LEGGI E CONTRATTI

filo diretto con i lavoratori

RUBRICA CURATA DA

Guglielmo Simonetti, giudice, responsabile e coordinatore; **Piergiovanni Alleva**, avvocato Cdl di Bologna, docente universitario; **Mario Giovanni Garofalo**, docente universitario; **Nyranne Moshi**, avvocato Cdl di Milano; **Saverio Nigro**, avvocato Cdl di Roma; **Enzo Martino e Nino Raffone**, avvocati Cdl di Torino

La riforma dell'impiego pubblico / 1

Unificazione del mondo del lavoro

GIOVANNI NACCARI (*)

1. Il lavoro dipendente in Italia non ha una unitaria regolamentazione e correlativamente divergenti sono i trattamenti economici e normativi (comprensivi anche delle forme di tutela). Il lavoro *nelle grandi imprese* è regolato dal diritto privato o comune e vede nella legge n. 300 del 1970, sulle libertà e dignità dei lavoratori e sulle libertà e attività sindacali, il suo «statuto» fondamentale. Il lavoro nelle *imprese minori* ha forme di tutela meno efficaci, che solo di recente sono state rafforzate con la l. 108 del 1990 sulla disciplina dei licenziamenti individuali. Il lavoro *alle dipendenze dello Stato e degli enti pubblici non economici* (territoriali e non) è regolato dal diritto pubblico.

Pertanto, nonostante i grandi progressi avvenuti in Italia nel campo sociale, *l'unificazione del mondo del lavoro* resta in parte ancora da realizzare. Essa risulta come utile e necessaria per i lavoratori e per il Paese, investendo aspetti politici, economici, di equità e di efficienza, e pertanto è presente come uno degli obiettivi principali nella attuale politica sindacale delle confederazioni Cgil, Cisl, Uil. Se la citata legge 108/1990 ha contribuito ad avvicinare le forme di tutela delle imprese nel settore privato, rimane la separatezza delle regole nell'impiego pubblico che rendono urgente un intervento riformatore unificante.

2. L'impiego pubblico fin dalla formazione dello Stato italiano è stato regolato non dall'ordinamento giuridico comune, valido per i lavoratori del settore privato, ma da un *ordinamento separato*, i cui aspetti fondamentali sono: il rapporto di impiego pubblico, con posizione sovraordinata del datore di lavoro rispetto al lavoratore, al posto del contratto di lavoro subordinato, che vede la posizione paritaria delle due parti nel contratto; la competenza del giudice amministrativo (giudice dell'amministrazione) a giudicare le controversie tra dipendenti e amministrazioni, al posto del giudice ordinario; l'organizzazione amministrativa rigida, regolata strettamente, nelle procedure dell'azione e nei controlli, dalla legge e dai regolamenti e mirata all'obiettivo della regolarità e legittimità formali dei provvedimenti emanati, al posto dell'organizzazione del lavoro, utilizzata nel settore privato, più flessibile ed elastica e mirata alla qualità dei servizi erogati o dei beni prodotti. Questo sistema burocratico, chiuso e separato dal sociale, intrinsecamente autoritario e inefficiente, non ha garantito né l'efficienza delle amministrazioni né la tutela dei lavoratori.

a) Le evoluzioni che il sistema ha subito (nello Stato liberale, nel fascismo, nella Costituzione repubblicana, nello stato giuridico degli impiegati civili del 1957) *non hanno intaccato i suoi punti fondamentali*, per cui nel tempo esso si è rivelato sempre più anacronistico; specie in relazione alla trasformazione dello Stato e degli enti pubblici, espressioni di una società egemonizzata dal liberalismo e dalla borghesia e garanti dell'ordine e della sicurezza, in Stato ed enti pubblici, espressioni di una società pluriclasse e complessa, erogatori di molteplici servizi e soggetti di articolati interventi nell'economia.

b) I segni di una inversione di tendenza, rispetto alla situazione sopradescritta, si intravedono quando la consapevolezza dei forti limiti e dell'anacronismo di questo ordinamento e le mutate condizioni politico-sociali, portano, verso la fine degli anni '60 gli studiosi a chiedere una stagione di riforme e i sindacati confederali a entrare con più forza nel pubblico impiego. Le molteplici battaglie culturali, sindacali e politiche iniziano a intaccare il sistema e vedono in particolare nel sindacato confederale una forza di progresso che introduce il sociale nell'ordinamento chiuso delle pubbliche amministrazioni. Sarebbe lungo esporre, nell'economia della nostra rubrica, le tappe di questa inversione di tendenza, le difficoltà, i successi e gli insuccessi, anche perché il complesso problema delle pubbliche amministrazioni è stato affrontato opportunamente sotto il profilo della riforma sia degli apparati che degli enti.

Citiamo comunque l'introduzione dei primi diritti sindacali, i primi modelli di contrattazione informale e poi formale, il riassetto delle carriere e delle retribuzioni, il riordino degli enti pubblici non economici, il decentramento regionale, l'inizio della revisione degli ordinamenti del personale sulla base delle qualifiche funzionali, i collegamenti tra riforme degli enti e degli apparati e riforme dei servizi erogati (trasporti, sanità, ecc.), legge quadro sul pubblico impiego, riforme delle aziende di Stato (es. Ff.Ss.), leggi sulla presidenza del Consiglio, sul procedimento amministrativo, sull'ordinamento delle autonomie locali, ecc.

c) Ma, in particolare, la c.d. contrattualizzazione del rapporto di impiego pubblico, caratterizzata dalla parziale immissione nel diritto pubblico di elementi propri della contrattazione tipica del diritto privato, si rivela *insufficente* a risolvere i problemi del vecchio ordinamento, tanto da richiedere più coerenti interventi che portino alla c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, caratterizzata dalla piena riconduzione di quest'ultimo al diritto comune dei privati. D'altra parte, anche rispetto alle parziali e contraddittorie esperienze di riforma istituzionale, gestionale e organizzativa degli enti sinora praticate, di ritiene che solo interventi più radicali possano avviare a soluzione il complesso problema dell'idra dalle cento teste che passa sotto il nome di riforma della pubblica amministrazione.

Con riferimento al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali, la stessa *legge quadro*, che pur rappresenta il punto più alto dello sforzo rinnovatore, è entrata, nel tempo, in *crisi* rispetto ai compiti per cui era nata, per le insufficienze del compromesso tra elementi pubblicistici e privatistici che sta alla base delle sue linee portanti (la normativa del rapporto di impiego pubblico nella prassi non risulta essere determinata né dall'autonomia collettiva né dal potere autoritario unilaterale della pp.aa.; il discrimine tra le materie riservate alla legge e quelle rimesse alla contrattazione risulta di incerta interpretazione e tenuta, ecc.). Inoltre, mentre l'azione governativa e legislativa contraddice in numerosi e rilevanti interventi i principi della legge quadro stessa (sulle fonti, sull'omogeneizzazione normativa ed economica, sulle relazioni sindacali), l'azione sindacale, contemporaneamente, rivela la volontà di superare i limiti della legge in questione.

Pertanto la tecnica di amministrare per accordi, già ampiamente utilizzata nel nostro Paese (sul presupposto che gli strumenti normativi fondati sul consenso siano preferibili a quelli autoritativi) si presenta come la soluzione migliore nella sua formulazione più coerente, che, nel caso in specie, vede nella *riconduzione alla piena contrattazione di diritto privato* e *quindi alla c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico*, lo strumento più efficace per raggiungere l'annoso obiettivo di coniugare nella p.a. efficienza degli enti e tutela dei lavoratori.

Questi obiettivi si sono poste, di recente, *le proposte* avanzate dalla Cgil funzione pubblica e dall'Isam, dalla Sinistra indipendente e, in particolare, dalla commissione dei giuristi di Cgil, Cisl, Uil che hanno confrontato, in sede tecnica, con una commissione di giuristi nominata dal governo un articolato, di cui molto si parla in questi giorni e su cui ci soffermeremo nella prossima rubrica.

(*) *Avvocato, coordinatore dipartimento giuridico Cgil*

Sulla discriminazione sessuale

Si segnala in punto parità uomo-donna una sentenza della Corte di Giustizia della Comunità europea (pubblicata per esteso nella *Rivista Giuridica del lavoro*, n. 5/1990, pag. 521). La Corte ha ritenuto che in un sistema retributivo non trasparente, se una lavoratrice dimostra che i superminimi retributivi sono più frequenti a favore dei lavoratori maschi, per cui la retribuzione media delle donne è inferiore a quella dei colleghi, è a carico del datore di lavoro fornire la prova che non si tratta di discriminazione sessuale. Il datore ha quindi l'obbligo di dimostrare che le differenze retributive dipendono da ragioni oggettive e razionali, quali per esempio la disponibilità del maschio a una maggiore flessibilità negli orari, ad avere egli una diversa preparazione professionale, eccetera. Occorrerà tuttavia dimostrare anche che queste circostanze oggettive sono importanti, determinanti per l'esecuzione degli specifici compiti affidati al lavoratore.

Possiamo confidare che questi criteri verranno fatti propri anche dai nostri datori, visto che la scadenza europea è imminente?

Coltivatori diretti: la restrittiva legge per il riscatto

Un mio amico, lavoratore dipendente con periodi trascorsi come artigiano (circa 2 anni) e per cinque anni, dal '57 al '61, iscritto quale familiare del titolare al Fondo per coloni, mezzadri, coltivatori diretti, si è rivolto all'Inca di Forlì per avere chiarimenti circa l'applicazione della legge indicata a margine.

Qui insieme a un trattamento cortesissimo e competente, ha ricevuto una notizia che ha lasciato lui sconcertato, e me incapace di spiegare il motivo della disposizione che lo affligge: mi riferisco ai contenuti dell'art. 11 della legge, che consentono di recuperare i contributi non versati a suo tempo a tutti coloro che non superarono le 104 giornate di lavoro denunciato, e non danno analoga possibilità a coloro che sono più vicini a totalizzare le 156 giornate (al mio amico furono scaricate, ogni anno, 121 giornate). Per tutti costoro, che necessitano oggi di un privilegio qualitativamente identico ai primi, ma «quantitativamente» di minor peso, viene negata la medesima facoltà che invece è concessa senza restrizione alcuna a coloro cui a suo tempo furono registrate un minor numero di giornate.

Chiedo pertanto a voi qualche chiarimento che mi aiuti a capire la nascosta logica di questo provvedimento, e magari un accenno all'eventualità, prospettata al mio amico dalla funzionaria dell'Inca, che in sede di emissione delle circolari applicative della legge possa esservi una qualche indicazione circa un uso non fiscale della norma, con conseguente estensione (che d'altra parte è onerosa e pertanto non va a carico del bilancio Inps) nei confronti di tutti coloro che non dispongono di un accredito pari a 156 giornate.

Enzo Zattoni
Forlì

In effetti, all'articolo 11 della legge 233/90 è chiaramente stabilito che i coltivatori, mezzadri e coloni inseriti negli elenchi anagrafici di categoria relativi agli anni dal 1957 al 1961 compreso, senza attribuzione di giornate, ovvero con la contribuzione per meno di 104 giornate, hanno la facoltà di riscattare – con onere a proprio carico – i periodi totalmente o parzialmente scoperti di contribuzione.

Tenendo conto però che il numero minimo di giornate che dà la copertura contributiva di un anno per gli uomini è di 156 giornate, la formula adottata con detto articolo 11 è di un certo rilievo l'interrogativo posto. Ciò anche se è vero che già con l'articolo 24 della legge n. 9 del 1963 fu disposto che a partire dal 1962, per anno di contribuzione si doveva intendere quello con «non meno di 104 contributi giornalieri». Tale norma è valsa però soltanto per le pensioni di vecchiaia liquidate nel periodo 1° gennaio 1962 - 31 dicembre 1971.

Sappiamo che la questione è stata sollevata dall'Inca, sostenendo che la norma, ai fini del diritto alla pensione di vecchiaia per gli uomini, doveva interpretarsi nel senso della estensione della facoltà di riscatto a chi contasse di un numero di giornate tra 104 e 156 ai fini del diritto ritenendo che in caso contrario si dovevano valutare aspetti di illegittimità costituzionale. Nella legge non si parla di riscatto delle giornate mancanti al raggiungimento delle 104, bensì di riscatto dei «periodi totalmente o parzialmente scoperti di contribuzione» (art. 11, comma 1). In considerazione di ciò, e nell'impossibilità di prevedere se e quando la norma di interpretazione autentica propugnata dall'Inps verrà emanata, è necessario far presentare la domanda anche a coloro che nel periodo 1957-1961 siano stati iscritti negli elenchi con un numero di giornate compreso tra 104 e 155. Per non pregiudicare alcuna delle soluzioni possibili. L'Inca ha preparato uno schema di domanda (in possesso anche del sindacato pensionati Cgil), diverso da quello predisposto dall'Inps, dove non si fa riferimento al numero di giornate effettuate né al numero di giornate da raggiungere, ma solo alla necessità di copertura dell'anno. La domanda deve essere prodotta entro il 31-12-1991.

Non sappiamo ancora quale sia la interpretazione definitiva data al quesito da Inps e ministero competente. Conviene perciò restare in contatto con l'Inca di Forlì o con quella nazionale.

PREVIDENZA

Domande e risposte

RUBRICA CURATA DA
Rino Bonazzi, Ottavio Di Loreto, Angelo Mazzieri e Nicola Tisci

I Paesi convenzionati con l'Italia per la pensione

Ho 29 anni di contributi Inps e circa 6 anni per lavoro svolto all'estero. Per ottenere la pensione di anzianità Inps debbo versare 35 anni di contributi in Italia oppure posso tenere conto anche di quelli versati all'estero? In questo secondo caso avrei già raggiunto il diritto alla pensione.

Raffaele Volpe
Bari

È valida la seconda ipotesi se il lavoro all'estero è stato prestato presso Stati membri della Cee o convenzionati con l'Italia tramite un accordo di sicurezza sociale (Svizzera, Liechtenstin, Austria, Argentina, Brasile, Canada, Usa, Uruguay, Svezia, Jugoslavia, Australia, Capo Verde, Tunisia, San Marino, Principato di Monaco). In tal caso si può contare, agli effetti del diritto alla pensione di anzianità, sui 29 anni di contribuzione italiana più i 6 anni di contribuzione nei Paesi sopracitati. Va però tenuto presente che i 6 anni di contribuzione estera valgono soltanto agli effetti del diritto alla pensione di anzianità, ma la pensione sarà liquidata con importo riferito soltanto ai 29 anni di contribuzione italiana. L'importo derivante dai 6 anni di lavoro estero sarà liquidato al momento in cui matura l'età prevista dai regolamenti di detti Paesi esteri.

Se il lavoro (i 6 anni) è stato prestato in Paesi diversi da quelli sopra indicati e non ha comportato assicurazione contributiva in Italia, non vi è diritto alla pensione di anzianità sintanto che risultano acquisiti 35 anni di contribuzione italiana utile a tali effetti. Se il lavoro è stato svolto in un Paese non convenzionato con l'Italia si può comunque riscattare questo periodo nella assicurazine italiana.

Una lettera del direttore della Sede Inps di Cosenza

Il dottor Franco Bouché, direttore della sede Inps di Cosenza, ha inviato al direttore dell'Unità, Renzo Foa, la seguente lettera.

Mi riferisco alla lettera apparsa nella rubrica «Previdenza» dell'*Unità* del 22 aprile u.s. e nella quale il Signor Annunziato Baldacchino lamenta ritardi nella definizione della pensione della madre Maria Capparelli ed esprime dubbi sull'esattezza dei relativi calcoli.

In effetti, la Signora Capparelli, titolare dal 1-11-66 di una pensione Vr 1750984 quale coltivatrice diretta, a seguito della morte del marito, lavoratore dipendente, ha presentato in data 18/11/87 la domanda di pensione di riversibilità che le è stata liquidata il 7/11/88. Entrambe le pensioni erano da integrare al trattamento minimo, ma, poiché solo su una pensione (quella più favorevole) spetta l'integrazione, gli Uffici hanno provveduto al riconoscimento del trattamento minimo sulla pensione S0 200199978 ed alla revoca dello stesso dalla pensione VR 1750984 che è stata ridotta a lire 114.615, importo calcolato sulla base della contribuzione versata. Aggiungo, per chiarezza, che la modestia dell'importo della pensione VR è dovuta alla circostanza che, per effetto delle norme transitorie vigenti nel 1966, bastarono 8 anni di contribuzione (1/1/57 al 31/12/64) per ottenere la predetta pensione. I tempi di definizione della situazione pensionistica della Signora Capparelli non sono stati certo brillanti e sono stati oltretutto deludenti i risultati economici conseguiti: me ne rammarico sinceramente; tuttavia, per rispondere alle osservazioni di carattere generale formulate nella nota della redazione, va tenuto conto che all'Inps stiamo portando avanti un impegnativo processo di cambiamento e che anche la Sede di Cosenza, attestandosi ora su tempi medi di 2 mesi e 15 giorni, concorre a determinare gli importanti risultati che nel complesso l'Inps sta realizzando. Sono molte le cose che non vanno bene! E noi cerchiamo di mandarle meglio, confidando nel sostegno di chi vuole che le nostre istituzioni funzionino e sa quanta fatica costi. La ringrazio per l'ospitalità.

NON ROMPETEGLI L'AMBIENTE.

Rompete la disinformazione. Leggete La Nuova Ecologia.

Oggi sono tutti ecologisti. A parole. Per difendere l'ambiente non basta parlare: ognuno deve fare la propria parte. La Nuova Ecologia la fa da sette anni offrendo un'informazione aggiornata e autorevole. Dal 7 maggio è in edicola completamente rinnovata. Una nuova veste grafica, la carta senza cloro, inchieste, scoperte, idee, indirizzi e consigli per praticare un'ecologia domestica, difendere la salute e vivere il tempo libero in armonia con l'ambiente.

La Nuova Ecologia. Da questo mese ancora più nuova.