

Verona 18 novembre 1997

IL FILO DI ARIANNA

Seminario

Etica e prassi della politica

Donata Gottardi

Intanto, grazie per avermi nuovamente invitata. Ho scelto alcuni temi che possono riguardare non il lavoro in generale ma piuttosto il richiamo, che è stato affrontato la volta scorsa, alla possibilità di una sua maggiore integrazione con il sociale. Cercheremo quindi di vedere come si potrebbe attuare una politica che attenga al lavoro, ma anche che vada sul sociale o che tenga conto di queste condizioni, anche se come potete immaginare non sarà semplicissimo.

Innanzitutto, in questi ultimi anni si avverte che sta avvenendo un fortissimo cambiamento sia nella produzione legislativa in materia di lavoro sia nel modo di considerarlo. Cerco di spiegarmi subito partendo da quello che credo tutte voi conosciate: un tempo c'era il lavoro subordinato a tempo pieno, di durata indeterminata e quando si parlava di questo argomento tutte le analisi e le leggi che venivano emanate erano quasi esclusivamente in riferimento appunto a questo tipo di lavoro. Non c'era nemmeno grande considerazione, né si parlava quasi mai o pochissimo, di lavoro autonomo; la stessa materia *diritto del lavoro* era costruita sul lavoro subordinato, a nessuno veniva in mente di parlare di lavoro autonomo o di imprenditoria. C'era insomma proprio una piena coincidenza tra l'idea di lavoro come quello nella grande industria, a tempo pieno, subordinato e di durata indeterminata.

Questo modello ovviamente è andato in crisi certamente da molto prima di questi ultimi anni. Infatti c'è la transizione dall'industria al terziario, dalla grande impresa alla piccola; c'è però stato un grande ritardo rispetto al cambiamento, tutto è rimasto incardinato a rafforzare la cittadella dove stanno i cosiddetti *insider*, questi che stanno dentro e che sono protetti, tutelati dalla legislazione in materia di lavoro, e i cosiddetti *outsider*. Mentre i primi all'inizio erano molto più tipici, dentro agli *outsider* c'era di tutto, tanto chi aveva un lavoro autonomo anche relativamente forte come chi il

lavoro non lo aveva mai visto, quindi fuori si andava dalla condizione minima alla condizione massima, in ogni caso priva di protezione dal punto di vista o della legge, di un contratto collettivo o di un appoggio sindacale.

Oggi si sta ridiscutendo il fatto che addirittura esista questa forte cittadella perché il modello è entrato in crisi. Ciò è avvenuto probabilmente nel momento in cui la cittadella si stava svuotando, soprattutto se prendiamo come modello il rapporto di lavoro subordinato tipico, dato che se ne stanno formando di sempre più atipici, che quindi solo a fatica vi si possono includere. Sgombriamo il campo dall'idea che dentro a questa cittadella protetta non ci sia più nessuno, vi si contano sempre milioni e milioni di persone, ma certamente sempre meno numerosi.

I confini tra il lavoro tipico e quello autonomo sono sempre più ridotti. Il quadro sta così subendo un profondo mutamento, sta cambiando tutta la tipologia del settore produttivo, mettendo così in discussione una serie di principi. Ovviamente tutto questo muta anche perché sta cambiando in simultanea tutto il quadro di riferimento, anche il Welfare stesso: alcune tutele cambiano, altre si stanno riducendo. C'è a questo punto chi dice che è meglio far crollare le mura di questa cittadella e tracciare delle cure più basse che contengano però più persone, chi invece sostiene sia meglio che quelle mura restino, così almeno chi sta dentro ha conquistato la posizione ed è protetto. Come immaginate, il dibattito su che cosa fare e come procedere è infinito.

Dicevo che anche la legislazione sta cambiando; ricordo che due o tre anni fa abbiamo parlato insieme della situazione molto complicata del quadro normativo, anche impazzito e pieno di decreti legge che venivano continuamente reiterati senza che si arrivasse mai alla legge di conversione. Dall'anno scorso questa situazione è cambiata, perché la Corte Costituzionale, con un intervento salutare, si è pronunciata dicendo che in materia di lavoro si deve procedere presentando disegni di legge che vanno poi approvati dal Parlamento. È anche vero che è arrivato in un momento in cui nelle situazioni considerate, cioè quelle dell'industria, l'emergenza stava finendo e quindi ci si poteva anche permettere il lusso, probabilmente, di bloccare questa serie di decreti legge.

E' quindi vero che si è bloccata la prassi dei provvedimenti d'urgenza che poi continuavano ad essere ripresentati fino alla legge di conversione, il che significa che a scrivere la legge era il Governo e non il Parlamento, cioè l'esecutivo e non chi detiene il potere di emanare le leggi, con una specie di espropriazione del potere di legislazione in materia di lavoro dal Parlamento al

Governo. Attenzione però: adesso la situazione non è totalmente cambiata, almeno se la pensiamo dal punto di vista del Parlamento. Attualmente infatti il Parlamento sta procedendo in maniera diversa e sicuramente più pulita, ma attraverso leggi delega, quindi sta scrivendo dei provvedimenti di legge che sono tali perché escono da un progetto, da una proposta, da un disegno di legge, dopodiché però queste leggi vanno inserite dentro una serie di rinvii a successivi decreti ministeriali o legislativi, quindi sempre e comunque di Ministri o Governo, esecutivo o amministrazione. Su questo è quindi sicuramente cambiato il quadro, per certi aspetti può essere anche migliorato; dal punto di vista della conoscenza credo però che sia quasi peggiorato, perché andare a cercare tutti i decreti ministeriali e legislativi non è propriamente la cosa più semplice.

Insomma, il cambiamento sta nel cambiamento della situazione e anche della legislazione. Facciamo alcuni esempi: la riforma del collocamento, che riguarda - a mio avviso - ancora il lavoro subordinato tipico ma anche atipico. Prendiamo questa riforma che segue la procedura che ho appena raccontato. C'è una legge nota, la Bassanini sul decentramento amministrativo: questa ha messo in atto un processo di decentramento delle funzioni dal potere centrale alle regioni e alle provincie ed è una legge delega complicata, complessa, corposa, che però all'interno contiene tutta una serie di deleghe che si stanno attuando. Quindi la riforma del collocamento avviene non per legge ma per decreto legislativo che in questo momento è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, è all'esame della Commissione lavoro di Camera e Senato e si prevede venga promulgato ai primi di dicembre.

Ora, questo decreto legislativo aveva due grandi filoni. Il primo era aprire alle agenzie private il collocamento togliendo quindi il monopolio al pubblico: non più gli uffici del lavoro, le sezioni circoscrizionali per l'impiego ma anche le agenzie private di collocamento. Il secondo filone consisteva nel delegare comunque buona parte delle competenze dal Ministero del lavoro alle regioni.

Quindi i passaggi erano due e questo decreto legislativo sta attuando il secondo, sta cioè soprattutto sbloccando le competenze centrali e affidando una serie di materie alle regioni. Alcune sono rimaste ancora allo Stato e ai suoi organi periferici, e sono quindi tuttora di livello centrale, come tutta la partita della vigilanza, che noi conosciamo come ispettorati del lavoro, quella in materia di lavoro, quella sui flussi di entrata dei lavoratori extra comunitari, tutta la parte sulla conciliazione delle

controversie, il sistema informativo del lavoro, la parte della previdenza, dei licenziamenti collettivi, delle riduzioni di personale.

Tutto il collocamento, l'ordinario, l'agricolo, quello dello spettacolo, il collocamento obbligatorio, quello dei lavoratori extracomunitari, dei lavoratori a domicilio, dei lavoratori domestici cioè tutta la partita dell'incontro domanda ed offerta di lavoro, che si aprirà ai privati, passa invece alle regioni. E si cambia completamente: ci saranno degli organismi politici di controllo del mercato del lavoro e poi delle sedi periferiche attuative di questi principi. In sostanza, il vecchio Ufficio provinciale del lavoro, che è già diventato direzione per l'impiego, è destinato a cambiare e tutto dovrebbe essere coordinato a livello regionale. Tutte le attuali commissioni regionali per l'impiego, tutte le sezioni, tutta questa partita è destinata a scomparire e ci saranno organi di organizzazione e di indirizzo dell'incontro domande ed offerte di lavoro.

Rispetto a questo cosa cambia per le donne? Immaginate che insieme ci sia la regionalizzazione di questo sistema, quindi l'incontro di questo su base regionale; tenete anche conto però che, probabilmente, simultaneamente subito dopo si aprirà alle agenzie private di collocamento. Quello che cambia allo stato attuale della situazione è che ciascuna regione deciderà come si attrezza; di fatto staremo a vedere come sarà questo collocamento ma per il momento non c'è; si tratterà di capire come partiranno quelli futuri. Per il momento i datori di lavoro assumono e comunicano al collocamento l'avvenuta assunzione, il che significa che non c'è più né richiesta nominativa né numerica: i datori di lavoro assumono per chiamata diretta e lo comunicano entro 5 giorni assieme a tutta una serie di altre condizioni.

Torno a dire, cosa cambia per le donne? è un sistema che, probabilmente, dovrà cercare un controllo (e infatti anche nei provvedimenti se ne parla), ma soprattutto si controllerà a posteriori che siano arrivate le comunicazioni e che contengano tutta una serie di dati anche significativi, quale il trattamento economico, l'orario di lavoro eccetera. Sarà ancora più difficile riuscire a trovare le discriminazioni per sesso? Tempo fa il datore di lavoro poteva chiedere all'ufficio di collocamento: *mandami dieci uomini e, mi raccomando, neanche una donna*; adesso non c'è nemmeno bisogno di dire *assumo dieci uomini e ti mando dopo la comunicazione che l'ho fatto e che a questi applico quel trattamento economico e gli do tutte le informazioni*. Forse, alla centesima assunzione solo maschile può uscire qualcuno a controllare come mai in quell'impresa si occupano solamente

uomini. Mi domando chi sarà poi che prenderà l'iniziativa, la consigliera provinciale di parità? certamente non potrà controllare tutto e ovviamente sarà ancora più difficile controllare le discriminazioni di genere.

Risposta a un intervento del pubblico

La nostra legge sul collocamento del 1949 è ancora in vigore, con tutta una serie di cambiamenti, ma il cardine resta quella nata negli anni della fine della guerra. Da noi c'è stato sempre e c'è tuttora il problema del caporalato, quindi si è pensato di eliminare tutte le forme di intermediazione e di affidare l'assunzione solo agli uffici pubblici, proprio perché non ragioniamo solamente nelle aree più tranquille. Ma questa era una tendenza che veniva da una convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che diceva a tutti di non affidare il collocamento, che doveva essere funzione pubblica, ai privati. A questo punto però, a livello europeo la situazione si è aperta, altri Paesi molto prima di noi hanno aperto ai privati sfidando la violazione della convenzione. Nel nostro Paese dove ogni volta che c'è da adottare una direttiva o una convenzione ci si presenta al tavolo dicendo: *non abbiamo ancora fatto, lo faremo*, dove siamo denunciati per tutta una serie di comportamenti inadempienti, paradossalmente c'era l'unico tavolo in cui facevamo bella figura quando si trattava di parlare dell'applicazione di questa convenzione, perché gli italiani arrivavano e dicevano: *non c'è assolutamente problema, perché noi abbiamo solamente il collocamento pubblico*.

Adesso, con la libera circolazione nei Paesi si sta liberalizzando il sistema di collocamento. Con un accordo, questo è il principio europeo, il servizio non va mai pagato dal lavoratore; eventualmente lo paga l'impresa ma per il lavoratore l'iscrizione al collocamento deve essere gratuita. Da noi tutto questo si è accelerato perché come sapete abbiamo una forte legge dei primi anni '60 che fa divieto di intermediazione della manodopera, cioè l'incontro domanda ed offerta fatta da privati, e di interposizione nel rapporto di lavoro, quando cioè c'è un datore di lavoro fittizio, che fa da schermo, rispetto all'effettivo utilizzatore delle prestazioni. Se si tratta di un appalto va bene, però in questo caso deve essere chiaro che si tratta appunto di questo; tutti quelli che sono pseudo-appalti sono vietati, come i casi in cui per esempio chi impiega dei lavoratori non ha capitali e li ha solo assunti per farli però lavorare sulla tecnologia o sui capitali dell'altra impresa. In questo caso si

tratta di un falso appalto che quindi sarebbe vietato.

Negli altri Paesi questo è avvenuto da molto tempo e si è affermato quello che adesso in Italia è conosciuto come il lavoro interinale, cioè il lavoro in affitto, il leasing di manodopera e gli altri vari modi di definire la stessa cosa. Si tratta di questo: un lavoratore viene assunto da un soggetto, il suo datore di lavoro, ma questo soggetto non ha possibilità di occupare i lavoratori, è solo una società di collocamento privata che colloca però temporaneamente. Così è il modello tedesco, quello francese, quello di quasi tutti i Paesi europei, anche la Spagna, anche se gli ultimi a resistere rispetto a questa tendenza sono i Paesi dell'area mediterranea, perché lì sono presenti fenomeni di caporalato più forti che nei Paesi del nord Europa. Tardi quindi è passata al lavoro interinale la Spagna, e adesso dal '98 l'Italia, dove è finalmente è stato firmato il decreto ministeriale per cui possono iscriversi all'Albo soggetti però ben identificati, per la maggior parte multinazionali, cioè le agenzie di intermediazione di interposizione della manodopera, che hanno già aperto gli sportelli anche a Verona.

Sul divieto di aprire queste agenzie c'è stato un ricorso alla Corte di Giustizia che prima ha un po' temporeggiato per lasciare tempo allo Stato italiano; si sapeva però che se non fossero stati aperti sarebbe arrivata una denuncia. Quindi il motivo per il quale anche in Italia si è passati dal sistema del collocamento pubblico ad uno anche privato, in particolare con il lavoro interinale, sta nel fatto che comunque ci si è arrivati per evitare una denuncia della Corte di Giustizia, dato che ormai in tutta Europa si fa intermediazione della manodopera. La cosa strana è che però in quei paesi è stato rimosso il divieto ma c'è il collocamento privato; da noi in questa fase non c'è il collocamento pubblico e quello privato è ancora vietato. Questo è il paradosso attuale, perché devo dire che nemmeno in questo decreto legislativo si sta parlando del collocamento privato. Perché? Perché al Ministero del lavoro e negli uffici decentrati ancora devono arrivare, o stanno arrivando, i computer; come si fa a fare incrocio della domanda e dell'offerta, che regga la competizione coi privati, se non si hanno i computer? Banale, ma mi pare che questa sia una delle ragioni fondamentali, perché finché hai il monopolio puoi anche fare quello che vuoi, lavorare con lentezza, non ci sono alternative se non quelle sotterranee che poi hanno preso piede, ma nel momento in cui ci sarà il collocamento privato può esistere che ci siano degli uffici privi di computer?

Ho qui la mappa di una rilevazione nel Veneto, benché forse non del tutto corretta, perché qualcuno

sicuramente non ha denunciato i computer; per esempio considerate che Treviso circa dieci anni fa aveva come direttore dell'Ufficio Provinciale del lavoro chi ha poi cominciato e sta seguendo il lavoro il processo di informatizzazione al Ministero. Quindi che Treviso dichiararsi di non aver nessun personal computer mi pare impossibile, perché o li hanno buttati dalla finestra appena questi se ne è andato, o avranno almeno i personal computer di cui si era dotato! La situazione nella zona veronese è abbastanza buona, perché personal computer ci sono nella zona di Zevio, Bussolengo, San Giovanni Lupatoto, San Martino dove ce ne sono 11, 4 Isola della Scala con 2, a Malcesine, Peschiera del Garda, Cerea e Nogara con 4, come a Tregnago e Cologna Veneta. A Verona da questa tabella, credo fatta anche molto male pur provenendo dagli uffici, risulta ci siano con personal 31 persone divise per livelli; ce ne sono poi 6 a Bovolone, 5 a Garda, 10 a Legnago, 10 a San Bonifacio, 6 a Sant'Ambrogio, 6 a Villafranca; infine c'è un Dipartimento servizio politiche del lavoro con 11. Il tutto fa 85.

Dopodiché ci sono le sezioni decentrate e qui siamo di fronte al mistero forse perché probabilmente penseranno che poi nella sezione centrale ci sono: non ve lo so dire, però a Treviso nessuno dichiara personal e così a Venezia e a Padova. Adesso, al di là della qualità di questa tabella, se dei personal computer stanno arrivando ciò avviene per iniziativa di singoli, benché il processo di informatizzazione degli uffici decentrati al Ministero del lavoro sia allo studio da vent'anni. Al Ministero del lavoro ne è arrivato un camion ieri. Però, al di là del fatto che immagino probabilmente a Verona i computer ci siano, si sta completando il processo di informatizzazione secondo me, tendendo a rallentare per cercare di rendere il più possibile competitive queste strutture che sono state riformate l'anno scorso, mettendo insieme gli ispettorati del lavoro, riducendo un po' di personale, spostandolo su funzioni di controllo: c'è insomma un tentativo di rafforzarli prima di aprire ai privati. Mi pare una cautela che si può anche comprendere.