel 1984, non riuscì a dividere il sindacato dal momento che scelse un terreno, quello della riforma delle pensioni, su cui il sindacato non si divideva, semmai si univa. Berlusconi e la sua maggioranza sottovalutarono il peso dei pensionati nel sindacalismo confederale: 5,5 milioni di iscritti su circa 11 milioni di aderenti a Cgil Cisl Uil. Non a caso, la Lega di Bossi trasse spunto da questo attacco alle pensioni per abbandonare la maggioranza di centro-destra, nella quale rientrerà solo cinque anni dopo.

“

Meno
partecipazione
più decisione:
con queste parole
d'ordine, nel 2001,
il governo
Berlusconi avvia
il dialogo sociale

”

⁵ MANIN CARABBA, Contrattazione, concertazione e programmazione alla prova della società italiana, in Costituzione, programmazione, concertazione, Atti Convegno Camera dei Deputati, 19 ottobre 1985

⁶ FIAMMETTA FANIZZA, Breve storia della concertazione in Italia, Cacucci, Bari, p.46

Il diverso esito della concertazione, con Amato e Ciampi prima e con Berlusconi dopo, permette di ricavare due "leggi" o, meno enfaticamente, due dati evidenti: la concertazione non è politicamente "neutra", fiorisce meglio con i governi di centro-sinistra, si illanguidisce con i governi di centro-destra; un attacco del governo al potere di veto del sindacato ha buon esito se il sindacato si divide (governo Craxi 1984), fallisce se il sindacato è unito (governo Berlusconi 1994).

“

Si dovrebbero
individuare
le materie sulle
quali concertare
e quelle su cui
limitarsi
all'informazione

”

La concertazione proseguì con il governo Dini (1995), sostenuto dai Progressisti, dai centristi e dalla Lega, quando fu varata la riforma delle pensioni (335/1995). Dini e Treu riuscirono laddove Berlusconi aveva fallito perché cercarono un'intesa con le parti sociali, alle quali presentarono un progetto di riforma con una molto graduale transizione al sistema contributivo, evitando anche la scelta del contributivo pro-rata, pure condivisa da larga parte del sindacato e della maggioranza.

La concertazione ritornò con i governi "amici", Prodi (1996-98) e D'Alema (1998-2000). Con Prodi fu firmato il Patto per il lavoro (1996), che prevedeva un nuovo intervento di accelerazione della riforma pensionistica e il cosiddetto Pacchetto Treu (l.196/1997), la prima regolamentazione delle forme contrattuali atipiche più un lungo elenco di punti programmatici, privi tuttavia di spessore progettuale. Con il governo D'Alema, viene definito il Patto di Natale, che comprende un piano dettagliato di interventi in materia economica e sociale, con uno spostamento sul terreno

dello sviluppo economico. Le procedure vengono definite in modo dettagliato e si determina una sorta di ipertrofia della concertazione, che tende a sovrapporsi all'attività parlamentare. Rispetto al formato iniziale Governo Confindustria Sindacati, si realizza un allargamento delle parti sociali partecipi e firmatarie del Patto di Natale, il che, se è giusto in punto di diritto, risulta meno funzionale sul piano della produttività ⁷.

Il declino

Con il nuovo governo Berlusconi (2001-2006), si conferma la "legge" che il centro-destra non ama la concertazione, tant'è che il Libro Bianco di Biagi, Maroni, Sacconi, all'insegna del "meno partecipazione, più decisione", mette subito in chiaro che il governo consulterà le parti sociali "senza pretendere unanimismi che pregiudicherebbero il buon andamento del dialogo sociale". Anche se il termine "dialogo sociale" fa parte del linguaggio europeo, l'obiettivo del governo è un altro: quello di dividere i sindacati, e segnatamente la Cisl e la Uil dalla Cgil, dando vita alla stagione dei patti separati. "...nel centrodestra si diffonde la...convinzione

di cogliere questo diverso equilibrio per riaffermare la preminenza del potere politico e relegare le organizzazioni sindacali in ruolo subalterno”⁸. Si comincia con il Patto per l’Italia, non sottoscritto dalla Cgil, che prevede tra l’altro una profonda modifica dell’Art. 18 e quindi il superamento della reintegra del lavoratore a fronte di un licenziamento illegittimo. La Cgil reagisce organizzando la grande manifestazione di tre milioni di lavoratori al Circo Massimo (marzo 2002), dopo la quale il governo ritira l’intervento sull’art.18, ma conferma una serie di interventi poi ricompresi nella legge 30/2003. Quasi a voler bilanciare la scelta imperterrita di dividere i sindacati e isolare la Cgil, il governo Berlusconi definisce poi un elenco di settori, per i quali auspica che si possa pervenire ad Avvisi comuni tra le parti sociali: il processo del lavoro, la cessione del ramo d’azienda, le politiche di emersione dal lavoro nero. Il Patto per l’Italia rimarrà in gran parte inattuato nelle sue parti propositive e sarà successivamente abbandonato dalle organizzazioni sindacali firmatarie.

Nella stagione del declino, la concertazione ha un ultimo colpo d’ala con il secondo governo Prodi (2006-2008), durante il quale, dopo un lungo confronto presso la Presidenza del Consiglio (Sala Verde) e il Ministero del Lavoro, si arrivò alla firma del Protocollo del Welfare (luglio 2007), che conteneva una serie di misure in materia lavoro, previdenza, welfare per un importo complessivo di quaranta miliardi di euro. “...un Protocollo ambizioso che...si propone come un vero e proprio programma di governo posto che al suo interno si enunciano i tratti di diverse riforme in tema di previdenza, mercato del lavoro, ammortizzatori sociali, competitività, occupazione giovanile e femminile”⁹. Mimmo Carrieri sintetizza così la filosofia del Protocollo del Welfare: “...uno scambio aggiornato tra governo e sindacati. Uno scambio tra un welfare più universalistico e la riduzione di alcune sue spese, tra i diritti dei lavoratori attuali (comunque da tutelare e rimodulare) e quelli delle generazioni più giovani e future (che vanno resi effettivamente praticabili)”¹⁰. Tra gli interventi più significativi, vanno ricordati il superamento dell’“iniquo scalone” previdenziale e l’introduzione del meccanismo delle quote, la definizione dei lavori usuranti, il limite dei 36 mesi per i contratti a termine, talune correzioni alla Biagi, come l’eliminazione dello staff leasing e del lavoro a chiamata. Il Protocollo del Welfare, sottoposto al referendum tra i lavoratori ed approvato con l’80% dei consensi, fu successivamente trasformato in legge (l. 247/2007). In questa legge, era prevista, in attuazione del Protocollo del Welfare, la delega al governo per la riforma degli ammortizzatori sociali, che si propone di “... creare due strumenti di sostegno al reddito: l’uno rivolto alla tutela della disoccupazione tout court...; l’altro, invece, destinato al sostegno del reddito nei casi di sospensione del rapporto di lavoro, estendendo gradualmente il trattamento di integrazione salariale sino a renderlo universale ed eliminando la differenza tra integrazione ordinaria e straordinaria”¹¹

8 MICHEL MARTONE, La concertazione nell’esperienza italiana, in AA.VV., CEDAM, Padova, 2009, p.80

9 MARTONE, cit., pp.90-91

10 MIMMO CARRIERI, Slittamenti progressivi verso un nuovo patto sociale?, Introduzione a Prove di concertazione, Ediesse, Roma, 2007, pp.18-19.

11 EMILIO ROCCHINI, Concertazione e ammortizzatori sociali, in AA.VV., CEDAM, Padova, 2009, p.126

Tuttavia la Delega della legge 247/2007 per la riforma degli ammortizzatori sociali non era la prima e non sarà l'ultima delega sugli ammortizzatori sociali destinata a rimanere inattuata. Già con la legge 662/1996 era stata istituita la commissione "per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale", detta anche commissione Onofri, dal nome del suo coordinatore. La commissione Onofri concluse la sua attività con la pubblicazione della relazione finale del febbraio 1997, che fu alla base della delega al governo votata con la legge 144/1999, per la riforma degli ammortizzatori sociali a costo zero. Sia per questo impedimento di spesa sia per il ritorno del governo di centro-destra all'inizio del 2001, la delega non fu esercitata. Una situazione analoga si determinò con la delega inserita nella legge 247/2007, che non fu esercitata dal terzo governo Berlusconi formatosi nella primavera del 2008. Insomma, il centro-sinistra avvia la riforma degli ammortizzatori sociali, ma non riesce a portarla a termine sia perché non stanziava le risorse necessarie sia perché l'instabilità della coalizione sottrae il tempo necessario per portare a compimento la riforma. Il governo di centro-destra non nutre assolutamente propositi riformatori, per cui, di fronte allo scoppio della crisi economica, si limita, con la legge 2/2009, ad estendere gli ammortizzatori sociali in deroga ai settori produttivi e ai lavoratori prima esclusi.

Il nuovo governo Berlusconi naturalmente conferma la sua idiosincrasia verso la concertazione. L'accordo quadro del 22 gennaio 2009 "sulle regole della negoziazione e della gestione della contrattazione collettiva" viene firmato da Confindustria Cisl Uil e dal governo, limitatamente alla sua veste di datore di lavoro pubblico. I rinnovi contrattuali diventano triennali sia per gli aspetti normativi sia per gli aspetti economici; si introduce la possibilità di deroga in peius del contratto nazionale, che sarà sancita dall'art. 8 della legge 133/2010; si determina una convergenza di fatto con la richiesta di Marchionne e della Fiat di ottenere trattamenti normativi ed economici su misura, derogatori rispetto a quelli stabiliti dal contratto nazionale di categoria. Si può dire che, con l'accordo quadro del 2009 si conclude formalmente la stagione della concertazione e dei protocolli unitari del 1992, 1993, 1996, 1998 e, da ultimo, del 2007. Si conferma che il declino della concertazione è legata sia alla netta ostilità del centro-destra sia al progressivo indebolimento del sindacato e della trasformazione della sua base sociale: "...meno industrie e più servizi, meno grandi e più piccole industrie, meno lavoratori tipici e più lavoratori atipici..."¹²

La stagione attuale

Il governo Monti (2011-2013), nuova reincarnazione del governo dei tecnici chiamati affannosamente mentre la casa brucia, si allontana radicalmente dalla scelta del governo Ciampi, "illustre precedente tecnico", e artefice della stagione più matura della concertazione. Abbandonata sia la concertazione sia la consultazione, Monti inaugura la strada della mera informazione che il governo fornisce alle parti sociali qualche tempo prima dell'adozione di un provvedimento importante in materia economico-sociale. Il ruolo delle parti sociali tende ad affievolirsi: si è informati, ma non si può trattare con il governo. Questa scelta, nel quadro dram-

12 CARINCI, cit

matico dell'esplosione dello spread e dei timori per la tenuta dei conti pubblici, spiega solo in parte la sbrigativa approvazione della riforma Fornero sulle pensioni, che da un lato porta l'età pensionabile italiana al punto più alto in Europa, dall'altro origina il fenomeno degli esodati.

Tale circostanza ci permette di ripercorrere rapidamente il ruolo giocato dalla concertazione nei confronti della materia previdenziale, e in particolare dei progetti di riforma delle pensioni. Nei primi anni Novanta, quando la sostenibilità del sistema pensionistico comincia seriamente a vacillare, il primo intervento riformatore è promosso dal governo Amato con la delega n.421/1992 e successivi decreti delegati, contenenti misure restrittive "...a fronte dei quali, solo il dialogo e l'atteggiamento di collaborazione esistenti tra Governo e organizzazioni sindacali dei lavoratori, uniti alla gravità della crisi in essere, hanno consentito la conservazione del consenso sociale"¹³. Nel 1994, invece, il governo Berlusconi tenta la riforma delle pensioni, senza l'accordo con i sindacati. Come si è visto, la riforma si arena e il governo termina anzitempo la sua corsa. L'anno dopo, Dini realizza la riforma dopo una lunga concertazione con i sindacati. Il secondo governo Berlusconi attua una serie di misure in materia pensionistica, tra cui l'introduzione dello "scaglione" di tre anni, a partire dal 1 gennaio 2008, mentre il secondo governo Prodi, nell'ambito del processo concertativo che porta al Protocollo del Welfare, sceglie una transizione più morbida attraverso il sistema delle quote. Il terzo governo Berlusconi interviene spostando in alto l'età pensionabile senza intese con i sindacati. Fino alla manovra Fornero, di cui si diceva prima.

Si può dedurre che, fino ad una certa fase, la materia pensionistica non poteva essere affrontata al di fuori del processo concertativo ed essa altresì era il campo in cui più facilmente si poteva realizzare l'unità sindacale. Oggi non è più così, anche per il perpetuarsi delle divisioni sindacali. Non a caso la riforma Fornero è passata con una semplice informativa del governo e tre ore di sciopero del sindacato.

La situazione non cambia granché con il governo Letta. Il governo Renzi teorizza la volontà di abbandonare non solo la concertazione e la consultazione, ma persino l'informazione. L'assoluta separazione tra politica e sindacati viene praticata coerentemente per otto mesi, poi il 7 ottobre 2014 Renzi riapre la Sala Verde alle parti sociali alle quali propone un confronto su rappresentanza e rappresentatività,

“

Conviene definire
un modello
agile e innovativo
piuttosto
che rimpiangere
gli schemi
del passato

”

¹³ MARIA PAOLA GENTILI, Concertazione e sistema pensionistico, in AA.VV., CEDAM, Padova, 2009, p.142.

contrattazione di secondo livello, salario minimo per legge in assenza di contratti, oltretutto sulla proposta del Tfr in busta paga. Sembra una schiarita, ma le nuvole tornano minacciose all'orizzonte, in occasione della manifestazione della Cgil il 25 ottobre a Piazza San Giovanni, svoltasi in contemporanea della quinta edizione della "Leopolda" a Firenze. Un successivo incontro del governo, in assenza del Presidente del Consiglio, ha un esito deludente e accentua la distanza tra esecutivo e organizzazioni sindacali. Si arriva così allo sciopero generale del 12 dicembre 2014, indetto da Cgil e Uil: una novità rispetto al precedente isolamento della Cgil e alla convergenza tra Cisl e Uil. I fatti successivi dimostreranno se si tratta di una rottura definitiva tra governo e organizzazioni sindacali. Queste ultime invece tentano faticosamente di ricostruire un tessuto unitario, che solo può restituire loro un ruolo incisivo.

Dopo il Testo unico sulla rappresentanza firmato da Confindustria Cgil Cisl Uil il 10 gennaio 2014, il 14 gennaio 2016 viene firmato da Cgil Cisl Uil il documento "Un moderno sistema di relazioni industriali - Per uno sviluppo economico fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro". Si tratta di un documento ambizioso che interviene sulla contrattazione (nazionale e di secondo livello, welfare contrattuale, bilateralità, flessibilità del rapporto di lavoro); sulla partecipazione (governance, organizzazione, partecipazione economico/finanziaria); sulle regole (estendere le regole ai settori esclusi e recepimento accordi su rappresentanza in attuazione art.39).

Cgil e Cisl aprono sull'azionariato dei dipendenti e sulla misurazione della rappresentanza, pur di giungere ad un approdo unitario. Il documento Cgil Cisl Uil tuttavia non incontra il favore di Confindustria, a sua volta impegnata in questa fase nel rinnovo della presidenza.

La stagione della concertazione classica è tramontata e non si vedono le condizioni per una sua ripresa. Né l'assenza di rapporti o addirittura lo scambio polemico prolungato paiono un'alternativa utile al Paese. Converrebbe, più realisticamente individuare le materie su cui è possibile concertare; quelle su cui è possibile la consultazione e quelle in cui ci si limita alla mera informazione. Occorre poi definire tempi certi per ciascuna procedura, sempre nel rispetto della sovranità del Parlamento, che ha il compito di varare leggi e piani di crescita. Conviene in conclusione definire un modello agile e innovativo, piuttosto che esorcizzare il problema o rimpiangere schemi del passato.

Bibliografia

- TONY IUDT, *Guasto è il mondo*, Laterza, Bari, 2010
TOMAS PIKETTY, *Il capitalismo nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014
FRANCO CARINCI, *La concertazione*, in AA.VV., CEDAM, Padova, 2011
GINO SCACCIA, *La concertazione in Italia*, in AA.VV., CEDAM, Padova, 2009
MANIN CARABBA, *Contrattazione, concertazione e programmazione alla prova della società italiana*, in *Costituzione, programmazione, concertazione*, Atti Convegno Camera dei deputati, 19 ottobre 1985
FIAMMETTA FANIZZA, *Breve storia della concertazione in Italia*, Cacucci, Bari, 2006
MICHEL MARTONE, *La concertazione nell'esperienza italiana*, in AA.VV., CEDAM, Padova, 2009
MIMMO CARRIERI, *Slittamenti progressivi verso un nuovo patto sociale?*, in *Introduzione a Prove di concertazione*, Ediesse, Roma, 2007
EMILIO ROCCHINI, *Concertazione e ammortizzatori sociali*, in AA.VV., CEDAM, Padova, 2009
MARIA PAOLA GENTILI, *Concertazione e sistema pensionistico*, in AA.VV., CEDAM, Padova, 2009

Il lavoro pubblico

Da rapporto speciale a rapporto privato

Il rapporto di pubblico impiego

Il nostro ordinamento, che dispone di idonee modalità classificatorie, non offre la definizione di "lavoro", ma fornisce quella di "prestatore di lavoro subordinato", che è "chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze o sotto la direzione dell'imprenditore" e colloca questa figura professionale, come *sedes materiae*, nell'art. 2094 del Codice Civile (Libro V Del lavoro, Titolo II Del lavoro nell'impresa, Sezione II Dei collaboratori dell'imprenditore).

L'incipit ha connotazioni profetiche, in quanto all'esito del percorso evolutivo che intendiamo descrivere, segna una sorta di ritorno a questa impostazione definitoria.

Ne consegue, pertanto, che la definizione codicistica non scolpisce la tipologia del lavoro, ma modella plasticamente il lavoratore subordinato, di talché l'interprete dovrà procedere, col metodo deduttivo, ad enucleare la nozione di lavoro, nel senso che apprezzeremo il *genus* di lavoro come scambio (*sinalagma*) tra retribuzione e prestazione di lavoro intellettuale o manuale che viene svolto alle dipendenze e sotto la direzione del titolare del rapporto di lavoro medesimo.

Orbene il lavoro prestato alle dipendenze della Pubblica Amministrazione costituisce la *species*, laddove la specialità è costituita dal fatto che il datore di lavoro è la Pubblica Amministrazione, titolare di un potere unilaterale di supremazia, un potere speciale che obbedisce al criterio di legalità, vale a dire che decide ed opera attraverso le leggi, al fine di garanti-

Nunzio Leone è giuslavorista ed esperto di Pubblica Amministrazione

re l'imparzialità e l'efficienza.

Ma l'efficienza, cioè la misurazione dell'agire, da coniugare con la produttività valutata nel binomio costi – benefici nell'erogazione dei servizi di qualità in favore della platea dei fruitori (che esprimono apprezzamenti e gradimenti, anche in termini di qualità), spinge a porre l'accento sugli uomini e sulle donne, lavoratrici del pubblico impegno, cioè sui soggetti, le risorse umane che concorrono a produrre i servizi.

Ed inizia così una lunga stagione, che coltiva l'obiettivo di ridimensionare se non superare la supremazia della PA, riducendo le caratteristiche di unilateralità di essa e rimuovendo quegli elementi di specialità che avevano colorato il diritto del lavoro pubblico, chiudendo il secolo breve del pubblico impiego.

La storia, che procede spesso per grossolane datazioni, individua nella legge Amato (legge 23 ottobre 1992 n.421) "la madre di tutte le guerre", lo spartiacque che condusse alla privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico e tale definizione, talora imbarazzante per la contraddizione semantica, trova il suo ubi consistam nel titolo della legge "Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di ...pubblico impiego.." e nel suo art. 2, rubricato "Pubblico Impiego" laddove è dato leggere che la delega al governo viene orientata "al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione" e, al fine di poter traguardare questo ambizioso obiettivo è necessario che "i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici" cioè che i rapporti di lavoro pubblico intercorrenti con la PA centrale e locale "siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi".

Non appaia esagerato scomodare l'espressione sociologia della profezia che si autoavvera, ma la riconduzione del lavoro pubblico al diritto civile e la regolazione dello stesso sotto l'egida del contratto individuale e collettivo, si concretizza ma all'art.2 del d.lgs. n.29 del 3 febbraio del 1993, la legge delegata generata dalla l.421/92, laddove, al comma 2, viene statuito che "i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni delle sezioni II e III, capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali".

La modifica opera anche sulle fonti che regolano il rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, cioè con il mutamento della disciplina delle norme che regolamentano il rapporto di lavoro pubblico, dal diritto pubblico al diritto privato, modifica che non si esaurisce nella privatizzazione, intesa come passaggio da una fonte unilaterale pubblicistica ad una fonte unilaterale privatistica quale il codice civile, ma consiste anche nella contrattualizzazione del pubblico impiego, nel senso di voler assegnare ad una disciplina e ad un modello bilaterale (il ccnl) il compito e la funzione di regolare e normare i più significativi istituti in subiecta materia.

Dalla contrattualizzazione alla privatizzazione

Il dibattito in materia, sul versante dottrinale oscilla, tra l'espressione "privatizzazione" (M.S.Giannini) e "contrattualizzazione" del pubblico impiego (S. Cassese). Sul piano del diritto positivo, tuttavia, nel 1983 viene approvata la legge n.93 "Legge quadro sul pubblico impiego" che segna uno step fondamentale lungo il percorso che tratteggiamo.

Tale norma, costituiva un ibrido, perché manteneva in vita lo statuto pubblicistico del rapporto individuale e recepiva l'accordo collettivo in un decreto presidenziale, tuttavia essa offre una cornice nella quale trova conferma la specialità del pubblico impiego e vengono definiti alcuni principi fondamentali ai quali tutta la normativa del pubblico impiego deve ispirarsi: omogeneizzazione, perequazione, trasparenza retributiva, efficienza, tutela dell'attività sindacale.

La legge quadro (LQPI) riconosceva ed insieme regolava gli aspetti principali sia della azione sindacale che della contrattazione, rielaborando la contrattazione nel diritto amministrativo (il contenuto degli accordi viene trasfuso in regolamenti del governo, emanati con decreti del Presidente della Repubblica) anticipando l'avvicinamento, per ora economico, tra settore pubblico e settore privato.

La legge, inoltre, delineava un chiaro confine fra le materie oggetto di riserva di legge e quelle rimesse all'accordo collettivo: sono riservati alla legge (statale o regionale) gli organi, gli uffici, la titolarità e l'organizzazione degli stessi, la determinazione di qualifiche e profili, l'aggiornamento e le modificazioni dello stato giuridico, le garanzie per lo sciopero; sono invece assegnati alla funzione della negoziazione le tematiche della retribuzione, dei criteri per l'organizzazione e i carichi di lavoro, l'orario, il lavoro straordinario, la mobilità e le garanzie per il personale; costituiscono, invece, argomenti che sono di apprezzamento congiunto la definizione dei comparti contrattuali, la perequazione e la trasparenza delle retribuzioni, la composizione delle delegazioni, i tempi della contrattazione ed i contenuti degli accordi; non viene regolamentata l'applicazione di numerosi istituti e principi della l.300/70, lo Statuto dei lavoratori, che invece entrerà a vele spiegate nel lavoro pubblico privatizzato con la Basanini.

“

Lo spartiacque
che condusse alla
privatizzazione
del lavoro
pubblico e' la
'legge Amato'
del 1992

”

I soggetti negoziatori sono costituiti nella delegazione pubblica e nella delegazione sindacale alla quale partecipano i rappresentanti delle confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale e i rappresentanti dei sindacati di categoria maggiormente rappresentativi di ciascun comparto.

La LQPI introduce la prevede anche la contrattazione di comparto e vengono individuati otto comparti, impiego statale, enti pubblici non economici, regioni ed enti locali, aziende autonome, sanità, scuola, università, enti di ricerca).

Viene anche definito il percorso per la stipulazione di un accordo intercompartimentale al fine di rendere omogenee le posizioni giuridiche dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni in diversi istituti contrattuali, quali, ad esempio, le

aspettative, i congedi, le ferie ed i criteri per il trasferimento.

Si riconosce, con limiti significativi, la contrattazione decentrata, ammessa sia per singoli settori della pubblica amministrazione che per aree territoriali, entro i vincoli e i limiti della contrattazione nazionale, a cominciare dal divieto di oneri di spesa aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti dagli accordi nazionali di comparto.

Tuttavia, gli accordi contrattuali non disponevano di alcuna efficacia propria, in quanto subordinati al recepimento e successiva emanazione di DPR, previa delibera del Consiglio dei ministri; in altri termini il contratto era dimezzato, in sostanza una fase negoziale di un procedimento che si perfeziona in un atto normativo unilaterale, il regolamento del governo.

Con il d.lgs.29/93 traggiamo la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, con la sottoscrizione impegnativa del ccnl tra l'Aran

e le OO.SS. di comparto.

La riforma, definita come privatizzazione, può essere connotata come contrattualizzazione, dal momento che il più elevato traguardo del processo riformatore è collocato nell'ambito di un più vasto disegno di riordino dell'intero ordinamento delle pubbliche amministrazioni, vale a dire la contrattualizzazione delle fonti della disciplina del rapporto di lavoro, e al contempo, un ruolo innovativo del sindacato, che diviene un interlocutore legittimato, soggetto fondamentale per riformare, dall'interno, l'intero sistema della P.A.

La contrattualizzazione invoca una risposta di tipo manageriale, fortemente anticipatore degli sviluppi che la privatizzazione produrrà.

Le tre privatizzazioni

Anche rischiando un eccesso di semplificazione, sia logica che cronologica, si è soliti concordare sulla circostanza che vede il rapporto di lavoro pubblico conoscere altalenanti vicende, dal 1992 ad oggi, vicende che attraversando tre sostanziali fasi, ovvero tre specifiche riforme, datate e connotate come "prima privatizzazione" cioè quelle varate nel biennio 1992-93, la "seconda privatizzazione" del biennio 1997-98, che vengono collegate ai loro padri (il ministro dell'epoca

“

La riforma
Brunetta
ha ricentralizzato
attraverso
la rilegificazione
la normativa
del rapporto
di lavoro

”

Bassanini e il suo principale consulente D'Antona) e la terza che è rappresentata dalla cosiddetta "Riforma Brunetta" del 2009.

Della prima riforma abbiamo ampiamente lumeggiato, vale a dire della legge 23 ottobre 1992, n. 421, contenente la delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale, che ha dato il via al processo di privatizzazione del pubblico impiego. Vogliamo solo annotare che lo schema del disegno di legge delega era stato valutato in modo fortemente critico dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato del 31 agosto 1992 n. 146, che aveva affermato come la diversità tra impiego pubblico e lavoro privato derivi dal fatto che in molti casi la prestazione lavorativa richiesta al dipendente pubblico consista, in tutto o in parte, nell'esercizio di pubbliche funzioni. Veniva confermata la tesi che riteneva rientrare, tra i soggetti investiti di pubbliche funzioni i dirigenti, il cui rapporto di lavoro avrebbe, pertanto, dovuto conservare la regolamentazione pubblicistica.

Invero il legislatore della delega non ha tenuto conto delle perplessità manifestate dal Consiglio di Stato, statuendo, con nettezza, all'art.2, co. 1, lett. a) della legge n. 421 del 1992 che il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici venga ricondotto alla disciplina civilistica e che la conseguente regolamentazione si sviluppi attraverso la contrattazione collettiva (al posto dei Dpr i ccnl). La "prima privatizzazione" si connota, pertanto, per aver delegificato le fonti che disciplinano il rapporto di lavoro pubblico, caratterizzato dall'estensione tendenzialmente generalizzata delle norme sul rapporto di lavoro privato e dall'individuazione del contratto collettivo quale strumento cardine per superare il previgente regime pubblicistico.

Il dado è tratto e quindi, accelerando le forme della separazione della governance (la politica) dal government (la gestione), si accentua il processo di sottrazione della disciplina del rapporto di lavoro pubblico alla regolamentazione di tipo autoritativo e si afferma il primato della contrattazione collettiva, enfatizzato ed implementato con la "seconda privatizzazione", che si concreta attraverso i decreti legislativi 4 novembre 1997, n. 396, 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387, attuativi della legge delega 15 marzo 1997, n.59 (c.d. Bassanini 1).

Ma forse il dilagare degli sprechi e l'inefficienza della PA, avvertita dai cittadini in termini di scadente qualità dei servizi erogati, incontrano e si saldano con "l'eziologia fannullonica della maladministration" che apre la strada, a partire dall'estate del 2008, ad un profondo intervento del legislatore che promuove un ritorno alla "legificazione", una sorta di ristrutturazione normativa del rapporto di lavoro pubblico, che incontra il proprio fulcro nella legge delega 4 marzo 2009, n. 15, che intende definire le materie riservate alla legge, nonché, sulla base di questa, gli atti organizzativi rimessi all'autonomia dirigenziale e quelle riservate alla contrattazione collettiva, delimitandone l'ambito e l'azione al fine di contenerne gli effetti distorti.

Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. riforma Brunetta), pur posizionandosi nel perimetro della privatizzazione (si pone l'enfasi sulla performance) ha dato attuazione alla ricentralizzazione normativa attraverso una sostanziale rilegificazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici.

Con la privatizzazione sono state introdotte norme decisamente ispirate al prin-

cipio di distinzione tra attività politica ed attività di gestione. L'incipit venne dato nell'ambito degli enti locali (l'art. 51 dell'abrogata legge n. 142 del 1990) e poi in tutte le amministrazioni pubbliche (art.3 dell'abrogato d.lgs. n. 29 del 1993), attraverso disposizioni che assegnavano agli organi elettivi le funzioni di indirizzo politico – programmatico, con la fissazione degli obiettivi e la verifica della effettiva realizzazione di essi, mentre ai dirigenti venivano attribuite le funzioni gestionali, vale a dire lo svolgimento delle attività necessarie per assicurare concreta attuazione agli obiettivi ed ai programmi fissati dagli organi elettivi unitamente alla adozione degli atti a rilevanza esterna.

Veniva a determinarsi un cambiamento epocale, attraverso il passaggio da un sistema nel quale la relazione tra potere politico e dirigenza basato sulla gerarchia cede il passo ad un nuovo modello che ruota attorno alla distinzione, poi separazione, tra le attività di indirizzo politico e le attività di gestione. Questo cambiamento di scenario coltiva, invero, un duplice scopo, da un lato evitare il coinvolgimento degli organi politici in attività gestionali, dall'altro responsabilizzare maggiormente i dirigenti delle amministrazioni pubbliche (il c.d. performance management). L'obiettivo da raggiungere era quello di sottrarre alla classe politica le attività meramente gestionali ed assegnarne la responsabilità all'apparato burocratico, costituito da soggetti reclutati in base alle capacità professionali, sì da assicurare un'amministrazione meno assoggettabile a fenomeni corruttivi ovvero renderla impermeabile o, comunque, più insensibile a pressioni di tipo elettoralistico che potessero incidere negativamente anche sulle singole scelte amministrative.

Personale politico necessariamente parziale al quale fa da contrappeso il dirigente, quale massimo garante dell'imparzialità. Una tale affermazione invero è superficiale e rischia di tradire la realtà.

Ecco perché questo schema elaborato dal legislatore, che differenzia la politica dalla gestione e consente ai dirigenti di indossare la veste di tipo manageriale, ha stentato ad affermarsi nel concreto, dal momento che ha inciso su equilibri e posizioni di potere consolidati, che fotografavano immagini della politica volta a privilegiare, per ottenere maggiore visibilità e ritorno in termini di consenso elettorale, l'assunzione in prima persona di compiti meramente gestionali piuttosto che l'attività di definizione degli indirizzi e degli obiettivi, ma anche, dall'altro lato, un comportamento della dirigenza poco propenso ad una posizione di autonomia rispetto ai politici. Alla tendenza degli organi politici ad interpretare in modo restrittivo il trasferimento alla dirigenza della potestà di amministrazione concreta ha fatto eco una posizione morbida della dirigenza nell'assumere tale potestà e nel rivendicarla dagli organi politici medesimi.

Il legislatore aveva puntato e scommesso su di una dirigenza autonoma e protagonista che in realtà si è rivelata debole e fidelizzata, perché l'incarico è precario, perché c'è lo spoils system con interventi altalenanti della Corte Costituzionale, perché si fa ricorso a dirigenti esterni, perché si procede alla verifica dei risultati della dirigenza.

Quanto alla verifica dei risultati del dirigente pubblico, essi sono oggetto di valu-

tazione dai vertici politici dell'amministrazione, che rispondono di responsabilità politica, nel senso che gli elettori non soddisfatti dell'operato dei propri amministratori, decideranno di non rieleggerli alla scadenza del mandato (dopo un certo numero di anni). In concreto il meccanismo deve migliorare la sua efficacia, sia nei contenuti che nelle procedure, perché valutare vuol dire differenziare.

Tuttavia siamo ancora immersi nella stagione "di modello neo-scambista tra politica e amministrazione", caratterizzata dalla rinuncia dei dirigenti a buona parte dei propri poteri gestionali a favore dei vertici politici in cambio della "protezione" e della "sicurezza" che questi assicurano, di talché essi vedono ridotte al minimo le probabilità di diretta responsabilità civile, penale ed erariale.

L'altro elemento di novità è costituito dalla gestione privatistica, enucleata nell'art.5, co. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui gli organi preposti alla gestione assumono le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro. E qui si arriva alla vetta del paradosso: ad una dirigenza istituzionalmente debole e fidelizzata si chiede di svolgere un ruolo complesso e dinamico di datore di lavoro. Come pensare che un soggetto del genere possa svolgere in modo manageriale ed autonomo le funzioni di datore di lavoro?

Lo status di lavoratore pubblico

Qualche anno fa, lo scrittore Andrea Camilleri intervenendo ad un convegno pubblico sul cambiamento della PA, illustrò alcuni punti di uno divertente decalogo del burocrate, uscito dalla sua penna, che mette impietosamente in evidenza una profonda idiosincrasia a ogni cambiamento:

- "Primo: non avrai altro Dio fuorché la forma (una variante recita: non avrai altro Dio fuorché la norma).
- Secondo: ricordati che ogni volta che innovi minacci te stesso e gli altri.
- Terzo: sveltire è un po' morire.
- Quarto: non trarrai insegnamento alcuno dal tuo errore (...)"

Appare con evidenza che in oltre centocinquanta anni di storia unitaria del nostro paese, le critiche alla burocrazia condite con una vibrante richiesta di un apparato pubblico più sensibile ai bisogni dei cittadini rappresentano un costante leitmotiv, evidentemente non solo da parte di scrittori, ma anche e soprattutto da parte di comuni cittadini e di quanti vengono a contatto con la pubblica amministrazione per motivi professionali. Tutti (o almeno molti di essi) hanno acquisito consapevolezza sul fatto che i dipendenti pubblici,

“

La privatizzazione
ha introdotto
in modo netto
la distinzione tra
attività politica
e attività
di gestione

”

la burocrazia, basata su regolamenti inutilmente pedanti quanto vessatori ed ancorata a valori anacronistici, non avrebbe giammai potuto compiere uno scatto ed allinearsi al passo dei tempi.

Non appaia consolatorio, ma obbedisce allo scopo di comprendere la diffusione del problema, sapere che tale senso diffuso non riguarda solo il nostro paese.

Non moltissimi anni fa, nella nazione che viene in genere indicata come leader

nei processi di modernizzazione tecnologica, gli Stati Uniti, veniva per esempio osservato che "il tipo di amministrazione che si sviluppò durante l'era industriale, con la sua tipica burocrazia indolente e centralizzata, la sua ossessione del rispetto delle regole e dei regolamenti e i suoi schemi gerarchici di comando oggi non funziona più".

“

Il concetto
di performance
prende in
considerazione
sia l'ente che
i singoli,
il problema è
come misurarla

”

Eppure il 26° presidente T. Roosevelt, premio Nobel per la pace, nei primi del Novecento, lanciava un ponte tra cittadini e governo: "The government is us; we are the government, you and I". Tuttavia, in tempi a noi più vicini, partì dagli USA la riforma della P.A., artefice il v. presidente Al Gore, al grido di "Cut the red tape" (in inglese red tape è il nastrino rosso con cui si legano i fascicoli) e poi a seguire il "reventing government", con un dilagante effetto diffusivo ed emulativo.

Poi la svolta con il National Performance Review del 1993, con lo slogan "a government that works better and costs less", che dette vita al New Public Management, al quale si è

fortemente ispirato il nostro paese.

Ma anche l'Europa ha accettato questa sfida, con le decisioni del Consiglio di Lisbona del 2010, che segnano lo spartiacque tra le parole e la volontà, le azioni e le verifiche. L'obiettivo consiste nel realizzare una società aperta, equa e partecipata, una società della conoscenza, con sviluppate competenze informatiche e telematiche (e-government e agenda digitale), società aperta che dovrà avere nella P.A. la sentinella vigile ed attenta, la nave dell'eccellenza.

In sostanza il nuovo modo di concepire l'attività della pubblica amministrazione trova origine dalla consapevolezza che non è più sufficiente garantire esclusivamente la regolarità e la legittimità formale dell'azione dei pubblici poteri, ma piuttosto è necessario assicurare e misurare l'efficienza e l'efficacia del modo in cui essi attuano le rispettive politiche, attraverso la responsabilizzazione e la valutazione dei risultati.

In altri termini, la conformità alla legge dei comportamenti amministrativi, pur continuando evidentemente a essere un presupposto imprescindibile, perde di

significato se non è finalizzata a realizzare risultati concreti e misurabili. L'accento passa dal tema tradizionale dell'imparzialità dell'amministrazione (che pure, ovviamente, rimane) a quello dell'efficienza dell'amministrazione, che diviene l'obiettivo primario.

Viene così capovolta la consueta impostazione secondo la quale le amministrazioni pubbliche sarebbero poco efficienti perché non sono abbastanza controllate.

Secondo la vecchia logica, occorrerebbe ridurre quanto più possibile i margini di autonomia e di discrezionalità delle amministrazioni, perché si rischia altrimenti di favorire errori, frodi e abusi; l'ideale sarebbe rendere totalmente vincolato il corso dell'azione amministrativa.

Questo impianto concettuale può reggere in un mondo stabile, ma non funziona più quando il contesto in cui le organizzazioni operano conosce una tumultuosa evoluzione. Le decisioni da assumere divengono sempre più numerose e sempre meno predeterminabili e il rinvio della soluzione all'iter gerarchico - formale non assicura più la coerenza decisionale, bensì la paralisi decisionale. Al termine del processo decisionale, l'adozione della scelta porta con sé il rischio dell'errore, non rispondente alla natura e ai termini del problema affrontato.

Orbene, va ribadito che, quando il termine burocrazia vide la luce, si apprezzava una valenza tutt'altro che negativa; infatti tale termine designava un metodo di organizzazione razionale ed efficiente, che a suo tempo ebbe l'indubbio merito di contrastare l'esercizio arbitrario del potere e di realizzare quell'imparzialità che a sua volta ha contribuito all'affermazione dello stato di diritto, in cui tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge.

Il fatto è che il modello burocratico si era sviluppato in condizioni molto diverse da quelle che viviamo oggi. Era nato in una società con tempi più lenti, nella quale i cambiamenti si susseguivano con un ritmo per nulla frenetico. Era cresciuto in un'era di gerarchia, nella quale solo chi sedeva al vertice della piramide disponeva delle informazioni sufficienti per poter prendere decisioni sensate. Si era sviluppato in una società di persone che lavoravano con le mani, non con la mente.

Il cambiamento ha rovesciato la prospettiva, dando origine ad una modellazione organizzativa e comportamentale nella quale deve essere garantito lo spazio e le modalità per definire gli obiettivi, strategici e performanti e collegare ad essi, attraverso la valutazione di organismi autonomi ed autorevoli, i risultati della performance, sia organizzativa che individuale, al premio e alla sanzione.

È certamente giusto affermare che nell'esercizio della prerogativa della valutazione risieda quella dell'assegnare riconoscimenti, con questa motivazione si ritiene di condividere la lezione che ci ha affidato il grande giureconsulto abruzzese Giacinto Dragonetti, coevo di Cesare Beccaria e tuttavia non altrettanto famoso. "La scarsità delle virtù è ai giorni nostri un effetto della mancanza di premi".

Tale ammonimento poggiava sul principio secondo il quale "nulla v'è di più assurdo del considerare uguali le azioni degli uomini", di talché Dragonetti concludeva salomonicamente che "gli uomini sono poco saggi, in particolare gli uomini politici, perché perdono troppo tempo a fare leggi che puniscono i vizi e mai fanno leggi che premiano le virtù."

Quelle parole, potrebbero oggi essere attualizzate attraverso un'efficace sintesi, nel senso di ribadire che valutare vuol dire premiare, ma anche correggere in una logica di miglioramento continuo, per realizzare una efficace saldatura tra i programmi e gli obiettivi del governo con le gambe e le azioni della gestione. E all'interno di questo modo di essere e di operare della Pubblica Amministrazione sono in azione uomini e donne, pubblici dipendenti, risorse umane, il vantaggio competitivo dell'organizzazione, che compie scelte, adotta modelli e regole comportamentali idonei a raggiungere gli obiettivi programmatici dell'amministrazione.

Il performance management

La c.d. terza privatizzazione (con il corredo di contraddizioni semantiche che porta con sé, dal momento che essa rilegifica se non ripubblicizza il rapporto di lavoro pubblico) era sostanzialmente focalizzata sul performance management oltre che sulla trasparenza, ricalcando dei capisaldi concettuali disseminati nella normativa di settore, con l'obiettivo dichiarato, ma forse non praticato, di renderne cogente l'applicazione e di riaffermare la fiducia della collettività nell'operato delle Pubbliche Amministrazioni.

Il performance management si accompagna alla valutazione, una forma di accountability e la rendicontazione dell'attività svolta. L'attività dei valutatori si muove in sintonia con le associazioni dei consumatori che impattano la P.A. ed ha come referenti i cittadini, i quali a loro volta possono procedere a delle valutazioni dei servizi pubblici erogati alla collettività. La risposta alla maggiore esigenza di efficacia ed efficienza avvertita nell'ambiente pubblico è avvenuta attraverso il tradizionale strumento legislativo anziché con il rafforzamento e l'implementazione dei sistemi contrattuali.

Con il d.lgs.150/09 viene introdotto, per la prima volta in maniera esplicita, il concetto di performance nella realtà pubblica. Con riferimento al termine di performance si è soliti considerare lo specifico contributo di risultato e al contempo le modalità di raggiungimento dello stesso che un determinato soggetto (un sistema, una data organizzazione, unità organizzativa o singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi dell'organizzazione a cui appartiene, finalizzato alla soddisfazione dei bisogni per i quali essa è stata costituita e sviluppata.

Appare opportuno precisare che le amministrazioni pubbliche rientrano nella categoria di aziende che producono o distribuiscono valore in assenza di mercato, ciò comporta la difficoltà nell'individuazione di una grandezza idonea a misurare i risultati conseguiti in termini di raggiungimento delle finalità aziendali, oltre che una forte pressione della collettività.

Tuttavia al fine di precisare il perimetro del concetto di performance, è necessario porre in evidenza alcuni elementi che ad esso sono strettamente correlati, quali ad esempio la motivazione delle persone, le competenze possedute dai collaboratori, il grado di fidelizzazione dei soggetti coinvolti nei confronti dell'organizzazione, la diffusa conoscenza delle modalità con cui la performance stessa viene misurata. Non si deve, pertanto, prescindere da un'esigenza di misurazione anche relativamente ad aspetti che riguardano la performance delle persone all'interno dell'organizzazione, con l'accortezza che tutti questi elementi devono

essere messi in relazione gli uni con gli altri e non confinati ad un ristretto ambito di applicazione.

Per performance si intende “una mappa logica che rappresenta, anche graficamente, i legami tra mandato istituzionale, missione, aree strategiche, obiettivi strategici e piani operativi. Tale mappa dimostra come gli obiettivi ai vari livelli e di diversa natura contribuiscano all’interno di un disegno strategico complessivo coerente, al mandato istituzionale e alla missione”.

La valutazione della performance avviene su due livelli: la performance organizzativa, che coinvolge l’ente nel suo complesso; la performance individuale, che riguarda i singoli lavoratori.

In merito alla prima è necessario definire e misurare il grado di attuazione della strategia, la quantità e la qualità dei servizi erogati, l’impatto determinato sui bisogni della collettività, lo “stato di salute” dell’organizzazione; è inoltre auspicabile confrontare tutti questi elementi con quelli delle altre amministrazioni, ovviamente simili tra loro.

In riferimento alla performance individuale, vengono definiti alcuni obiettivi specifici e misurabili attraverso indicatori che possano oggettivarne la rappresentazione e la valutazione. Poi, al raggiungimento di determinate performance, dovrebbero corrispondere livelli retributivi coerenti e sufficientemente differenziati.

La valutazione della performance organizzativa va quindi riferita all’ambito del controllo strategico, mentre quella della performance individuale va riferita al controllo operativo. Ovviamente, queste due fattispecie non sono separate ma, come traspare dall’impostazione sistemica dei controlli interni dello stesso decreto n.150/2009, è presente una stretta relazione tra le due tipologie di controllo, a supporto del fatto che il miglioramento della performance individuale non può che valorizzare la performance organizzativa.

Il concetto di performance (che appare più di novanta volte nel decreto) adottato non è legato alla versione inglese di “rendimento” o “produttività”; questi ultimi, infatti, sono collegati all’efficienza, mentre la performance, segnando il passaggio dalla logica di mezzi a quella di risultato, è certamente collegata all’efficienza, ma anche all’efficacia, all’economicità e alle competenze. La novità introdotta è la concezione dell’amministrazione non più come assemblaggio di funzioni produttive e di supporto, ma come un sistema di interdipendenze volto al miglioramento della qualità dei servizi e delle competenze. È indubbio, che la correlazione tra le risorse impiegate (input) e le prestazioni e servizi prodotti

“

Secondo
la Costituzione
i pubblici
impiegati sono
al servizio
esclusivo
della nazione

”

(output) assume un carattere particolare in considerazione del fatto che le risorse hanno origine dal prelievo fiscale della collettività, il che rende ancor più importante la loro allocazione ottimale.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa si attua in rapporto costante con i cittadini, portatori di interessi, mediante forme di partecipazione e di indagini, di customer satisfaction, per meglio capire le esigenze degli utenti e migliorare la qualità del servizio. Praticare indagini di customer satisfaction consente alle amministrazioni pubbliche di uscire dalla propria autoreferenzialità al fine di meglio conoscere i bisogni da soddisfare ed adeguare il sistema di erogazione dei servizi. Per rendere efficiente la partecipazione degli stakeholder non si dovrà più soltanto ascoltare il loro giudizio ex post, dopo l'erogazione del servizio, ma farli partecipare ex ante all'impostazione stessa del processo organizzativo dell'amministrazione pubblica.

“

Perche' la P.A.
sia la vera spina
dorsale del paese
deve avere
come unico scopo
l'interesse pubblico
e il bene comune

”

Scopo della misurazione della performance è il comportamento dei singoli e delle strutture organizzative in modo da orientarle ad un continuo miglioramento volto alla ricerca della soddisfazione dell'ente, della flessibilità e della produttività.

Le misure della performance dovranno essere pertanto pensate in modo da permettere un collegamento delle diverse attività agli obiettivi strategici, rendendo consapevoli tutti co-

loro che operano nei vari servizi e aree organizzative (considerate sia come singoli individui che tutti insieme) di come stanno contribuendo, seppur in modo diverso, a soddisfare la propria missione strategica.

Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti.

Viene, poi, definito un orizzonte temporale di talché "le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la performance organizzativa e individuale".

Orbene, se con il termine misurazione si intende riferirsi alla fissazione degli obiettivi e all'individuazione e rilevazione sistematica di indicatori, la valutazione della performance comporta una sostanziale attività finalizzata all'interpretazione del contributo (risultato e modalità del relativo raggiungimento) e alla riflessione critica su quando, come e perché tale contributo abbia inciso di fatto sul livello di raggiungimento delle finalità aziendali.

Non è privo di pregio annotare che l'effettivo valore di un sistema di misurazione e valutazione della performance riposa nella relativa capacità di incentrare tutte

le attività dell'ente sulle esigenze dei cittadini fruitori dei servizi attraverso la customer satisfaction.

Logica e coerente conclusione di tale ragionamento è quello di affermare che attraverso il sistema di misurazione il processo di valutazione può esprimere un giudizio sull'operato della Pubblica Amministrazione, mentre la valutazione rappresenta il prodotto finale del sistema di misurazione, che ne costituisce, quindi, la struttura informativa.

Al centro di questo sistema ci sono le persone al lavoro.

Verso un nuovo modello di civil servant

L'art. 98 della Costituzione recita testualmente: "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione".

Pubblico dipendente come servitore dello Stato.

Tuttavia la concezione di "civil servant", ben definita nei paesi anglosassoni, corrisponde al significato latino delle parole ministro e ministero: servo, domestico, funzionario, subordinato, amministratore, cioè colui il quale è preposto a rendere un servizio allo Stato del quale fa parte.

In Francia è famosa la preparazione di alto livello che la burocrazia riceve dall'Ecole Nationale d'Administration (ENA), la cui missione principale è quella "de recruter et de former les hommes et les femmes qui feront vivre et évoluer les administrations, tout en leur transmettant l'éthique du service public, fondée sur des valeurs de responsabilité, de neutralité, de performance et de désintéressement."

Negli Stati Uniti esiste la Merit Systems Protection Board (MSPB). I compiti di questo Comitato riguardano tutto quello che interessa i dipendenti pubblici: dal reclutamento alla formazione, alla retribuzione; ma, soprattutto, si occupa di proteggerli dall'azione arbitraria, dai favoritismi personali o da coercizioni per fini politici di parte.

Se nei paesi anglosassoni i dipendenti pubblici rappresentano il punto di forza dell'Amministrazione Statale, in Italia, erede di un'organizzazione amministrativa millenaria, la Pubblica Amministrazione non gode di molto apprezzamento, tanto che si è sviluppata un'ampia pubblicistica denigratoria, per identificare come "fannulloni" i dipendenti dello Stato.

Una Pubblica Amministrazione da riformare, che soffoca le sue risorse migliori.

Il Presidente Ciampi in un suo intervento auspicava "che lo spirito di innovazione si innestasse nella realtà di un'Amministrazione e la fertilizzasse, apportando un miglioramento continuo".

Benché nell'Amministrazione esistano competenze spesso superiori a quelle del settore privato, la cattiva organizzazione, i numerosi tentativi di riforma mai andati in porto, la demotivazione, il clientelismo bloccano qualsiasi tentativo di riscatto ed ammodernamento.

Cause complesse hanno determinato il naufragio di tutti quegli strumenti che avrebbero dovuto garantire la trasparenza delle assunzioni, gli avanzamenti di carriera per i più meritevoli e una riorganizzazione in senso positivo di tutto l'apparato burocratico. I motivi principali che hanno provocato tali insuccessi sono l'occupazione partitocratica delle istituzioni, la corruzione e un certo atteggiamento

mento clientelare nella gestione delle risorse umane ed economiche.

Questa situazione genera demotivazione e un senso di scontento, che spesso li conduce o ad allinearsi agli standard peggiori o, contrariamente, a sviluppare una coscienza e un senso di responsabilità straordinari, i quali non si accompagnano quasi mai ad avanzamenti di carriera e/o ad aumenti di retribuzione, con la conseguenza che il tutto alimenta malcontento diffuso ed un senso di sconfitta.

Tuttavia, sono venuti emergendo diversi modelli sociali e culturali che propongono una nuova visione della società e che devono essere fonte di ispirazione per la rivoluzione culturale e organizzativa all'interno della PA.

Possiamo enucleare i principali:

1 - Sharing economy: una economia collaborativa o di condivisione, nata come fenomeno di nicchia per svilupparsi rapidamente e diffondersi in moltissimi settori, complici la crisi economica e una crescente sensibilità nei confronti dei temi ambientali e della sostenibilità.

2 - Open Government: un'amministrazione del bene pubblico trasparente e accessibile che risponda agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Lo scopo è utilizzare i nuovi strumenti e tecnologie della comunicazione per aumentare il grado di apertura e accessibilità dell'operato delle amministrazioni nei confronti dei cittadini, tanto in termini informativi quanto di partecipazione al processo decisionale.

3 - Amministrazione condivisa: modello secondo il quale gli "amministrati" diventano cittadini attivi e responsabili che "alleandosi" con l'amministrazione contribuiscono alla risoluzione di problemi di interesse generale.

4 - La società dell'empatia: teoria secondo la quale lo sviluppo della società è strettamente legato in relazione allo sviluppo della capacità di empatia tra individui. È proprio l'empatia a dare un vantaggio evolutivo all'uomo. Un ingrediente fondamentale, dunque, per la società, una sorta di collante sociale. La responsabilità nei confronti dello sviluppo della società è condivisa e si basa sulla capacità di immedesimarsi nella condizione di un altro soggetto.

5 - Social Business: Il social business rappresenta una formula imprenditoriale innovativa, perché è orientata alla soluzione di problemi sociali della comunità di riferimento e perché coinvolge, con modalità di partecipazione e democraticità, gli stakeholder interni ed esterni.

Tutti i modelli emergenti si poggiano su principi comuni:

1. visione sistemica e partecipativa;
2. importanza del capitale sociale;
3. centralità ai beni relazionali;
4. priorità ai valori sociali;
5. attenzione per i beni comuni;
6. ritrovata centralità della dimensione della "comunità" e dei territori;
7. trasparenza e accountability;
8. cultura dell'openness (franchezza);
9. nuova attenzione alla collaborazione pubblico-privato;
10. evoluzione dal cittadino "portatore di bisogni" al cittadino competente.

I diversi modelli possono integrarsi in quanto possiedono elementi comuni idonei a definire, con tonalità innovative, il ruolo che si configura per l'amministrazione pubblica.

Si avverte un senso, un orientamento verso un nuovo concetto di Stato rispondente a nuove funzioni: lo Stato diventa partner o partner state.

In conclusione, se gli amministratori pubblici, dal livello più basso a quello più alto, riuscissero a far rivivere un'"etica del servizio pubblico" e a recuperare il senso dell'essere realmente dei "civil servant", la loro integrità, la loro responsabilità, neutralità e disinteresse permetterebbero all'Amministrazione Pubblica di non essere percepita come un peso e di poter migliorare le proprie performances. Ogni atto amministrativo dovrebbe avere come unico scopo quello di perseguire l'interesse pubblico e il bene comune, questi due valori dovrebbero prevalere su qualsiasi altro. Di conseguenza la Pubblica Amministrazione costituirebbe la vera spina dorsale del Paese e, migliorando l'offerta dei servizi, consentirebbe al Paese di progredire.

Ma siamo alla vigilia di nuovi cambiamenti se non di una nuova riforma della Pubblica Amministrazione italiana (la quarta privatizzazione?), che può prendere forma.

Sussistono, al contorno incoraggianti premesse, ma il suo successo dipenderà soprattutto da un fattore che più volte abbiamo evidenziato: la svolta dalla PA dell'adempimento a quella della realizzazione, basata sulla rilevazione dei bisogni del cittadino e sottoposta al suo giudizio. E' questa la effettiva "rivoluzione" che deve compiere uno Stato storicamente sovraordinato rispetto all'utente e governato secondo una presunzione, variamente graduata nei decenni, di irresponsabilità e insindacabilità.

L'attuale legislazione, incentrata sulla performance, la trasparenza e la comunicazione, già sulla carta pone le basi per un cambiamento irreversibile della mission pubblica: dall'atto al risultato; dalla risposta al servizio.

Tali argomenti assumono particolare spessore nella dimensione dell'istituzione locale: è dal territorio, infatti, che il cittadino si aspetta servizi calibrati sulle sue esigenze reali e riorientati in modo tempestivo in base alla costante rilevazione del suo gradimento.

Ed è sul territorio che stanno affermandosi esperienze vitali e creative di partecipazione diretta dei cittadini alla gestione della cosa pubblica.

Nessun governo regionale, oggi, può rinchiudersi nell'autoreferenza di un tempo, che – unita a comportamenti disinvolti nell'uso delle risorse pubbliche – ha provocato un discredito dell'ente-Regione che non si era mai avuto dal 1970. Le nuove tecnologie dilatano peraltro in modo notevole il perimetro delle possibili azioni condivise fra governanti e governati, nonché le azioni che permettano di orientare le policies in base alla "citizen satisfaction".

La Trasparenza, deve passare da un semplice insieme di adempimenti formali ad uno strumento attivo, che parte dalla rilevazione del bisogno dell'utenza per indirizzare le pubbliche attività su esigenze realmente sentite: è la trasparenza accountability contrapposta alla trasparenza – adempimento.

La Pubblica Amministrazione, inoltre, è chiamata dalla cultura amministrativa de-

gli "open data" e del "cloud" come strumento di elevazione degli standard di servizio, a rendere fruibili, da parte dei cittadini, sia i servizi sia i dati che la PA deve rendere aperti e pubblici.

Le persone, il personale pubblico deve essere "customer oriented", uomini e donne esperti di nuove tecnologie e di servizi smart, ideatori e gestori di piattaforme di reale utilità per il cittadino, accompagnatori del cittadino cliente dalla condizio-

ne di suddito a quella di soggetto dotato del requisito della cittadinanza attiva.

E nella prima audizione del ministro della PA Madia, resa davanti alla commissione Lavoro della Camera dei Deputati nell'aprile 2014, viene espressa una linea d'azione condivisa: "Riportare le persone e le loro competenze al centro dell'azione amministrativa".

“
La riforma Madia
si propone
di uscire dalla
decadenza che
oggi travolge
la nostra pubblica
amministrazione
”

La ministra Madia, commentando i risultati dell'ascolto della lettera dei 44 punti a sua firma e del premier Renzi, affermava che "la pubblica amministrazione, per funzionare, ha bisogno delle persone e delle loro professionalità. Non basta disegnare in modo astratto processi organizzativi, né piani strategici di spesa, se non si è grado di valorizzare al meglio il contributo professionale delle donne e degli uomini a cui lo Stato domanda di realizzare i propri programmi e senza che le stesse persone si sentano protagonisti attivi dei cambiamenti che vogliamo apportare. Per questo noi dobbiamo rimettere le persone al centro del processo di rilancio dell'ammini-

strazione pubblica. Rimettere le persone al centro significa saper valorizzare al meglio le professionalità delle donne e degli uomini che operano nell'amministrazione, ma anche introdurre processi virtuosi di rinnovamento, anche generazionale, avendo la capacità di scegliere le competenze giuste, al posto giusto, per il tempo giusto."

La riforma Madia

La legge Madia, che coltiva l'obiettivo di riformare la PA è la Legge 124/2015, è rubricata "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" ed è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 187 del 13 agosto 2015.

Il provvedimento legislativo è costituito da 23 articoli, suddivisi con la seguente modalità: artt. 1-7: semplificazioni amministrative; artt. 8-10: organizzazione; artt. 11-15: personale; artt. 16-23: deleghe per la semplificazione normativa.

Le aspettative della legge sono ampie ed essa è attesa alla prova dei fatti.

L'obiettivo del governo, ha detto il ministro Madia, nel suo intervento al Senato nel dibattito sul ddl, è quello di "uscire dalla rappresentazione decadente che

oggi travolge la nostra amministrazione pubblica e che travolge anche il tanto di buono che c'è oggi nelle professionalità della pubblica amministrazione". In altre parole, uscire dalla cultura del certificato per reimpostare il rapporto cittadino-macchina pubblica.

È sempre complesso manifestare un giudizio sulla legge, che intende assicurare una discontinuità da parte del governo Renzi. Il provvedimento contiene ben 14 deleghe legislative: dirigenza pubblica, riorganizzazione dell'amministrazione statale centrale e periferica, digitalizzazione della PA, semplificazione dei procedimenti amministrativi, razionalizzazione e controllo delle società partecipate, anticorruzione e trasparenza. In sostanza si apre un vero e proprio "cantiere" di decreti, regolamenti, Dpcm, circolari che impegnerà l'esecutivo per un triennio.

Nel Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2016 sono stati presentati i primi 11 schemi di decreti legislativi che assicurano attuazione alla legge Madia.

Le disposizioni di semplificazione, di modifica della legge 241/90, sul silenzio assenso, dichiarazione inizio attività e conferenza dei servizi sono sempre le benvenute. Tuttavia è necessario far coesistere in maniera moderna ed efficiente controlli e semplificazione. Il nostro paese sopporta la burocrazia delle procedure dei controlli in termini di costi e tempi, ma non ha la certezza che le attività svolte siano regolari, favorite dalla digitalizzazione.

Tema delicato è quello delle società partecipate, sulle quali la Corte dei Conti ha espresso preoccupazioni per il crescente indebitamento vedi relazione (Deliberazione n. 24/SEZAUT/2015/FRG) e sulle quali sono necessari interventi, da un lato per differenziare a partecipate utili e inutili e dall'altro sostenere la ricollocazione del personale occupato.

Poi c'è il ridisegno dell'amministrazione, che dovrebbe interessare non solo l'Amministrazione centrale, ma anche le regioni e gli enti locali, partendo dalle funzioni e non dagli apparati che risalgono alla seconda metà dell'800.

Le funzioni sicurezza, lavoro, ambiente, politiche di sviluppo, turismo, cultura, territorio rimangono frammentate tra decine di soggetti, che rallentano scelte ed offrono opacità gestionali.

I servizi on line potranno realizzare elementi di dinamismo e di trasparenza sui modelli e sui processi dell'organizzazione della PA, disancorandola dai modelli amministrativi ottocenteschi, dal momento che il commercio e i servizi sono tutti on line e si discute di sharing economy.

L'accorpamento delle stazioni appaltanti dovrà favorire acquisti regolari e lotta alla corruzione.

Sarà importante e strategico disciplinare le forme contrattuali flessibili, ma nell'ottica del jobs act, per sciogliere i tanti nodi creati dalla legge 183/2014 e dai decreti delegati.

Così come la riforma sul personale che, dopo la riduzione dei comparti decisa da Aran e organizzazioni sindacali, potrebbe passare dal prossimo rinnovo del contratto collettivo dei dipendenti e dei dirigenti.

Sul versante della dirigenza infine, la creazione dei ruoli unici dovrebbe dare maggiore flessibilità all'organo di indirizzo politico di scegliere i dirigenti, in una logica tutta volta a rafforzare la "democrazia esecutiva".

Ovviamente rimane sullo sfondo un quesito, cioè che tutto passa per l'attività

legislativa, dal momento che numerose disposizioni contenute nella legge delega potevano essere decise con linee guida e direttive del Presidente del Consiglio, semmai rafforzate con un sistema di premi e sanzioni e di controlli, rimodulando le retribuzioni di risultato.

Il nostro paese soffre di eccesso di norme, che sovente le rende oscure, opache, terreno di interpretazione.

La sfida del governo Renzi diviene quindi gestionale, prendendo le mosse dalle leggi virtuose fin qui mai applicate, realizzando l'innovazione attraverso prassi gestionali, indirizzi e premi e sanzioni. Quando, in altra parte del presente elaborato, parlavamo di reinventing State volevamo affermare questo, che cioè nel mondo ci si confronta più sui processi di e-commerce, e-service, e-health che stanno cambiando il modo di lavorare e produrre e pertanto diviene inadeguato se non inappropriato cercare ancora di inseguire leggi e decreti che rischiano di rimanere sulla carta.

La riforma Madia vuole ridisegnare le istituzioni e la PA per gli anni 2020 e successivi e non colmare gli errori degli anni '90, perpetuando modelli e schemi ben superati, procedendo anche ad una manutenzione dell'esistente.

Le auguriamo, a nome dei cittadini italiani, successo.

Numero 1 Giugno 2016

LavoroWelfare Giovani

Giovani e
Costituzione:
Se il lavoro
non è più un diritto

A cura di
Giorgia D'Errico



Associazione
LAVORO&WELFARE
Giovani

Contributi di:

Giorgia D'Errico
Federica D'Errico
Valentina Galati
Matteo Mereu
Ermanno Torre

Il lavoro che non c'è più

La Costituzione e la generazione degli anni ottanta

Per la nostra generazione che ha passato l'infanzia negli anni '80, l'adolescenza negli anni '90 e gli anni dell'università negli anni 2000 è quasi un argomento superato sapere che esiste nella nostra Costituzione un articolo dedicato al riconoscimento del lavoro a tutti i cittadini (art.4).

Siamo cresciuti con l'idea che non avremmo avuto il posto fisso e che mai avremmo vissuto la nostra tarda età con una pensione. Siamo arrivati a cercare lavoro senza pensare che fosse un diritto ottenerlo.

Poi arriva il tempo delle domande. Perché il dolore che senti quando provi a portare le tue competenze sul mercato del lavoro e ciò che trovi non è proprio quello che ti saresti aspettato, devi per forza porti delle domande.

Immaginare di far crescere una generazione senza immaginare il loro futuro è come pensare di far crescere la foresta amazzonica disboscandola.

Parlare di lavoro con chi il diritto di averlo non l'ha mai sentito come proprio, può offrire spunti interessanti e può far vedere il problema dell'occupazione anche da altre prospettive, convincendo chi ci legge che la visione tradizionale del lavoro non esiste più, ma esiste piuttosto una generazione che non ha paura di essere flessibile e non teme di mettersi e rimettersi in gioco.

Bisogna tornare a parlare dell'essenza del lavoro e delle conseguenze che quest'ultimo ha sulle persone. Far rivivere i principi costituzio-

Giorgia D'Errico è responsabile
Lavoro&Welfare Giovani

nali vuol dire farli sentire nuovamente sulla pelle delle persone.

Noi abbiamo provato in questa sezione a mettere insieme alcune storie per mano di chi prova a fare da solo e chi ha appena messo piede nel mondo del lavoro e per ora ci sta provando. La prova per noi come generazione è continuare a crederci.

Essere se stessi, essere flessibili

Nel favoloso (e spaventoso) mondo dei neolaureati

Mi sono laureata nel novembre 2015 in Comunicazione Pubblica e Politica all'Università di Torino: un percorso appassionante e affascinante che mi ha conquistata fin dal primo giorno. Due anni dedicati allo studio e alla conoscenza in un ambiente universitario dinamico, stimolante e ricco di opportunità, un corso di studi che mira alla qualità dei suoi studenti, in cui i docenti ti chiamano per nome e ti sanno orientare quando perdi la bussola.

Subito dopo la laurea ho iniziato a mandare curriculum e a fare colloqui anche fuori dalla mia città: Roma, Milano, Pavia; preparavo lettere motivazionali, mi spostavo continuamente e avevo sempre con me una copia del mio CV. Però mi ero fatta una promessa, non per arroganza, soltanto per rispetto nei miei confronti, per l'impegno che avevo messo negli ultimi anni per formarmi: avrei rinunciato a qualunque forma di lavoro gratuito, se è gratuito non è lavoro, è volontariato.

Il lavoro si paga, il lavoro è energia, tempo dedicato, impegno. E deve essere riconosciuto come tale.

Ho iniziato a rispondere alle posizioni aperte anche su LinkedIn, social network professionale utilissimo, su cui invece avevo qualche riserva. Tra queste, trovando una posizione aperta per addetto comunicazione in una banca importante, ho mandato la mia candidatura; pochi giorni dopo sono stata contattata telefonicamente per fare il colloquio a Roma. "Tentar non nuoce", mi sono detta, e così, valigia alla mano, sono partita per la capitale. Una giornata intera per la selezione: prove di gruppo e individuali che, solo se su-

Federica D'Errico è laureata in Comunicazione pubblica e politica

perate, avrebbero portato ai colloqui personali. L'arrivo in un posto nuovo e lontano dalla tua città, la curiosità per un ambiente mai visto prima, l'apprensione, il fascino per una realtà così grande.

Era la prima esperienza di questo tipo per me; in queste occasioni è facile provare ad essere diversi da quello che si è realmente, per dimostrare a se stessi, più che agli altri, di valere, come se il provare ad essere differenti fosse una garanzia per acquisire valore. E invece no, quella mattina, quando mi sono svegliata, ho voluto essere me stessa, semplicemente, con tutto quello che ero riuscita ad essere fino a quel momento.

La chiamata

La prima prova richiedeva di disegnare un oggetto che potesse in qualche modo rappresentarci e mi è subito venuto in mente che l'oggetto che realmente mi rappresentava in quel momento era un tappetino yoga. In fondo è la passione che in questi ultimi anni mi caratterizza maggiormente e che più mi è stata maestra. Così mi sono raccontata, spiegando che la pratica yoga è il momento in cui tu sei te stesso e basta. Non hai bisogno di identificarti con quello che fai o con quello che sei per gli altri. Sei te stesso.

Così, a fine giornata, mi portavo a casa un'esperienza in più, senza nessuna aspettativa. Invece poche settimane dopo la telefonata con la bella e inaspettata risposta. Ci ho messo un po' a realizzare che in pochi mesi la mia vita sarebbe cambiata. E adesso eccomi qui, piena di entusiasmo e con una vita tutta nuova: mi sono trasferita a Roma, ho un lavoro che richiede le competenze per cui ho studiato e sono entrata davvero nel mondo dei grandi. L'ambiente in cui lavoro è giovane, viene richiesto di contribuire con le nostre idee e di mettere sempre tutto in discussione. Mi sento anche molto fortunata: ho un lavoro vero, uno stipendio che mi consente di vivere senza chiedere un'integrazione alla mia famiglia, non ho subito lo shock post laurea di passaggio al mondo del lavoro.

Così ho imparato un po' di cose da questa esperienza che mi porto con me e amo condividere, soprattutto con chi è nella fase di transizione in cui mi trovavo anche io pochi mesi fa. Ho imparato che le proprie reti sono fondamentali, ma che anche i social network possono aiutare nella ricerca di un'occupazione e sono uno strumento potentissimo, che bisogna sempre seguire le proprie passioni, che è importante essere flessibili e andare dove il lavoro chiama, che il volontariato è bellissimo, ma non è lavoro, che bisogna mettersi in gioco, sempre.

Se tornassi indietro farei le stesse, identiche cose: provare, provare sempre perché magari gli altri vedono in te potenzialità che nemmeno tu hai ancora visto.

Una scelta per pochi

Spesso ci si adatta per mantenere l'indipendenza economica

L'articolo 4 della Costituzione riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e le proprie scelte, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

La carta costituzionale riconosce quindi il lavoro innanzitutto come un diritto, proprio perché, attraverso il lavoro, ciascuno realizza pienamente la propria personalità e la propria condizione di cittadino e di uomo libero, garantendo a se stesso e alla propria famiglia una vita dignitosa. Ma, se è un diritto, il lavoro è anche un dovere sociale, in quanto, proprio con il lavoro, ognuno contribuisce a far progredire l'intera società, a garantire condizioni di vita migliori per tutta la comunità di cui fa parte. Ecco che, proprio per questo, tutte le attività e le funzioni, da quelle più umili a quelle più prestigiose e dotate di maggiore responsabilità, sono poste su un livello di parità.

Il lavoro è il fondamento sia dello sviluppo della società sia della realizzazione della personalità umana. Talvolta tale realizzazione non è applicabile in quanto si svolge una mansione non in linea con le proprie attitudini, ma si è costretti a doversi adattare pur di mantenere un'autonomia economica.

Per una scelta assolutamente personale ho sempre lavorato e studiato, consapevole delle difficoltà che avrei incontrato, ma al tempo stesso convinta del fatto che solo così avrei azzerato le distanze tra il mondo universitario

Valentina Galati, laureata in Scienze della Comunicazione, è componente del direttivo Pd delle Marche

e la realtà professionale. In sintesi avrei di certo ottimizzato a mio favore l'inter-scambio e il passaggio tra due realtà governate da leggi e dinamiche radicalmente diverse.

Durante il mio cammino ho provato a trovare le relazioni associative, ovvero trovare delle relazioni tra le costanti della mia vita. In alcuni casi le relazioni sono state lampanti, in altri casi è stato necessario fare un importante sforzo di immaginazione. E' stato fondamentale affrontare il ragionamento senza pregiudiziali. Per quanto strane mi sono sembrate alcune relazioni, ho dato loro una possibilità. Quest'ultimo passaggio è allo stesso tempo complicato e delicato.

Ho iniziato quindi la mia professione in una multinazionale farmaceutica e intrapreso un percorso di studi in comunicazione con specializzazione in sociologia dell'organizzazione. Due mondi apparentemente diversi, scelte stridenti e sfidanti, che sapevo mi avrebbero portato con determinazione a svolgere il lavoro che oggi mi appassiona: la formazione del personale.

Competenze professionali

Grazie a questo forte desiderio di colmare le distanze che separano i lavoratori dalla specializzazione professionale in azienda, da poco tempo e con grande passione e successo mi dedico ad un progetto aziendale volto allo sviluppo delle competenze professionali. Il focus della mia progettazione volge a sviluppare percorsi formativi con modalità di apprendimento flessibili ed equivalenti sotto il profilo culturale ed educativo, che colleghino sistematicamente la formazione in aula con l'esperienza pratica.

Svolgo altresì la libera professione in qualità di docente di Sviluppo delle competenze relazionali e comunicazione per favorire l'orientamento dei giovani e valorizzarne le vocazioni personali, gli interessi, gli stili di apprendimento individuali. Ho dimostrato che la mia possibilità, la mia opportunità nel mondo del lavoro, si è rivelata nel tempo una scelta professionale a 360°.

Da dove partire quindi per poter svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società secondo le proprie possibilità?

Grazie alla mia esperienza posso affermare che è necessario ripercorrere le tappe del percorso fatto fino a quel momento, le scelte che abbiamo fatto e le loro motivazioni, i risultati raggiunti e quelli mancati.

E' importante rivalutare ciò che sappiamo e che non sappiamo fare, le nostre capacità, competenze e potenzialità.

Sicuramente si tratta di un percorso impegnativo, ma ne vale sicuramente la pena: per fare una scelta consapevole dobbiamo prima sviluppare consapevolezza di noi stessi.

L'importante è metterci in un atteggiamento di ricerca e di fiducia.

Da diritto a chimera

Le condizioni per l'ingresso nel mercato del lavoro

Art 1. L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro, la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art 4. La repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società. L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. Articolo 1 della Costituzione repubblicana. Quante volte a scuola o all'università ho sentito sottolineare l'importanza del significato di questo articolo. I padri costituenti hanno voluto fissare nel primo articolo il nostro minimo comune denominatore: il lavoro. Uno spazio fisico, dove la sovranità è del popolo, e il quale popolo si riconosce come profilo comune quello di essere lavoratori, senza distinzione tra chi dà lavoro e chi presta il lavoro. O almeno era quella una speranza dei costituenti. Ho sempre trovato questo articolo di una straordinaria modernità e per chi, come me, pensa che il progresso della società passi attraverso il riconoscimento del diritto universale al lavoro, è un faro da seguire.

Personalmente sono figlio di quella riforma del lavoro che ha reso un diritto universale, come quello al lavoro, una chimera. Per colpe altrui, va detto. Per tanti anni il diritto al lavoro è stato scambiato con il diritto al posto di lavoro, che è cosa diversa. Si è quindi arrivati ad una degenerazione, prestando il fianco a

Matteo Mereu e' responsabile
di Lavoro&Welfare Piemonte

chi diceva che la modernità del mercato del lavoro non passasse anche dal pieno riconoscimento dei diritti/doveri dei lavoratori, ma solo dal livello di liberalizzazione del mercato. A pagare questa situazione sono stati quelli che oggi hanno dai 30 ai 40 anni, quelli che hanno via via visto limitare la propria possibilità di crescita personale, familiare e professionale. Poi è arrivata la crisi del 2009, che ha acuito maggiormente questo senso di instabilità. In un territorio come quello della provincia di Torino, sono decine le aziende che hanno chiuso e migliaia i lavoratori che sono rimasti senza impiego. E su questo incrocio di avvenimenti che inizio a lavorare nel 2012 per l'assessore al lavoro, istruzione e formazione professionale della provincia di Torino.

Arrivando da una lunga esperienza di funzionario di partito, il lavoro e la crisi fino a quel momento erano rimasti un tema da congresso o da iniziativa seminariale, ma nulla di più. Una delle prime cose che mi disse fu: "Qui la teoria incontra la realtà delle persone, qui dobbiamo dare risposte concrete a chi ha perso, sta perdendo o sta cercando un'occupazione. Siamo in prima linea". In questo senso mi sento di aver cercato, nel mio piccolo, a contribuire nell'attuazione della seconda parte del primo comma dell'articolo 4 "La Repubblica (...) promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto".

Ho visto con mano sia le difficoltà della pubblica amministrazione nel dover contrastare con sempre meno risorse la tempesta della crisi economica, sia i virtuosi degli operatori dei servizi pubblici per l'impiego e della gestione delle politiche attive e gli sforzi degli amministratori locali nel difendere il tessuto produttivo e i posti di lavoro. Su questo non ho visto, ma è un problema generale nazionale, la stessa attenzione nello sviluppare e favorire quelle condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro.

Il futuro da costruire

Cerco di contestualizzare facendo degli esempi. Parto dalla Youth Guarantee, Garanzia Giovani, la misura che teoricamente doveva sostenere un percorso di avviamento al lavoro per quelli che la Commissione Europea ha definito Neet (Not engaged in education, employment or training), ovvero per tutti i ragazzi dai 15 ai 24 anni, in Italia esteso fino ai 29.

Nella cabina di regia nazionale costituita sotto il ministro Giovannini, Garanzia Giovani era stata immaginata come la misura che avrebbe garantito anche il rilancio dei servizi pubblici per l'impiego, in collaborazione e non in competizione con il sistema privato delle agenzie per l'impiego. Peccato che parallelamente si è lavorato per trasformare le province in città metropolitane, gettando sostanzialmente nel caos per diversi mesi i servizi per l'impiego pubblici che proprio dalle province erano gestiti. Il risultato è che, anche grazie a questo mancato coordinamento nell'azione governativa, proprio misure come Garanzia Giovani, hanno perso la spinta propulsiva ed efficacia. Di fatto non si è adempito a un obbligo costituzionale.

Altro tema è quello della formazione professionale per adulti. La crisi ha evidenziato i limiti della specializzazione degli addetti, in particolare del settore manifatturiero.

turiero, e i limiti di una classe imprenditoriale che anziché investire sulla formazione dei propri dipendenti ha preferito lavorare sul taglio dei salari o peggio, sulla ricerca di competitività del costo del lavoro, delocalizzando all'estero, mancando anche quel dovere richiamato dall'Articolo 4 nel "concorrere al progresso materiale e spirituale della società". I risultati di questa strategia sono evidenti, centinaia di migliaia di lavoratori fuori dai processi produttivi, aziende chiuse, interi comparti scomparsi. Proprio nell'esperienza in provincia mi è stato insegnato che il diritto alla formazione professionale è pari, se non superiore, al diritto stesso al lavoro. Un lavoratore con competenze e specializzazione è sicuramente più spendibile nel mercato del lavoro odierno rispetto ad un addetto generico. La competitività si è spostata dalla quantità dei prodotti realizzati alla qualità degli stessi. La qualità è figlia di processi produttivi complessi alla base dei quali c'è una forza di lavoro altamente specializzata.

Anche su questo però, a mio avviso, la repubblica non sta adempiendo al suo dettato costituzionale. In Italia ci sono 20 sistemi diversi di formazione professionale, differenziati su base regionale. Siamo lontani dalla definizione di una banca dati delle competenze su base nazionale, essenziale per certificare in maniera uniforme le competenze dei lavoratori, come invece accade negli altri paesi europei. Anche lo strumento dei fondi interprofessionali, importanti perché bilaterali con una collaborazione tra le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, è sotto attacco più per tentazioni neocentraliste che per reali esigenze di trasparenza. E' proprio la formazione erogata attraverso le risorse dei fondi ad essere quella più adatta alle necessità delle aziende e dei lavoratori, in particolare sui temi della competitività. Questo strumento, proprio per garantire il dettato costituzionale, va garantito e sostenuto.

Su questo la nostra generazione può dire e fare molto. Abbiamo l'obbligo di garantire alle future generazioni condizioni di ingresso nel mercato del lavoro che consentano loro di crescere e di essere all'altezza delle sfide di mercato che è sempre più globale. E' la sfida dei prossimi anni, con lo sguardo rivolto ai padri costituenti, che 70 anni fa avevano una visione del futuro molto più moderna della nostra.

Giovani professionisti

Un nuovo modo di essere autonomi fra scelta e necessità

Che cos'è la libera professione nel mondo del lavoro attuale?

Un libero professionista può avere fatto questa scelta di vita lavorativa per necessità o spirito imprenditoriale.

1970

I liberi professionisti delle generazioni precedenti intrapresero questo percorso consapevolmente, perché vedevano nella piccola imprenditoria uno sbocco lavorativo differente rispetto alla scelta "pubblica".

Anche dal punto di vista economico vi furono decenni in cui si associava la libera professione a un'agiatezza derivante dall'attività. L'architetto, l'ingegnere, l'avvocato, il consulente in generale degli anni settanta era colui che riusciva a sviluppare la propria esperienza lavorativa nel privato con dei ritorni importanti. Il settore pubblico, banalmente il settore impiegatizio, era visto come il lavoro stabile ma senza prospettiva di crescita (se non per gli scatti o qualche concorso interno).

Erano due mondi che si parlavano tecnicamente ma che erano in antitesi culturalmente.

2016

La libera professione ora è un insieme di molteplici sfaccettature del mercato del lavoro. In rari casi si è autonomi per scelta imprenditoriale, ma più per un'idea di successo o per continuare un'esperienza familiare già avviata. A differenza degli anni settanta, dove c'era una richiesta di consulenti per ogni settore, ora il mondo del lavoro è saturo di queste figure professionali e la moltitudine di giovani

Ermanno Torre è esperto di pianificazione territoriale

che escono dalle università non riesce a trovare un luogo di lavoro adeguato o a soddisfare delle legittime aspirazioni personali che aveva all'inizio del loro percorso di studio.

Il libero professionista, che in maniera semplicistica potrebbe essere chiamato giovane, non ha un lavoro sicuro ma soprattutto non riesce ad associare i suoi studi a un lavoro definito o definibile.

Nasce quindi l'idea che il lavoro bisogna costruirselo, ovviamente all'interno di ambiti o macroaree, ma che non c'è una strada lineare.

Dinamici e flessibili

Un nostro genitore laureato in architettura avrebbe sicuramente trovato un impiego pubblico o privato come progettista, o urbanista, o un settore tecnico. Suo figlio, laureato in architettura trent'anni dopo, non ha la certezza di progettare un edificio o un luogo e magari con la propria laurea diventa un "libero professionista" fotografo, o un designer, o un amministratore di condominio.

Questo perché il lavoro di oggi non è scontato e soprattutto non è compartimentato come nei decenni precedenti.

Questo può essere visto in chiave negativa, anzi sicuramente ha degli aspetti che non permettono di fare dei programmi a medio - lungo termine, ma può essere visto anche in chiave positiva.

Sicuramente per un mondo lavorativo che cambia c'è un sistema scolastico che è ancora legato ad archetipi novecenteschi, che prepara molto dal punto di vista didattico, ma forse non stimola lo studente nell'affrontare la vita lavorativa in maniera più dinamica.

Il libero professionista del 2016 è quindi figlio di un mondo che sta cambiando, ha nozioni, ma non ha gli strumenti per mettersi in rete e capire come si può fare rete tra singole professionalità.

La forza di un gruppo ora non è essere l'eccellenza in un singolo settore, ma saper creare una squadra che affronti le specificità di un lavoro sotto più aspetti. La creazione di un gruppo di lavoro è tanto importante quanto la bravura del singolo lavoratore.

Lo studio di architettura non può essere uno studio di progettazione statico, dove si progetta, ma deve essere un luogo che racchiude professionalità, anche diverse, che affrontano il singolo progetto dal punto di vista edilizio, urbanistico, economico, di sostenibilità e di gestione.

A tutto questo quindi si uniscono i problemi legati all'associazione di professionisti, alle loro singole casse professionali, al sistema del credito per finanziare un'attività professionale che è difficilmente inquadrabile da coloro che erogano il credito. Il credito non è necessario quindi per un percorso di crescita lineare come avveniva nei decenni passati, ma per un'idea che è sempre in divenire.

La libera professione non è quindi più un luogo in antitesi al posto di lavoro stabile, ma è lo specchio di un modello di società che prevede in ogni settore la liberalizzazione delle conoscenze, dei luoghi, che ha derive che portano a fenomeni di deregulation o liberismo.

Occorre quindi pensare che questo nuovo modo di lavorare è il presente e sarà il solo modello del futuro.

E' compito quindi del legislatore applicare quello che la nostra Carta Costituzionale dice splendidamente: "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

Si devono costruire le condizioni perché non vi sia più questa antitesi culturale nel mondo del lavoro affinché quella carta sia sempre attuale.

Numero 1 Giugno 2016

Lavoro & Welfare Territori

Il lavoro da ripensare Tra riforme e differenze territoriali

A cura di
Luciana DALU



Associazione
LAVORO&WELFARE
Territori

Contributi di:

Luciana Dalu
Antonio Montagnino
Umberto Costamagna
Luca Palmisciano
Marco Giordano
Andrea Dili
Alessandro Langiu

L'Italia disuguale

Urgono interventi di riequilibrio tra le diverse realtà

In questo primo numero della Rivista LavoroWelfare del 2016 ritorna lo spazio dedicato alla sezione Territori, nel quale vogliamo dare voce a esperienze e sensibilità delle diverse aree del Paese. Queste testimonianze ci forniscono immagini differenti, a volte troppo differenti tra loro, perché, come evidenzia Antonio Montagnino nel suo articolo dedicato alla rinascita del Mezzogiorno, l'Italia è ancora troppo diseguale. Non solo tra Nord e Sud, ma anche all'interno delle stesse macroaree o regioni, dove spesso convivono esempi di eccellenza insieme con sacche di arretratezza.

Disomogeneità, quindi: questo il primo elemento posto in evidenza nella sezione dai diversi contributi. Disomogeneità tra territori, tra diversi lavori, tra giovani e meno giovani. Soprattutto rispetto alle opportunità e alle tutele. Occorre attuare interventi che ristabiliscano un equilibrio tra le differenti realtà attraverso scelte politiche che non mettano gli uni contro gli altri, ma creino sinergie e mettano in campo soluzioni adeguate. Alcuni passi importanti in questa direzione sono stati fatti, ma tanto rimane ancora da fare.

Umberto Costamagna rappresenta il mercato del lavoro visto dal punto di vista dell'imprenditore- virtuoso aggiungo io- che opera in un settore particolare che in questo momento vive una fase difficile e il suo contributo offre spunti importanti su come affrontare in modo efficace tali difficoltà.

Luca Palmisciano, nel descrivere la condizione del basso Molise, che più di altri ha subito le conseguenze negative della crisi industriale,

Luciana Dalu è
responsabile di
Lavoro&Welfare Territori

sottolinea la necessità di ripartire dalla vocazione particolare di ciascun territorio, strada da prediligere rispetto alle velleità deterministiche del voler imporre modelli astratti di sviluppo validi sempre e dovunque.

Marco Giordano affronta il tema dello Smart Working, ponendone in evidenza luci ed ombre e il tema delle Smart City, in particolare declinato sulla città di Roma. Infine Andrea Dili e Alessandro Langiu affrontano due tipologie di lavoro, quello autonomo e quello pubblico, tradizionalmente vissute come antitetiche sia sul piano delle tutele e dei diritti sia su quello della meritocrazia e della qualità. Entrambi peraltro oggetto di recenti riforme.

Disomogeneità, ma anche qualità. Questo è il secondo elemento che viene messo in risalto nei diversi articoli dai quali si evince che il Paese, come il mercato del lavoro, sono ricchi di elementi virtuosi, di buone pratiche, di potenzialità. Alla politica e ai diversi livelli di governo, spetta il compito di valorizzarli e renderli protagonisti, scoraggiando e mettendo ai margini le realtà non virtuose.

Ad un anno dal Jobs Act, che ha ridisegnato il mercato del lavoro, e all'alba della Riforma Costituzionale, che contiene al suo interno un nuovo equilibrio tra centro e periferia, le riflessioni offerte risultano particolarmente preziose per valutare se si sta andando nella giusta direzione e alla giusta velocità e offrono spunti per aggiustamenti utili a rendere i cambiamenti realmente efficaci.

Grazie agli autori e buona lettura!

La rinascita del Sud

Un pacchetto di interventi per il rilancio

La Costituzione italiana sancisce, all'art. 3, che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale", all'art. 4 che "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto", e all'art. 119 che "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona (...) lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e Regioni".

L'analisi dei dati sull'occupazione, sui consumi, sul Pil dimostra invece che non tutti i cittadini hanno pari dignità, non a tutti è riconosciuto il diritto al lavoro e che il nostro Paese è caratterizzato da forti squilibri, intanto tra nord e sud ma non solo, anche nell'ambito delle stesse regioni all'interno delle quali convivono sacche di arretratezza insieme a spinte dinamiche, aspetti critici e forti potenzialità. Sta alla capacità della politica e di quanti hanno responsabilità decisionali, a diversi livelli, combattere le une e valorizzare le altre.

E' vero che nel 2015 l'economia italiana è tornata a crescere, dopo tre anni consecutivi di contrazione, e che nello stesso anno si è riscontrato un incremento dell'occupazione e un calo della disoccupazione. Ma è altrettanto vero che siamo ancora lontani da una condizione accettabile, soprattutto se si pensa ai giovani e alle donne e alle regioni del sud per le quali non accenna a diminuire il divario con il centro-nord.

Antonio Montagnino già
senatore
e sottosegretario al Lavoro e'
responsabile L&W Sicilia

La grave recessione che ha colpito l'economia mondiale si è abbattuta pesantemente sull'intero paese, ma ha mostrato i suoi effetti più gravi, in termini di impatto economico e sociale, sui redditi delle famiglie e sulla occupazione, nelle regioni del Mezzogiorno.

Occorre peraltro sfatare il mito del Sud fannullone, non produttivo, che spende la ricchezza prodotta dal Nord. Il Sud infatti ottiene dallo Stato più di quanto versa, per via dei redditi più bassi e della struttura economica più debole, ma molto meno di quanto dovrebbe.

Le scelte liberiste dei governi di centrodestra hanno cancellato molti strumenti di sostegno allo sviluppo e si è attuata una sistematica e miope distrazione di fondi che ha acuito in maniera pesantissima la divaricazione tra zone forti e zone deboli del paese. Il progressivo svuotamento delle politiche economiche di sostegno alle regioni più deboli e delle politiche d'incentivo ha prodotto effetti ancora più gravi in considerazione delle nuove e più ampie sfide poste dall'internazionalizzazione dei mercati, dalla globalizzazione e dall'allargamento dell'Unione europea, che hanno trovato il Mezzogiorno debole, penalizzando ulteriormente i nostri territori anche nell'accesso alle politiche comunitarie per lo sviluppo. A ciò si è aggiunta il forte ridimensionamento realizzato negli anni scorsi della presenza al sud delle aziende a capitale pubblico come Anas, Enel, Ferrovie dello Stato. Nel Sud pesano peraltro, ancora più che altrove, i costi "indiretti" di una pubblica amministrazione inefficiente, delle carenze nel sistema infrastrutturale e logistico, di un inefficiente sistema del credito, della presenza oppressiva delle organizzazioni mafiose e di una politica regionale inadeguata rispetto alle sfide da affrontare. Le diverse condizioni del contesto territoriale nelle due ripartizioni del paese richiederanno dunque tipologie ed intensità di interventi diversi sul versante della politica industriale, delle infrastrutture, dei servizi.

Cambiamenti di rotta

Le cose però non sono affatto imm modificabili a patto che si cambi rotta e proprio per questo l'intervento pubblico è ancora più doveroso: non solo sul piano dell'equità e quindi delle tutele, ma anche su quello della crescita.

Alla base della rinascita ci deve essere la costruzione di una politica di coesione territoriale più incisiva che passa necessariamente per un impegno diverso per il Mezzogiorno nell'ambito delle politiche nazionali del lavoro ed economiche e per un ripensamento degli interventi specifici nazionali e comunitari, per il Sud, a cui deve corrispondere una adeguata capacità di utilizzo delle risorse stanziare. Si tratta di un obiettivo complesso cui sono chiamati a dare un contributo tutti gli attori sociali, economici e politici. In questa direzione va la linea di intervento adottata dal governo attraverso il Masterplan e i Patti per il sud.

E' indispensabile un pacchetto di interventi generali che contenga una fiscalità di vantaggio per il Sud; una riforma strutturale degli incentivi; un riconoscimento di un credito d'imposta per gli investimenti in tecnologia e ricerca; il rifinanziamento del prestito d'onore e l'istituzione di un Fondo di garanzia per il sostegno all'auto imprenditorialità nel Mezzogiorno; il rifinanziamento della programmazione

negoziata. Inoltre l'introduzione di agevolazioni per la formazione professionale a beneficio delle imprese del Mezzogiorno al fine di favorire l'occupazione e ammodernare e accrescere l'apparato produttivo industriale.

Va tenuto presente che, sebbene ancora fortemente condizionato da vincoli strutturali, dal ritardo sul versante del reticolo istituzionale, da patologie sociali accentuate, il Mezzogiorno è una realtà profondamente diversa rispetto al passato; al suo interno ci sono infatti aree produttive dinamiche, a volte di eccellenza, che non riescono però a fare sistema. La considerazione di una realtà così complessa richiede un ripensamento delle logiche e degli strumenti di policy.

Le priorità strategiche di crescita sono il consolidamento di un tessuto imprenditoriale aperto all'innovazione e alla competizione; l'attrazione di nuovi investimenti nazionali ed esteri; la valorizzazione delle specificità produttive, culturali e ambientali del territorio.

Una industria di qualità radicata nel territorio è condizione fondamentale per lo sviluppo duraturo per il quale è essenziale il rafforzamento della sinergia tra imprese e centri di eccellenza universitari sul territorio. Attraverso tali leve sarà possibile elaborare proposte che valorizzino, in un'ottica locale che però tenga conto di una dimensione globale, la questione ambientale, il ruolo assunto dall'economia verde, il sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti, il patrimonio rurale, un nuovo protagonismo della filiera produttiva agricola anche nell'accesso al mercato internazionale. E' evidente che tali passaggi richiedono un investimento in risorse umane e in innovazione. Un territorio senza innovazione esclude i giovani, ai quali si impedisce di impegnare nuove intelligenze e professionalità. E un territorio che esclude i giovani è un territorio senza futuro. Un positivo contributo all'inserimento dei giovani nel sistema produttivo, particolarmente importante in territori ad altissima disoccupazione giovanile come i nostri, verrebbe dato inoltre dall'introduzione di un criterio di flessibilità del sistema pensionistico.

A tutto questo va affiancato un lavoro incessante per l'affermazione della legalità che deve impegnare la politica, le forze sociali ed economiche ed in particolare le istituzioni locali che devono rappresentare un baluardo contro le infiltrazioni delle organizzazioni mafiose. Come ha recentemente affermato il presidente Mattarella: "l'illegalità è un peso per la nostra libertà, per la nostra economia e per il futuro dei nostri figli".

Fare impresa nel territorio

La meridionalizzazione dei call center

L'impresa, ogni impresa in qualsiasi luogo operi e in qualsiasi settore agisca, è sempre e comunque radicata, "incardinata" si direbbe nel diritto ecclesiastico, in un territorio. Agisce su una realtà, più o meno vasta, più o meno definita, ma sempre presente.

Non esiste un'impresa, nella sua natura di comunità costituita da una parte imprenditoriale e da un insieme di lavoratori, che non possa non dirsi radicata su un territorio. Anzi (e meglio): "in" un territorio, proprio "dentro" e non solo "su", sopra.

Radicata, nel senso etimologico del termine: che ha le radici, che fonda la propria sussistenza vitale, il proprio "alimento" e dunque la propria vita sopra e dentro uno specifico territorio. Sulla "terra" nella quale opera. Terra alla quale, per un processo quasi necessario, ritorna e restituisce in qualche modo i propri risultati, il proprio "output" (direbbero i tecnici) in un ciclo vitale continuo e virtuoso.

L'impresa, dunque, come elemento che dalla terra, dal territorio sul quale e dentro il quale opera, trae la propria linfa vitale (i lavoratori, prima di tutto, ma non solo) e, attraverso l'elaborazione della propria attività, li ri-dona, li restituisce, in forme diverse, a quella terra e a quel territorio.

Sto ovviamente parlando di imprese "vere". Normali. Quelle che basano la propria essenza sul fare, sul produrre (beni o servizi che siano). Escludo dunque, perché non sono imprese nel vero senso del termine, ad esempio, le società creative frutto di fervide menti finanziarie che in questi ultimi anni (e purtroppo stanno continuando ancora) hanno trasformato il senso

Umberto Costamagna,
imprenditore, e'
responsabile L&W La Spezia

del lavoro autentico in un semplice (semplice?) gioco dei quattro cantoni dove l'attività lavorativa è evaporata, scomparsa, per essere sostituita da giri di carta e denaro, da speculazioni finanziarie che limitano lo sforzo e il gesto del "lavoro" a un semplice click di mouse. Queste società finanziarie non sono "imprese" e tantomeno sono imprese radicate al territorio. Anzi il territorio rappresenta per loro un limite che superano agilmente e allegramente con un gioco perverso di rimandi e di trasferimenti continui che impediscono di "localizzarle", con tutto quel che segue in termini di speculazioni e illegalità.

Il valore del radicamento

Dicevo che non sono imprese proprio perché, a mio avviso, nel concetto profondo di "impresa" c'è proprio un senso di "relazione": fra i lavoratori a tutti i livelli, certamente, ma anche con il territorio di riferimento. L'impresa è luogo privilegiato di relazioni e le relazioni si agiscono fra le persone e prendono vita in un contesto determinato fatto da ambiente, luoghi, istituzioni locali. Insomma, con chi e con quale territorio si relaziona e interagisce una società con sede legale alle Cayman? Il territorio, dunque. Il territorio dove si realizza concretamente e si rende attivo il principio fondamentale, la base portante, l'essenza stessa del nostro Paese: il lavoro, come sancito dal primo articolo del primo capitolo della nostra Costituzione repubblicana. Il lavoro che si realizza nelle imprese del territorio dove "ogni cittadino" (e dunque non un "uomo" generico ma proprio il "cittadino", colui che opera e vive in quella città, in quel territorio) "ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

Ecco così definito un concetto davvero importante: l'impresa come il luogo dove l'uomo, anzi il cittadino (e non solo il "lavoratore"), contribuisce, con la sua opera, al progresso materiale o spirituale della società. Di tutta la società, certo, ma a cominciare da quel "pezzo" di società che è la terra dove lavora e vive. Il lavoratore dunque come attore protagonista della crescita della società e del territorio, come "costruttore" di quello che possiamo chiamare "bene comune", compreso quello della comunità locale in cui opera. Non semplicemente dell'"utile" di quell'impresa!

Lavorando come imprenditore su diverse zone del territorio del nostro Paese (non ho mai trasferito attività in offshoring come, purtroppo, sta accadendo sempre più frequentemente nel settore dove opero) ho avuto modo di vedere in questi ultimi anni come il lavoro abbia in qualche modo seguito un percorso di crescita e di sviluppo particolare, un percorso che, alla luce delle ultime riforme, sembra ora modificarsi, almeno in prospettiva.

Sto parlando del settore delle imprese di call e contact center in outsourcing, vale a dire quelle realtà che lavorano su commessa per la gestione dei servizi di customer care e che negli anni passati (quando il Ministro del Lavoro era Cesare Damiato) avevano iniziato un percorso virtuoso di stabilizzazione e di regole certe.

Logiche di sviluppo

Proprio a seguito di quella spinta che impose una serie di "paletti" anche legislativi all'interno di un comparto che era forse abituato a operare in mancanza di riferimenti e di certezze (e dunque dove ognuno poteva pensare di agire in maniera

più o meno autonoma, autoreferente e poco controllata), si cominciò a cambiare le logiche di sviluppo. Chi voleva crescere doveva assumere e dunque si cominciò una rincorsa verso quei territori, quelle zone e quelle regioni dove si pensava di trovare maggiori possibilità di sgravi fiscali, di decontribuzioni, di agevolazioni e anche una maggiore disponibilità di "mano d'opera" istruita: insomma cominciò una vera e propria "meridionalizzazione" del settore.

Fu così che, negli anni, diversi imprenditori e molte realtà societarie cominciarono, nel migliore dei casi, a creare nuovi call center esclusivamente nelle regioni del sud Italia (quando ancora esistevano le zone di fascia 1 o 2 dove maggiori erano i vantaggi fiscali e di investimento soprattutto per le imprese "labour intensive" che avevano bisogno di grandi numeri di lavoratori, come è tipico delle commesse di customer care). Nel migliore dei casi dicevo, perché spesso si assistette anche a chiusure o forti diminuzioni di attività delle sedi presenti nel nord del Paese (più costose e senza particolari agevolazioni fiscali o attenzioni istituzionali) proprio per essere spostate o aumentate quelle nelle regioni del meridione d'Italia dove si sono creati negli anni degli importanti distretti con migliaia di addetti che hanno profondamente modificato l'economia e la realtà sociale di quelle zone.

I numeri del settore confermano questo fenomeno: nel 2007 nelle regioni del sud Italia (comprese anche la Sardegna) erano presenti solo il 34 per cento delle imprese di call center. In quell'anno, al nord operavano invece la metà delle società del settore, mentre solo un 16 per cento era insediato nelle regioni centrali.

Nel 2014 (questo è l'ultimo dato disponibile) la situazione, che negli anni aveva iniziato a modificarsi) si ribalta completamente: il 50 per cento delle imprese è allocato nel meridione, mentre sia il nord che il centro si impoveriscono di imprese di contact center con il nord che scende al 36 per cento e il centro al 14.

E adesso? Ora, con le ultime riforme del mercato del lavoro, questo fenomeno di "benvenuti al sud" dovrebbe mitigarsi e rientrare. Le conseguenze del jobs act legate alle facilitazioni per le nuove assunzioni sembrano non avere confini regionali e dunque, nella loro valenza verso tutte le realtà territoriali senza eccezioni o premialità aggiuntive dovrebbe arginare questo processo di meridionalizzazione, almeno nel nostro settore. Questo sulla carta. Poi c'è da sperare che le politiche regionali siano coerenti con questa impostazione e dunque evitino di replicare localmente politiche di differenziazione fra i territori in grado di scatenare fenomeni di dumping e di concorrenza squilibrata. Vedremo.

La ripartenza distante

Valorizzare le vocazioni locali per creare lavoro

Siamo nel mezzo di una crisi industriale che ha fortemente indebolito lo stato sociale ed economico. Timidi segnali di ripresa si scorgono all'orizzonte anche se i territori più sconosciuti restano ancora distanti dalla ripartenza. Da questi anni dobbiamo saper cogliere le motivazioni profonde e strutturali dell'indebolimento per cercare di riprogrammare il futuro evitando problemi annunciati. Alcune grandi aziende hanno dimostrato che, investendo in modo serio, si può uscire dagli effetti negativi del mercato; altre, invece, hanno preferito delocalizzare altrove per fuggire da una imposizione normativa e fiscale non adeguata alle loro possibilità. Il patrimonio produttivo di un territorio deve essere tutelato, limando, eventualmente, anche le spese a carico dell'impresa.

Qualcosa in questo senso è stato fatto, altro bisogna fare per assicurare la continuità produttiva anche dell'artigianato locale e delle piccole e medie imprese che rappresentano il motore della nostra economia. Sicuramente bisogna evitare di affrontare il problema attaccando i salari, la sicurezza e i servizi. Quanto detto è necessario per tenere in piedi ciò che esiste. Bisogna spingersi oltre però e cercare di creare le condizioni per introdurre nuove attività produttive sui territori.

Sono molisano, della provincia di Campobasso. Il basso Molise, così definita la parte di territorio che guarda il mare, ha il suo motore produttivo importante proprio a Termoli. Prima fra tutte troviamo uno stabilimento Fca, un polo chimico importante e tutta la parte legata al turismo ed alla pesca. Il resto del

Luca Palmisciano, e' operaio specializzato del settore elettrico e responsabile L&W Molise

territorio risulta frammentato con imprese di piccole dimensioni. L'artigianato, insieme all'agricoltura, trovano ancora un'importante collocazione nel sistema economico del territorio. Purtroppo abbiamo assistito ad una brusca frenata generale ancora più impattante se si considera la difficoltà di inserimento di nuove attività. Sicuramente ciò che balza agli occhi immediatamente, è che, negli ultimi dieci anni, non sono state adottate politiche capaci di dar vita ad imprese strettamente legate al territorio.

A mio avviso una risposta all'annoso problema dell'occupazione potrebbe essere data da una lettura economica e politica di questo tipo. Mi spiego meglio. La sfida contro la disoccupazione si vince se si riesce a cogliere la vocazione di un territorio. Inutile affannarsi alla disperata ricerca di multinazionali che vengano ad insediarsi in territori come il Molise. E' propaganda e demagogia. Bisogna creare sinergie con le scuole locali avviando, per esempio, progetti sperimentali. Penso agli istituti agrari con i quali ricercare prodotti autoctoni, sperimentare nuove filiere, interagendo con istituti tecnici che vadano alla ricerca di nuovi tipi di concimazioni sostenibili, che progettino ricicli di rifiuti, che sperimentino sistemi automatizzati di lavorazione. Creare una filiera che parta dalla materia prima ed arrivi al prodotto finito ed alla sua collocazione sul mercato. E' intuibile facilmente che, in un quadro così ampio, troverebbero collocazione diverse discipline e numerose risorse umane. Tutto quanto appena detto potrebbe essere applicato in tutti i settori. Sviluppare il turismo, altro esempio, non significa semplicemente cementificare una costa per creare strutture ricettive consumando territorio.

Vincere i campanilismi

Osservando sempre il basso Molise, si nota che, nel giro di qualche chilometro dalla costa, insistono piccoli comuni che si avviano verso un lento spopolamento. Investire su questi piccoli centri per favorire lo sviluppo turistico della costa non è follia. Riqualficare centri storici e mettere a disposizione servizi efficienti, significa garantire villeggiature in tranquillità, in paesaggi bellissimi, a costi contenuti senza dover deturpare spiagge che preservano ancora la loro naturale bellezza. E' chiaro che, mettendo in moto queste tipologie di investimenti, si creerebbero indotti interessanti che spaziano su diverse attività. Indotti strettamente legati al territorio che li ospita eliminando, così, il pericoloso rischio di delocalizzazioni. E' sicuramente più semplice, qualora ci fosse la possibilità, approvare un progetto di uno stabilimento balneare o di una fabbrica, ma non sarebbe garantita la riuscita dell'impresa e soprattutto la sua durata.

Per garantire tale sinergia ed assicurarsi della riuscita del pensiero, inoltre, è necessario assottigliare il più possibile la frammentazione del territorio. Assicurarsi uno sguardo generale è condizione indispensabile per garantire una distribuzione equa del lavoro sul territorio. Per questo sono convinto che bisogna superare anche le autonomie comunali dei piccolissimi centri. Per portare a casa l'idea di lavoro e territorio è necessario superare i campanilismi. Fondere i territori è un altro coraggioso atto che la politica locale deve compiere. Sottolineo locale perché, inevitabilmente, come già annunciato in qualche sede istituzionale, arriverà l'obbligo di fondere i piccoli e piccolissimi comuni. A quel punto sarà tardi per

progettare uno sviluppo adatto al territorio. Fondere più territori contigui non significa cancellarne la storia, ma vuol dire scriverne il futuro. Resto convinto, in conclusione, che la politica debba riuscire ad incanalare gli investimenti locali in attività compatibili con il territorio che le ospita; debba avere il coraggio di promuovere la tecnologia troppo spesso associata, errando, a depauperazione del territorio.

Il lavoro è dignità, bisogna rendere dignitosi i territori.

Agile e smart

Una sfida per il lavoro e per Roma

Platone nel suo Cratilo scrive: "Dice Eraclito che tutto si muove e nulla sta fermo"; il cosiddetto *Panta Rei*, tradotto in tutto scorre. Non voglio addentrarmi in una discussione filosofica, ma ogni qualvolta mi soffermo sui temi del mondo del lavoro questo celebre aforisma risuona nella mia mente.

Pensiamo allo *smart working* e ai figli di questo approccio culturale: le *start-up*, il *coworking*, la diffusione del *temporary management*. Non è la "fine del lavoro" come pronosticato da Jeremy Rifkin ma semplicemente la "quarta rivoluzione industriale" come l'ha chiamata il World Economic Forum. Il futuro dei rapporti lavoro-impresa sarà sempre più influenzato dalle tecnologie emergenti: si potrà produrre a distanza, si userà sempre più intelligenza artificiale, sistemi di *macchine learning*, robotica e nanotecnologie passando per stampanti 3D e biotecnologie. Cambia il lavoro, cambiano gli strumenti.

Lo *smart working* è una nuova modalità di lavoro, basata su un forte elemento di flessibilità, in modo particolare di orari e di sede: lavorare ovunque, in qualsiasi momento, per obiettivi. Ma attenzione, bisogna impegnarsi per evitare che la nuova dimensione del lavoro, prestato al di fuori dei luoghi convenzionali, sia esente da regole, ed è necessario che la politica e le parti sociali lavorino insieme per trovare soluzioni che tutelino i diritti dei lavoratori, senza imbrigliare l'innovazione, ed evitare accordi di natura individuale tra lavoratore e azienda. La contrattazione collettiva pertanto dovrà rappresentare lo strumento principe per definirne le regole; poiché anche

Marco Giordano,
studente universitario,
e' responsabile L&W Roma

nello smart working c'è una dote di socialità intrinseca alla prestazione lavorativa - come ha giustamente ricordato in più occasioni Cesare Damiano presidente della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati.

La sfida di oggi, a mio avviso, non è solo quella di governare questa nuova rivoluzione per evitare distrazioni sul fronte dei diritti ma è anche quella di adeguare le nostre città a un cambiamento che è già in corso d'opera. Infatti è la storia ad insegnarci che il lavoro in quanto elemento essenziale dell'individuo, personale e sociale, è in grado di modificare i connotati urbani e la struttura sociale delle città. E' impensabile avere una quarta rivoluzione industriale senza ripensare la città. Si rischierebbe realmente una rivoluzione mancata. Non si può pensare di sviluppare lo smart working senza la smart city: sarebbe un regresso invece che un progresso.

Città intelligenti

Guardiamo Roma. Una città bellissima, ma spesso asfittica, nella quale è difficile muoversi. Una città nella quale le persone hanno meno spazio delle macchine. Una città che attira soprattutto l'interesse di turisti alla ricerca delle emozioni del passato, oserei dire una città che vive di rendita e che ha dimostrato finora una scarsa capacità di innovarsi e, troppe volte, anche poco senno nel custodire e valorizzare con saggezza ciò che ha ereditato. Una città che fa vibrare per la sua magnificenza storica, artistica e culturale, ma che poco coinvolge e genera pochi incontri e connessioni. Non è un caso che nel Rapporto Smart City Index 2016 la posizione di Roma nella lista sia peggiorata, retrocedendo al nono posto.

Infrastrutture e reti, sensoristica, elaborazione e valorizzazione dei big data del territorio, applicazione e servizi: sono questi i quattro strati della smart city, quattro livelli di sviluppo che ne definiscono il grado di "intelligenza", intesa come ottimizzazione e metodi innovativi dei servizi pubblici. In questa direzione la capitale d'Italia muove, da qualche anno, timidi e indecisi passi; un positivo esempio è dato dalle varie App per smartphone ideate per facilitare e monitorare il servizio di trasporto pubblico o quelle di utilità per il settore turistico e della ristorazione. Ma non basta.

Infatti, parlare di città intelligenti o metodi innovativi non vuol dire semplicemente piazzare sensori in ogni dove, trovare il lampione con il wi-fi o in altre parole avere una città piena di "accessori" innovativi. Questi sono semplici strumenti ausiliari che da soli non rappresentano delle soluzioni ai molteplici problemi. La comunità del futuro non è unione di software e hardware, non è un assemblaggio di tecnologie. La città intelligente è il luogo dove le persone utilizzano la tecnologia in modo consapevole, generando essi stessi conoscenza. La smart city è anche piattaforma di creazione di cultura. La città intelligente è il luogo che cambia il nostro modo di vivere.

Affinché Roma possa cambiare e rivoluzionarsi necessita di uno sforzo collettivo, ma soprattutto necessita di impegno costante e onesto da parte di chi la governa e di chi la vive: gli uni possono poco senza gli altri.

Si è ancora in tempo per ridare la giusta energia a Roma e renderla una delle più grandi smart city europee. Le soluzioni sono presenti nella città stessa e nella sua

estrema e ricca poliedricità. Basti pensare a tutte le realtà presenti: municipi, università, associazioni, comitati di quartiere, centri culturali, artistici, tecnologici e potrei continuare all'infinito. Una città con un potenziale spaventoso. Dare spazio alle diverse energie: questo sarebbe un primo passo importante. Ripensare Roma come laboratorio permanente di idee, la città come punto focale di attrazione per gente che arriva da ogni dove con il suo bagaglio di idee ed esperienze. Il richiamo alla partecipazione attiva della vita della città. Ripartire dall'esigenza di vedere la città come luogo di complessità urbana da cui si può ripartire per rendere la società più egualitaria e aperta. Questa è la smart city del futuro che si costruisce partendo dal presente.

Autonomi orizzonti

Prospettive di riforma per 2,3 milioni di professionisti

Dopo il varo dello statuto del lavoro autonomo, provvedimento che finalmente ha il merito di guardare al mondo delle professioni in maniera organica e moderna e di cui si auspica una rapida approvazione, è utile fare il punto sullo stato delle riforme che stanno interessando il comparto del lavoro autonomo e professionale.

Dopo decenni di silenzio, infatti, il cosiddetto mondo delle partite iva è entrato nell'agenda della politica e dello stesso governo che negli ultimi mesi ha approvato una serie di misure già più volte richieste dalle associazioni di professionisti, autonomi e freelance.

A ben vedere si tratta di un vero e proprio cambio di passo che trae le proprie origini da una duplice serie di motivazioni.

Da un lato, infatti, non sfugge come tali provvedimenti traggano origine dalle disastrose previsioni della legge di stabilità del 2015 e dalla immediata e puntuale reazione delle associazioni professionali che per la prima volta hanno avuto la capacità di condurre una battaglia politico-sindacale unitaria per il riconoscimento dei diritti dei propri iscritti.

Dall'altro, al vero e proprio cambio di "approccio culturale" alle tematiche del lavoro autonomo da parte della politica (ma anche del sindacato e degli stessi media), che ha portato al superamento della visione distorta che induceva a considerare il lavoratore autonomo come diversamente dipendente, piuttosto che quale soggetto economico con proprie specifiche peculiarità. Diretta conseguenza di

Andrea Dili, portavoce
associazione XXMaggio, e'
componente del direttivo L&W

tale cambio di visione è il superamento delle soluzioni tecniche del passato, tarate unicamente sul modello del lavoro subordinato, a favore di un insieme di norme certamente più appropriate a disciplinare il lavoro indipendente.

In tale contesto, inoltre, si è avuta la capacità – anche questa “indotta” dalla visione unitaria portata dalle associazioni professionali – di rivolgersi al mondo del lavoro autonomo in maniera organica, affrontando tematiche “universali” che coinvolgono tanto i professionisti iscritti agli ordini professionali quanto quelli che ne sono privi.

Tale approccio si è tradotto e si sta traducendo in una serie di provvedimenti che, presi complessivamente, potranno cambiare l’orizzonte professionale di oltre 2,3 milioni di professionisti.

Le tappe

Venendo al merito delle questioni affrontate e considerandole secondo un criterio meramente temporale si possono individuare tre momenti:

1) l’approvazione della legge di stabilità 2016 che ha visto, oltre all’introduzione di un regime fiscale semplificato e conveniente anche per i lavoratori autonomi e all’ennesimo “blocco” dell’aliquota previdenziale della gestione separata Inps, il riconoscimento del principio europeo che finalmente consente anche ai professionisti italiani di accedere ai fondi strutturali Fse e Fesr – risorse stimate in circa 64 miliardi da qui al 2020;

2) il varo del ddl sul lavoro autonomo che per tutti i professionisti ha introdotto la deducibilità totale delle spese sostenute per la formazione professionale, la possibilità di accedere direttamente agli appalti della pubblica amministrazione e una estensione della norma che ha rimosso gli ostacoli nell’accesso ai fondi strutturali europei; mentre soltanto per i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata ha reso effettivo l’accesso all’indennità di maternità con l’eliminazione del vincolo di astensione che di fatto non la rendeva esigibile, ha esteso la fruizione dei congedi parentali, ha consentito la sospensione dei versamenti contributivi in caso di malattia grave e, infine, ha previsto l’incremento dell’indennità di malattia in caso di patologie di natura oncologica;

3) la prossima legge di stabilità che dovrà necessariamente definire, si spera una volta per tutte, il livello della citata aliquota previdenziale, dovrà creare le condizioni per implementare un sistema di welfare virtuoso nelle casse autonome professionali traendo le relative risorse dal superamento della “doppia tassazione” prevista dal modello Ett e, infine, dovrà prevedere la nascita di strumenti che favoriscano concretamente la crescita del comparto delle professioni italiane, puntando su specializzazione e aggregazione.

A oggi, quindi, è stato completato soltanto il tratto iniziale di un percorso che vede come prossima tappa il miglioramento, in sede di commissioni lavoro parlamentari, del testo del ddl. Sul punto si attendono interventi sui congedi parentali, con l’estensione anche ai padri, e sulla indennità di malattia, allargando quanto

previsto per le malattie oncologiche a tutte le malattie gravi. Inoltre occorrerà esaminare la questione del ritardo dei pagamenti su cui il testo propone una soluzione interessante ma non risolutiva: il tema è talmente importante che abbraccia non soltanto il lavoro autonomo ma ogni attività economica. Occorre affermare chiaramente che fino a quando i tempi della giustizia "commerciale" saranno estremamente più lenti di quelli dell'economia il paese non potrà avvicinarsi ai livelli di crescita auspicati. Sarà questa la prossima sfida che chi ha realmente voglia di cambiare l'Italia dovrà necessariamente affrontare.

Misurare il lavoro

Organizzazione e produttività nel pubblico impiego

Come sta il lavoro pubblico? Se ne parla poco e quando succede lo si fa per vicende negative: false attestazioni di servizio o dipendenti infedeli coinvolti in diverse fattispecie di reati in danno alla pubblica amministrazione e alla collettività intera. Ci si focalizza quindi sui fenomeni negativi e per fortuna marginali che colpiscono il settore sull'onda della polemica impedendo di centrare i ragionamenti sui temi centrali.

Si ricorderà il caso del comune di Sanremo passato alle cronache per un dipendente che timbrava il cartellino in slip e canottiera. Grande indignazione e conseguente dibattito sulla licenziabilità del dipendente infedele. Il dlgs 150 del 2009 prevede già questa circostanza come causa di licenziamento senza preavviso. Il governo interviene sull'onda dell'indignazione con un decreto per rendere possibile il licenziamento in 48 ore, senza attendere i tempi del procedimento disciplinare (che andrebbe rivisto, anche perché nel caso di specie si accavalla con il conseguente procedimento penale). Ma il vero problema che è emerso è quanto poco siano applicati gli strumenti vigenti a causa del rischio della ricaduta diretta della responsabilità in capo ai dirigenti che applicano le norme. Spesso infatti si è vista la reintegrazione, da parte del giudice del lavoro, del lavoratore licenziato, con conseguente condanna al risarcimento del dirigente verso il lavoratore danneggiato. E' chiaro che anche questo punto andrebbe rivisto, ovvero ripensare la responsabilità del dirigente nel caso specifico.

Inoltre poco discussa è la problematica della valutazione dei dipendenti pubblici, ovvero come misuro la prestazione lavorativa di un

Alessandro Langiu è
responsabile Osservatorio L&W
Ambiente e Lavoro

dipendente? Qual è il rendimento effettivo di un lavoratore. Questione non da poco se si pensa che all'esito positivo della valutazione è rimessa la distribuzione di parte importante del salario integrativo dei dipendenti pubblici legato alla contrattazione decentrata. E' una questione tecnica certo ma rilevante per i lavoratori pubblici. In questi anni in cui vige il blocco della contrattazione collettiva, la contrattazione decentrata ha svolto un ruolo di supplenza perdendo la sua funzione e portando in busta paga quegli incrementi salariali venuti meno per l'assenza di una nuova stagione della contrattazione. Il governo data la rilevanza della questione ed i pareri e sentenze della Corte dei Conti, è intervenuto con il decreto cd. "Salva Roma" (e Firenze), dl 16 del 2014, per sanare l'errata costituzione del fondo della contrattazione decentrata da parte degli enti locali (incrementati eccessivamente) e la sua distribuzione ai dipendenti. La Corte dei Conti ha spesso pronunciato sentenze di condanna per la sua errata costituzione e distribuzione, che è assomigliata ad una distribuzione a pioggia piuttosto che un momento vero di valutazione. Tutti promossi tutti contenti.

Obiettivi e criteri

Per distribuire quella parte di retribuzione relativa alla contrattazione decentrata si deve valutare il dipendente, e spiegano molto bene i docenti di management pubblico, per valutare bisogna fissare obiettivi reali, raggiungibili e verificabili. Si comunicano ai dipendenti all'inizio del periodo di riferimento ed al suo termine si valuta. Pratiche non ancora ben assimilate nella pubblica amministrazione.

Spesso nelle amministrazioni pubbliche si è visto fare il copia e incolla di obiettivi non ben ponderati per le strutture e funzioni al quale si riferivano.

Se il dl 16 del 2014 ha sanato gli errori del passato occorre molta attenzione per il futuro, per evitare di incorrere in sanzioni che possono anche essere piuttosto pesanti, e rendere concreta la misurazione del lavoro dei dipendenti pubblici.

Altro aspetto correlato è il blocco del turn-over nella pubblica amministrazione, operato di fatto con il dl 78 del 2010 (ha imposto un tetto per le assunzioni per una quota pari al 20% delle cessazioni). Crisi, spending review, politica anti-fannulloni hanno di fatto bloccato nella pubblica amministrazione e negli enti locali le assunzioni, al grido ci sono troppi dipendenti pubblici che non lavorano. In realtà un'indagine dell'Eurispes del 2015 ha rilevato come il tasso di dipendenti pubblici in Italia sia nella media europea (54 impiegati ogni 1000 abitanti). Il problema è che ci sono enti con personale molto oltre la pianta organica e tanti altri al di sotto. E' stata introdotta una mobilità più facile per i dipendenti pubblici ed in alcuni casi obbligatoria i cui effetti positivi sono ancora da vedersi (fa eccezione la ricollocazione degli esuberanti del personale delle province che è stata oggetto di interventi specifici e sulla via della conclusione). Il dl 90 del 2014 sembrava riaprire la finestra delle assunzioni (o meglio sbloccava il turn-over per un triennio a percentuali crescenti), ma la finanziaria per il 2016 le ha nuovamente molto limitate. In questo contesto paga chi in passato ha rispettato le regole sui tetti di spesa per il personale, trovandosi con poco personale e nell'impossibilità di rinnovarlo (per gli enti che rientrano nel patto di stabilità), ma per chi era in eccesso cinque anni di blocco delle assunzioni hanno sicuramente contribuito a rientrare dagli eccessi di spesa.

Quindi se da punto di vista numerico cade il mito dei troppi dipendenti pubblici nel nostro paese è vero che sarebbe necessaria una razionalizzazione e quindi

una redistribuzione nei diversi settori.

Ultimo spunto di riflessione è quello relativo al “come” produce la pubblica amministrazione. Nel dibattito organizzativo del settore pubblico, e nella pratica, si sono presi a riferimento i modelli privatistici al grido del paradigma gestionale fondato su l’efficienza, efficacia ed economicità. Cosa giusta perché nel settore privato, la cui finalità è il profitto, si tende a ridurre a zero gli sprechi perché sono un costo e quindi riducono l’utile. La problematica che resta fuori è quella relativa al processo produttivo. Nel privato la produzione dei beni o dei servizi avviene attraverso la definizione degli standard produttivi che si devono rispettare per ottenere un output. Nel pubblico la standardizzazione del processo produttivo è una pratica diffusa a chiazze (tralasciamo il comparto sanità) e riguarda sia i servizi offerti al cittadino che il processo interno per la loro erogazione. Una grande opportunità per migliorare la qualità dei servizi è rappresentata dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione, ovvero le procedure informatiche interne e l’erogazione al pubblico. Un percorso questo in via di attuazione che spinge la PA a riorganizzarsi in un’ottica nuova in cui gli sprechi o le lungaggini possano essere ridotti in maniera sensibile se non addirittura azzerate.