



Università degli Studi di Padova

Facoltà di giurisprudenza



Tesi di Diploma di Consulente del Lavoro

IN DIRITTO SINDACALE

IL PATTO PER IL LAVORO DI MILANO

Relatore: Ch.mo Prof. ADRIANA TOPO

Diplomando: GIOVANNI CANDEO

ANNO ACCADEMICO 2001-2002

IL PATTO PER IL LAVORO DI MILANO

INDICE

Introduzione **pag.1**

Capitolo I

L'intesa

1.1 Descrizione **pag.3**

1.2 Valutazioni tecniche **pag.15**

1.3 I risultati dell'attività **pag.23**

Capitolo II

Considerazioni

2.1 Antefatti e obbiettivi **pag.24**

2.2 Le Politiche attive del lavoro sul territorio **pag.27**

2.3 Le strategie di mercato del patto **pag.30**

2.4 Il controllo sul sistema di tutele del patto **pag.33**

2.5 Il mercato del lavoro e la job competition **pag.35**

Capitolo III

Disoccupazione e immigrazione

3.1 Milano e gli immigrati: le soluzioni **pag.37**

3.2	Occupazione e politiche d'ingresso	pag.40
3.3	La situazione occupazionale e gli immigrati	pag.43

Capitolo IV

Le contestazioni

4.1	Il problema dell'apposizione del termine di durata	pag.46
4.2	L'antisindacalità	pag.50
4.3	L'accusa di discriminazione	pag.52
4.4	La causale soggettiva di apposizione del termine	pag.56
4.5	Le politiche sindacali	pag.59

Capitolo V

Il patto e il diritto interno

5.1	Il problema della natura giuridica del patto secondo il diritto interno	pag.62
5.2	Le politiche nazionali del lavoro e il sistema della concertazione	pag.70
5.3	L'evoluzione del sistema produttivo	pag.75
5.4	Il metodo della concertazione in Italia	pag.77
5.5	Il decentramento amministrativo e la concertazione	pag.78
5.6	L'evoluzione della Concertazione nel sistema delle relazioni sindacali	pag.82

Capitolo VI

Il patto e il diritto europeo

6.1	Il patto e le politiche sociali comunitarie	pag.85
6.2	La Concertazione locale in stile europeo	pag.89

INDICE DELLE TAVOLE:

TAVOLA 1: RISULTATI DELL'ATTIVITA DELLO SPORTELLLO

BIBLIOGRAFIA

INDICE SENTENZE

APPENDICE

ALLEGATI

1) Protocollo di intenti	27.02.1998
2) Preintesa Progetto	28.07.1999
3) Il Patto per il lavoro di Milano	02.02.2000
4) Regolamento della Commissione di Concertazione	17.03.2000
5) Risultati completi dell'attività dello Sportello Milano lavoro al	30.06.2002
5a) resoconto totale	
5b) assunti anno 2002	
5c) formazione anno 2002	
5d) profili professionali richiesti	
5e) totale formazione	

IL PATTO PER IL LAVORO DI MILANO

Introduzione

Occupazione e mercato del lavoro sono temi di attualità tanto nelle politiche sociali attuate dall'Unione europea, quanto in quelle nazionali e locali che alle prime dovrebbero uniformarsi¹. Oggetto della tesi è lo studio del *Patto per Milano*, un accordo peculiare di *Concertazione*² locale che affronta, nell'ampio campo dei temi connessi ad occupazione e mercato del lavoro, alcuni importanti problemi: il miglioramento del sistema delle transazioni in uno specifico settore trascurato del mercato del lavoro milanese; la sperimentazione dell'inserimento di soggetti deboli del mercato in quel settore, segmentandolo e riservandolo ad essi con un accordo fra parti sociali; la messa in atto di strategie di politica sociale attiva, volte a far emergere frange di lavoro illegale presenti in quel settore ed a convertirle in stabile occupazione, utilizzando la flessibilità come strumento incentivante per l'imprenditoria.

Il patto di Milano opera nell'ottica delle politiche sociali affermate sul piano comunitario³, ed applicate a livello regionale, i cui reciproci collegamenti erano da tempo oggetto di studio da parte della dottrina⁴.

Nella discussione cercheremo di considerare il patto tenendo presenti due distinti punti di vista:

_ quello del metodo usato per condurre e stipulare l'accordo, il metodo della concertazione, ed suoi i collegamenti col diritto sindacale italiano ed europeo;

¹ D'Antona Massimo, *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'Unione Europea*, Rivista trimestrale di diritto del lavoro, settembre 1994; Biagi Marco, *Le relazioni industriali nell'Unione Europea*, Diritto delle relazioni industriali, N.3-1997; Treu Tiziano, *Il ruolo di una politica sociale europea*, Diritto delle relazioni industriali, N.3-1997; Veneziani Bruno, *Dal dialogo sociale alla contrattazione collettiva nella fase di trasformazione istituzionale dell'Unione Europea*, Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, giugno 1998. Conclusioni di Consigli europei: Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, Lussemburgo, 20-21 novembre 1997; Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999; Consiglio europeo di Lisbona del 24 marzo 2000; Consiglio europeo di Barcellona del 16 marzo 2002. Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre 1998; Patto per l'Italia – Contratto per il lavoro, 5 luglio 2002; Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, ottobre 2001; Piano Nazionale d'azione per l'occupazione, Giugno 2002. Vedi anche stessa nota in appendice.

I problemi dell'armonizzazione delle politiche sociali nazionali con quelle comunitarie sono tematiche di ampio respiro, oggetto di un interesse attuale per la dottrina, di attività crescente del Consiglio Europeo negli ultimi anni, di accordi di concertazione sindacale nazionale, di politiche attive e atti di indirizzo del Governo.

Il tema dell'armonizzazione col diritto europeo, in connessione con il patto di Milano, è affrontato nell'ultimo capitolo di questo studio.

² Il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 1998, al punto 2.2, fa risalire l'origine della politica della concertazione al Protocollo del 23 Luglio 1993, anche se il protocollo non usa il termine concertazione ma la formula "costruttivo confronto con le parti sociali".

Il termine concertazione viene usato letteralmente per la prima volta dall'art 4 c.1 let. b) del D.Lgs 469/97, come criterio ai fini dell'organizzazione del sistema regionale per l'impiego, dove la concertazione è intesa come la costituzione di una sede tripartita di progettazione, proposta, valutazione e verifica delle linee programmatiche e di politiche per l'impiego.

Il concetto di Concertazione come metodo è chiaramente introdotto solo nel 1998 dal Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre, al punto 2, che la definisce come una "forte procedura di coinvolgimento (delle parti sociali) volta a stabilizzare e potenziare le scelte di politica economica e sociale"; al punto 2.1 dice inoltre che il rafforzamento e lo sviluppo della concertazione anche a livello locale è necessario per la crescita dell'occupazione. Concretamente i primi accordi triangolari in cui anche la parte pubblica assumeva impegni ed obblighi, risalgono ai primi anni 80 (accordo Scotti dell'83).

³ Tiziano Treu, Diritto delle relazioni industriali, n.2-2000, *Il Patto di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*

⁴ D'Antona Massimo, *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'unione europea*, Rivista trimestrale di diritto del lavoro, sett.1994; Biagi Marco, *Il ruolo della concertazione per l'innovazione delle politiche del lavoro*, Diritto&Pratica del lavoro n.21/1998, pag.1345.

_ quello sostanziale e contenutistico, nelle sue componenti della politica sociale e degli istituti normativi utilizzati per attuarla.

La politica sociale europea dopo il Trattato di Amsterdam del '97 da una parte, il diritto interno dopo l'avvio del decentramento Amministrativo dall'altra, unitamente alle esigenze economiche collegate al tema dell'occupazione, hanno favorito l'attribuzione di un'importanza crescente al sistema del confronto tra le parti sociali e del metodo della concertazione. Ciò ha permesso l'emergere di una nuova classe di accordi di natura territoriale tra i quali s'inserisce il patto di Milano.

Negli ultimi anni sia i metodi della contrattazione sindacale che le politiche del lavoro hanno subito profondi cambiamenti.

L'argomento trattato si trova a cavallo di tale duplice mutamento, a sua volta indotto dall'evoluzione della situazione economica e produttiva ancora non stabilizzata. Ciò lo rende complesso ed ha attirato l'interesse degli studiosi, tanto più che il patto si profila come una soluzione innovativa a livello locale, sotto ambedue gli aspetti, del problema dell'occupazione. Si tratta inoltre di un accordo triangolare locale che per la prima volta è direttamente collegato, quanto ad attuazione, con gli strumenti del decentramento amministrativo: ciò rende il patto di Milano particolare rispetto a precedenti accordi di concertazione.

Lo schema dei rapporti sindacali seguito dal patto, è stato definito un metodo di "dialogo sociale in stile europeo"⁵ ma corrisponde anche alle linee attuali delle relazioni sindacali e della politica del lavoro italiana e soddisfa le caratteristiche tecniche del decentramento amministrativo.

L'affermazione degli studiosi si concentra sul fatto che il patto di Milano è un prototipo di modello concertativo in stile europeo sia sotto l'aspetto del dialogo fra le parti sociali che delle politiche attive per l'occupazione.

Il patto mette in discussione il rapporto con la struttura a doppio livello del sistema contrattuale; coglie la delega data dalla legge 56 dell'87 al Contratto Collettivo in materia di apposizione del termine di durata e regola autonomamente tale clausola contrattuale per l'ambito milanese e per uno specifico settore del mercato del lavoro.

Capitolo I

L'intesa

1.1 Descrizione

L'accordo viene sottoscritto il 2 febbraio 2000 da Comune di Milano, Provincia, Regione Lombardia e da alcune tra le maggiori associazioni e confederazioni Sindacali dei lavoratori e degli Imprenditori presenti sul territorio milanese: CISL, UIL, CISAL, UGL, Assolombarda, Unione del Commercio, Api Milano, APA Confartigianato, CLAAI Unione prov. Milano, CNA, CISPEL,

⁵ Marco Biagi, *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-2000, " *Il Patto di Milano: un'intesa pilota* ".

AGCI, Confcooperative, Lega Cooperative, dopo due anni di difficili preparativi, più volte interrotti dalle tensioni dovute alle diverse tendenze dei due maggiori sindacati, e due intese preliminari che entrano a fare parte integrante del patto per espresso riferimento e numerosi rinvii.

L'intesa milanese intende favorire la creazione di nuovi posti di lavoro attraverso la realizzazione di progetti proposti dalle aziende, le quali possono utilizzare per le assunzioni gli strumenti contrattuali flessibili indicati dal patto: contratti di lavoro a termine, di formazione e lavoro (tirocini formativi e di orientamento, borse di lavoro), di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di appalto.

Tali posti di lavoro sono destinati dal Patto alle categorie di disoccupati più svantaggiate: extracomunitari, lavoratrici e lavoratori con più di quarant'anni iscritti alle liste di mobilità e collocamento, altri soggetti in situazione di disagio psicofisico o sociale. Questi ultimi sono meglio individuati nelle intese preliminari al patto come quelli menzionati dalla legge 381/91, art. 4: invalidi fisici, psichici, ex degenti di istituti psichiatrici, soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti, minori in situazioni di difficoltà; e dalla L.R. Lombardia n.16/93 che menziona gli stessi soggetti a fini di sovvenzione regionale alle cooperative di reinserimento.

L'Amministrazione Comunale istituisce la Direzione di Progetto "Milano Lavoro" con il compito di dare attuazione operativa ai contenuti dell'accordo e alle decisioni della Commissione di Concertazione, di predisporre le strutture necessarie ai rapporti con le aziende e con le persone in cerca di lavoro e, in particolare, di realizzare lo "Sportello Unico Milano Lavoro" ideato come uno strumento per favorire l'incontro mirato tra domanda e offerta di lavoro, organizzato con diramazioni territoriali di altri sportelli e convenzioni con servizi gestiti da privati o altre associazioni⁶.

Le aziende presentano propri progetti, tramite la Direzione di Progetto Milano Lavoro, ad una Commissione di Concertazione, che sovrintende tecnicamente alla loro rispondenza ai criteri del Patto, meglio precisati in un Regolamento. I progetti devono evidenziare alcune caratteristiche indispensabili al loro accoglimento, seguendo un modello successivamente predisposto dalla Commissione di Concertazione: _ creazione di occupazione aggiuntiva, vale a dire posti di lavoro nuovi rispetto a quelli già occupati nell'organico dell'Azienda; _ elementi di innovazione relativi sia a profili professionali nuovi che all'aggiornamento tecnologico di profili professionali già presenti in azienda; _ modalità organizzative pensate in funzione degli specifici inserimenti lavorativi dei soggetti destinatari;

⁶ Le associazioni Sindacali CGIL e CISL sono dotate da tempo di servizi agli immigrati, i cosiddetti Sportelli per gli extracomunitari con denominazioni varie da sede a sede, attraverso i quali erogano gratuitamente servizi di assistenza per le pratiche, legale, lavorativa, sindacale, di formazione ed inserimento; operano spesso in collaborazione con Associazioni Umanitarie come Caritas o Aiuto per la Vita ed in strettissima collaborazione con Associazioni degli extracomunitari che si sono spontaneamente costituite in Italia, come ANOLF.

_ attivazione di interventi formativi sperimentali dal punto di vista metodologico e dei contenuti; _ numero di persone da assumere e tipologia contrattuale scelta fra quelle previste dall'Intesa, fermo restando che l'inquadramento e il livello retributivo rimaneva quello fissato contratti nazionali e integrativi di settore e applicati nell'azienda. Queste informazioni, ed alcune altre che devono essere indicate nel modello di "scheda progetto" predisposto, consentono alla Commissione di Concertazione di valutare la coerenza del progetto con le finalità dell'Intesa.

I progetti possono essere presentati sia da imprese singole che da Associazioni di categoria; il Comune di Milano per parte sua aveva già pronti alcuni progetti occupativi miranti a soddisfare esigenze urbane di particolare urgenza.

Tutte le assunzioni autorizzate dalla Commissione vanno segnalate allo Sportello Unico "Milano Lavoro", al quale l'Azienda può richiedere dei nominativi da selezionare o notifica gli estremi di identificazione dei lavoratori già intercettati dall'Azienda per l'assunzione. I nominativi dei disoccupati appartenenti alle categorie indicate dal Patto devono pervenire, in qualunque altra forma allo Sportello Unico, attraverso i servizi decentrati pubblici, privati convenzionati o sindacali - associativi. La Direzione di Progetto fornisce a tutte le aziende interessate le informazioni necessarie alla presentazione dei progetti.

Scopo concreto del patto è di favorire l'occupazione delle fasce deboli del mercato del lavoro locale e risolvere nel contempo alcuni importanti problemi che affliggono il territorio comunale, principalmente pulizie, manutenzioni urbane, problemi del traffico e dei parcheggi, microcriminalità; una finalità più remota è innescare un ampio "circolo virtuoso" di attività di servizi connesse alle prime, offrendo strumenti vantaggiosi ai soggetti che mettono in campo valide iniziative, anche nell'ottica di far emergere il lavoro irregolare, combattere l'illegalità e la microcriminalità, riqualificare la città ed elevarne il livello economico e sociale al tenore europeo. Per raggiungere tali finalità il Patto prevede di concedere alle Imprese, a condizioni concordate, vantaggi economici e organizzativi quali: tipologie contrattuali flessibili, sotto ipotesi determinate, e l'utilizzo gratuito di strumenti istituzionali quali lo Sportello Unico e la formazione.

I soggetti indicati dal patto all'art.2 come i destinatari delle iniziative occupazionali sono naturalmente quelli con difficoltà d'inserimento lavorativo quali immigrati, persone in situazioni di disagio psicofisico e sociale, disoccupati ultraquarantenni con problemi di reinserimento lavorativo. Le tipologie di rapporti di lavoro previste sono quelle flessibili e fanno riferimento, con l'aggiunta di alcune particolarità che vedremo, ai contratti a termine, di formazione e lavoro, di collaborazione coordinata e continuativa, di appalto.

Le ipotesi nelle quali le Imprese possono trarre vantaggio dall'uso di tali strumenti contrattuali, rispondenti alle più attuali esigenze di dinamismo e competitività imposte dal mercato del lavoro

alle imprese, sono la proposizione di validi progetti innovativi, cioè capaci di creare occupazione; tali progetti passano al vaglio di una Commissione ad hoc per essere approvati.

A tale meccanismo essenzialmente di mercato e di scambio, l'intesa milanese affianca un insieme di "Strumenti (amministrativi) per favorire" l'incontro tra domanda e offerta di lavoro: strutture selezionate ed efficienti di collocamento e di qualificazione che fanno capo ad uno "Sportello Unico", attento a conciliare le esigenze di imprese e disoccupati (quelli rientranti nel Patto) con servizi pubblici e gratuiti. Lo "Sportello Unico Milano Lavoro" è un'organizzazione polifunzionale, che raccoglie e ristrutturata la frammentazione di tante piccole organizzazioni già presenti sul territorio a "macchia di leopardo", le quali non potevano risolvere, se non in maniera parziale e dispersiva, i problemi della disoccupazione: agenzie di collocamento pubbliche e private, associazioni sindacali e non lucrative per la formazione e l'inserimento sul lavoro. L'introduzione dello Sportello segna l'ingresso nel patto di una funzione sinergica, di uno sforzo unitario di soggetti pubblici e privati volto a realizzare una collaborazione per il raggiungimento di un comune interesse: il buon funzionamento del mercato del lavoro.

Il Patto accoglie l'idea che l'attività privata ha la potenzialità per creare occupazione, quindi di aumentare il benessere, e che l'attività pubblica deve offrire le condizioni che permettano di tradurre le idee e i progetti da potenza ad atto, nella misura in cui ciò integra l'interesse sociale ed economico della collettività, quindi sotto il controllo di una Commissione di valutazione dei progetti che assicurasse la compatibilità e la rispondenza degli stessi, perseguenti un interesse privato, con quello pubblico.

Un secondo importante significato dell'accordo è di mettere in atto una politica di contrasto dei fenomeni del lavoro irregolare e della clandestinità, poiché gli strumenti menzionati sono anche dei meccanismi di emersione, offrendo mezzi di inserimento sociale tramite i servizi offerti dallo sportello e di regolarizzazione degli extracomunitari facilitata da una convenzione con la Questura stipulata dal comune, entro le ipotesi speciali consentite dal Testo unico sull'immigrazione.

L'idea guida del Patto è, dunque, di creare le condizioni perché una situazione di svantaggio sociale e personale si possa trasformare in un miglioramento collettivo, attraverso nuova occupazione.

Lo Sportello Unico svolge funzioni di collocamento, assistenza alle imprese nelle pratiche di assunzione inerenti al Patto, assistenza nelle pratiche di regolarizzazione di extracomunitari assunti nelle ipotesi previste dal Patto, servizi organizzativi per la formazione professionale e l'orientamento al lavoro in collaborazione con enti specializzati, servizio promozionale per un eventuale finanziamento da chiedere in sede nazionale o comunitaria dei progetti di occupazione presentati dalle Imprese ed approvati dalla Commissione di concertazione.

La formazione professionale, affidata, organizzata e gestita dallo Sportello Unico, opera come uno strumento di elevazione della qualità dell'offerta di lavoro e di possibile stabilizzazione dei rapporti,

con benefici sia per le imprese che per i lavoratori implicati, nell'ottica di ottimizzare l'incontro di domanda e offerta di lavoro.

Il servizio per la formazione e l'integrazione svolge le seguenti attività, in riferimento ai progetti: inserisce i soggetti negli elenchi dello sportello; collabora all'individuazione e canalizzazione dei soggetti da inserire nei percorsi formativi; identifica e realizza percorsi di accesso diversificati in funzione della tipologia di utenza (es. accoglienza, orientamento); contribuisce ad identificare e decodificare le necessità formative espresse dal lato della domanda in relazione ai progetti presentati; coopera con la rete delle risorse formative specialistiche esistenti per la costruzione di percorsi formativi; individua i soggetti più idonei all'inserimento in percorsi formativi e lavorativi (pre-selezione); coopera alla costruzione dei percorsi di inserimento lavorativo dei soggetti di cui all'articolo 2 anche mediante l'utilizzo di tirocini formativi e di orientamento, borse lavoro e in generale percorsi di formazione in alternanza (formazione e accompagnamento); favorisce l'uso corretto delle diverse fonti di finanziamento; svolge il controllo dell'efficacia dei percorsi formativi intrapresi in termini di inserimento nel mercato del lavoro e stabilizzazione dei rapporti di lavoro (funzione che si incrocia e completa, nella fase di approvazione di progetti reiterati, quella della Commissione che deve verificare l'efficacia in termini di stabilizzazione e l'investimento in formazione).

Con le attività di collocamento, sostegno legale per regolarizzare gli immigrati, promozione delle domande di finanziamento pubblico, e formazione, lo Sportello Unico svolge, negli intenti del patto, un concreto sostegno istituzionale al mercato del lavoro Milanese. Le pratiche di regolarizzazione degli extracomunitari si rendono necessarie nei casi in cui, ad esempio, l'immigrato⁷, pur avendo inoltrato la domanda nei termini di legge, non abbia ancora ricevuto il permesso di soggiorno per ritardi non addebitabili; oppure nei casi di trasformazione della tipologia del permesso di soggiorno (per studio, formazione o famiglia o lavoro autonomo in permesso di soggiorno per lavoro subordinato), previsti dalle disposizioni del Testo Unico, D.Lgs.25 luglio 1998 n.386⁸, che nell'art. 22 prevede, fra l'altro, che il lavoratore extracomunitario che perde il

⁷ Franco Scarpelli, Diritto delle relazioni industriali, n.2-2000, ne *Il Patto Milano lavoro: le ragioni del dissenso*, argomentava che "il Patto in alcun modo poteva essere considerato come una sorta di contratto di emersione del lavoro irregolare degli immigrati clandestini. Infatti, i datori di lavoro presentatori dei progetti, dovranno ovviamente rispettare le regole di legge" ci si riferisce al Testo Unico sull'immigrazione, D.Lgs.286/98 "sull'accesso al lavoro subordinato degli stranieri, e quindi assumere cittadini extracomunitari già regolarmente presenti sul mercato del lavoro milanese con permesso di soggiorno a fini lavorativi, ovvero cittadini extracomunitari di nuova immigrazione secondo le regole dei flussi di ingresso (nella quale seconda ipotesi la occupazione aggiuntiva sarebbe a somma zero per il mercato del lavoro attuale); il preannunciato protocollo con la Questura di Milano per – procedure accelerate di regolarizzazione – potrà riguardare al massimo lo snellimento burocratico delle pratiche di assunzione (obbiettivo che andrebbe tuttavia perseguito per tutte le imprese) non certo modificare il richiamato quadro legale. Se invece si vuole fare riferimento all'emersione di lavoro irregolare nel quale siano impiegati cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, nuovamente non si comprende perché tale obbiettivo non debba valere anche per i cittadini comunitari impiegati in nero (fenomeno non certo sconosciuto nella florida realtà lombarda).

⁸ Elisa Pau e Alberto Russo, in Diritto & Pratica del lavoro, n.13/2000, *Il Patto Milano Lavoro: un'intesa dai contenuti discriminatori?* affermano che non tutti gli avviamenti al lavoro passano attraverso strutture di controllo e che il dinamismo occupazionale non è completamente rilevabile. "...si può immaginare che una buona parte degli extracomunitari presenti nella Regione Lombardia, ma anche nella città di Milano, sia a tutt'oggi priva di occupazione e operi ai margini della legalità." Più avanti Pau e Russo rilevano l'eccessività della critica di Scarpelli al carattere del Patto di emersione del lavoro irregolare che non deve

posto di lavoro per licenziamento o dimissioni, non possa essere privato del permesso di soggiorno, e neppure i suoi familiari. Proprio per i casi di interruzione del rapporto di lavoro, sul quale si basava il permesso di soggiorno, lo Sportello Unico può svolgere la funzione importante di reinserimento, prevenendo la deriva verso il mercato sommerso.

C'è poi da tenere conto delle ipotesi previste dal Testo Unico sull'immigrazione, operanti al di fuori dei limiti triennali previsti per i flussi d'ingresso, che tendono a sottrarre molti immigrati clandestini dallo sfruttamento ed dal condizionamento ricattatorio di organizzazioni criminali, prevedendo per essi uno speciale permesso di soggiorno per lavoro⁹: il T.U. D.Lgs.286/98, all'art.18¹⁰ prevede la regolarizzazione di clandestini, sottoposti a violenze o sfruttamento, che tentano di sottrarsi ai condizionamenti della criminalità organizzata.

Imprese pubbliche e private, e associazioni, possono quindi presentare progetti imprenditoriali idonei a creare occupazione a basso contenuto professionale, principalmente per soggetti poco qualificati ma prevedendo anche condizioni speciali per soggetti semplicemente “fuori mercato”, come molti extracomunitari con elevata scolarità e conseguente difficoltà d'inserimento in attività labour intensive, oppure over40 espulsi dal mercato del lavoro per i noti processi di trasformazione produttiva o messi in mobilità per riduzione della produzione.

L'idoneità del progetto a soddisfare i requisiti del Patto è certificata dalla “Commissione di Concertazione”, organo paritetico in modo da permettere la bilateralità delle posizioni delle parti sociali, e tripartito per garantire il rispetto delle esigenze di ognuna delle parti contraenti nella fase di valutazione dei progetti.

Ciò consente alle Imprese “promosse” l'uso degli strumenti contrattuali flessibili, previsti al Titolo IV, in una prospettiva di futura stabilizzazione dei rapporti e quindi di aumento effettivo e duraturo dell'occupazione. Gli strumenti di flessibilità sono dunque anche strumenti volti a creare stabilità sociale ed economica. A tale scopo, nei progetti presentati in tempi successivi la Commissione deve comunque valutare l'investimento in formazione e la consistenza della trasformazione dei contratti a termine in rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

valutarsi, a loro avviso, solo in riferimento agli extracomunitari ma anche agli altri soggetti cui l'intesa è rivolta, “ nei confronti dei quali non vi è dubbio che gli strumenti di emersione previsti (...) possano esplicarsi in modo soddisfacente”. Pau e Russo ritengono comunque erronea l'opinione che l'intesa non sia un valido strumento di emersione del lavoro irregolare degli extracomunitari, poiché i patti stipulati sul territorio possono contribuire a canalizzare l'ingresso degli stranieri nel mondo del lavoro e dare un apporto importante alle politiche migratorie che avvengono con carattere triennale.

L'idea espressa da Pau e Russo è quella riportata anche nel Libro Bianco sul lavoro e l'occupazione del 2001 nella parte seconda, capitolo II.4.3., inclusione sociale, immigrazione, che mette in rilievo, fra l'altro, come l'immigrazione legale e clandestina che è stata impiegata per lavori scadenti o illegali, abbia rallentato il processo evolutivo economico per cui il controllo nazionale dei flussi doveva venire collegato necessariamente alla collaborazione con le regioni e gli enti locali attraverso i loro mercati del lavoro.

⁹ Sulla consistenza dell'aumento del lavoro sommerso in Italia ed in Lombardia negli anni precedenti il Patto di Milano, vedi cifre riportate nei dati ISTAT che seguono.

¹⁰ Decreto Legislativo 286/98, Capo III Disposizioni di carattere umanitario, art.18 [soggiorno per motivi di protezione sociale] (Legge 6 marzo 1998, n.40, art.16) Vedi nota in appendice

In più punti il Patto mette l'accento sull'intenzione di fondo di regolarizzare e stabilizzare i rapporti di lavoro. Stabilisce, fra gli oneri della Commissione di Concertazione, quello di fornire ogni sei mesi una relazione nella quale, fra l'altro, va indicato il numero di lavoratori a cui è stata assicurata la stabilità del rapporto di lavoro. Così all'inizio del titolo quarto sulle tipologie contrattuali, rigorosamente flessibili, vi è un'altrettanto rigorosa presa d'atto delle parti sottoscrittrici che tali tipologie saranno sperimentate nella logica di promuovere il processo d'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, per toglierli da condizioni di maggior precarietà ma che, infine, ciò deve contribuire ad una stabilizzazione dei rapporti di lavoro. La Commissione stessa nell'approvare progetti ripresentati, valuta quanto essi siano utili a rendere stabile l'occupazione, senza trascurare il rapporto con l'investimento in formazione, dato che il migliore risultato di stabilità è ottenibile con logiche di lungo periodo, che richiedono la costituzione di una cultura aziendale, fatta di conoscenze e di pratica operativa, che può richiedere alcuni anni di preparazione¹¹.

Il funzionamento della Commissione obbedisce ad un Regolamento¹² da emanare entro 30 giorni dalla firma del Patto; la cadenza delle valutazioni dei progetti avviene tassativamente sei volte l'anno, quindi mediamente ad ogni bimestre; la prima valutazione era programmata per il mese successivo alla firma del Patto. Dagli allegati al Patto si deduce, infatti, che già molte imprese avevano anticipatamente presentato progetti occupazionali ed anche il Comune di Milano aveva già pronti dei programmi di assunzione e di appalto.

L'accordo milanese estende le ipotesi di apposizione del termine alla durata del contratto di lavoro con l'art.8, in base al mandato conferito, dall'art.23 D.Lgs.56/87¹³, alla contrattazione collettiva. Tuttavia, a fronte di una gestione più flessibile della forza lavoro, gli obiettivi indicati dal patto sono chiaramente quelli di creare occupazione stabile; sono così previsti interventi di scolarizzazione, di formazione e di agevolazione nella regolarizzazione degli immigrati, che vengono inseriti nei data base dello Sportello Unico per mettere in atto percorsi mirati di inserimento sociale duraturo. L'ottica nella quale si allarga l'uso di contratti a termine e di altre forme di flessibilità lavorativa, non è quella della liberalizzazione senza controlli ma della creazione di ulteriori possibilità d'impiego, sotto la supervisione della Commissione di Concertazione, composta su designazione e in rappresentanza dei firmatari, istituita appunto per vigilare sulla corretta applicazione del Patto e sul fine di stabilizzare col tempo i nuovi rapporti di lavoro sorti dalla realizzazione dei progetti. Al fine di favorire l'emersione del lavoro sommerso e di incentivare la stabilizzazione di rapporti costituitisi di fatto, senza precludere l'accesso al lavoro, l'accordo individua all'art.8 nuovi casi di legittimo ricorso al contratto a termine rispetto a quelli previsti dalla legislazione nazionale e valorizza i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, quelli di formazione e lavoro e le

¹¹ Giovanni Costa e Paolo Gubitta, *Gruppo Carraio La cultura dell'eccellenza*, ISEDI, 2001

¹² Il testo, che ripete in sostanza quanto già contenuto nel patto, è allegato in fondo.

¹³ Art.23, c.1, L.28 feb. 87 n.56: vedi stessa nota in appendice

cosiddette borse lavoro. L'accesso a tali strumenti contrattuali, vantaggiosi dal punto di vista imprenditoriale, è subordinato all'approvazione di uno specifico e dettagliato progetto da parte della Commissione di concertazione.

Il Patto contiene precise indicazioni sull'obiettivo di creare stabile occupazione: l'importanza degli investimenti formativi e della stabilizzazione dei rapporti di lavoro avviati è sancita espressamente come criterio di valutazione dei progetti presentati da un imprenditore che abbia già fatto ricorso agli strumenti contrattuali previsti dall'accordo.

Il Patto di Milano si propone dunque di affrontare con rapidità problemi occupazionali che affliggono parte dei propri cittadini, italiani e non, e la cui risoluzione va trovata localmente non potendo più essere demandata ad automatismi di legge o ad azioni di terzi, essendo avvenuto il decentramento delle responsabilità amministrative ad opera della riforma "Bassanini".

Un ulteriore impegno del Patto riguarda il miglioramento della città, la sua ordinata manutenzione e la pulizia, il traffico ed i parcheggi, l'elevazione della qualità della vita, l'immagine, per porre Milano ai livelli più moderni, competitivi e dinamici richiesti dall'ingresso nell'Unione Europea. Le idee nuove c'erano: nell'allegato 2 del Patto si riportano progetti che erano già stati presentati al Comune di Milano¹⁴. Non si trattava solo di idee poiché il patto sortì i risultati formativi e occupazionali che presenteremo.

Il Patto si prefigge di raggiungere più obiettivi: creazione di occupazione aggiuntiva per l'impiego di soggetti deboli del mercato del lavoro; ottimizzazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro sul mercato locale; soluzione di problemi urbani quali pulizia, manutenzione e vigilanza; recupero di soggetti socialmente svantaggiati, innalzamento della qualità dell'offerta e inserimento sociale degli immigrati attraverso percorsi di formazione. L'intento generale è quello del "rilancio della città di Milano" sotto il profilo economico e sociale, con un'iniziativa locale: creare lavoro per migliorare la città. Le politiche di incremento occupazionale e di confronto sociale seguite dal patto seguono le linee tracciate delle politiche sociali comunitarie¹⁵, come vedremo in dettaglio.

Per raggiungere tale obiettivo complesso il Patto delimita:

- 1) un campo d'applicazione oggettivo, art. 1, facente riferimento a quei progetti innovativi capaci di creare occupazione aggiuntiva: entro tale campo operano soggetti pubblici e privati i cui progetti siano stati approvati da una apposita Commissione di Concertazione;
- 2) un campo di applicazione soggettivo, art. 2, che fornisce "prioritariamente" gli occupati aggiuntivi e nel quale rientrano i soggetti deboli del mercato del lavoro: i disoccupati stranieri, i

¹⁴ Riguardavano l'assistenza domiciliare, occupazione prevista 50 persone; Air Liquide Sanità Spa; Elektrene Spa per la gestione sosta e parcheggi a pagamento (50 posti); l'inserimento nelle PMI del settore della meccanica (80 pp., organizzazioni artigianato); Consorzio "Farsi Prossimo" per i "custodi di strada" (300 posti), appalto del Comune per la gestione del verde (100 posti); appalto del Comune per il servizio antigrffiti (50 posti); AEM, AMSA, ATM, ecc.

¹⁵ Tiziano Treu, *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-2000, *Il Patto di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*; Marco Biagi, *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-2000, *Il Patto di Milano: un'intesa pilota*

tossicodipendenti, i soggetti sottoposti a misure limitative della libertà, gli ultraquarantenni espulsi dal mercato del lavoro o mobilizzati.

Entro il campo d'applicazione, i soggetti imprenditoriali legittimati possono avvalersi di strumenti contrattuali vantaggiosi, perché flessibili: contratti a termine, contratti di formazione e lavoro, borse di lavoro, tirocini formativi e di orientamento, contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di appalto. Esclusivamente i soggetti promossi dalla Commissione, imprese ed enti pubblici e privati, che abbiano visto approvati i propri progetti "innovativi", possono operare nel campo di applicazione oggettivo, stipulando i contratti di lavoro economicamente vantaggiosi dei tipi previsti, prioritariamente con i soggetti rientranti nel campo d'applicazione soggettivo.

La Commissione di concertazione è un organo tripartito formato dai rappresentanti delle parti firmatarie del Patto, e composto in modo tale da permettere la bilateralità del confronto e decisioni paritetiche. Una volta istituita doveva emanare un proprio regolamento¹⁶, approvato all'unanimità, e doveva poi esaminare i progetti presentati. La validazione dei progetti da parte della Commissione segue alla valutazione della corrispondenza con le finalità dell'intesa e costituisce la condizione necessaria e sufficiente per l'accesso agli strumenti del sostegno alla formazione, di cui al Titolo III dell'accordo, e delle tipologie contrattuali flessibili, di cui al Titolo IV. Tali strumenti costituiscono un mezzo per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, passando attraverso la mediazione e il controllo dello Sportello Unico.

L'art.8 al c.1 del patto consente le assunzioni a tempo determinato¹⁷ dei lavoratori rientranti nelle categorie deboli rientranti nel campo di applicazione soggettivo, art.2, da parte delle imprese rientranti nel campo d'applicazione oggettivo, art.1.

Al comma 2 dell'art.8 si aggiunge che, oltre alle ipotesi soggettive, è possibile assumere a termine anche in dipendenza da condizioni oggettive riguardanti l'imprenditore: assunzione del primo dipendente (ipotesi che sembra sovrabbondante perché contenuta nella seguente), assunzioni da parte di datori di lavoro che abbiano fino a cinque dipendenti, assunzioni con contratti di lavoro subordinato di soggetti con i quali erano stati precedentemente stipulati contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Le altre tipologie contrattuali sono previste dal patto al Titolo IV:

contratti di formazione e lavoro (art. 9) la cui durata può essere sempre autorizzata nella misura massima di legge; borse lavoro (art. 9) "a sostegno dell'inserimento lavorativo" dei soggetti individuati all'art. 2; contratti di collaborazione coordinata e continuativa (art. 10).

Il ricorso a tale ultimo istituto, indicato particolarmente per gli ultraquarantenni, può riguardare anche soggetti estranei al campo di applicazione definito dall'art. 2.

¹⁶ Il Regolamento venne adottato in data 17 marzo 2000 e viene riportato in fondo.

¹⁷ previste dall'art.23 1°c.della L.56/87, che rinvia a contratto collettivo, vedi testo in appendice

I contratti menzionati devono prevedere che la prestazione dedotta in obbligazione sia svolta nei tempi, nei modi, e con i mezzi stabiliti di comune accordo tra il committente ed il collaboratore, e inoltre l'oggetto della prestazione, l'entità del corrispettivo, i tempi di pagamento, le ipotesi di cessazione anticipata del rapporto.

Per i contratti di appalto (art. 11) è prevista la possibile apposizione comunale di una clausola con la quale le imprese appaltatrici si impegnavano, in caso di ricorso a manodopera aggiuntiva, ad utilizzare gli strumenti contrattuali previsti nell'intesa.

Il Comune si impegna a stipulare direttamente una convenzione con le cooperative di recupero dei tossicodipendenti e di altri soggetti sottoposti a regimi restrittivi della libertà personale coinvolti in programmi di reinserimento lavorativo.

L'imperativo del patto è la creazione di occupazione e la stabilizzazione dei rapporti: le tipologie contrattuali flessibili previste dal Titolo IV sono uno strumento usato dal patto per il raggiungimento di tali fini.

L'art. 7 sottolinea sotto quali condizioni andavano utilizzati quei contratti: le parti sottoscrittrici dell'intesa si danno atto che le tipologie contrattuali disciplinate sono una sperimentazione, nella logica di promuovere processi d'inserimento al lavoro dei soggetti di cui all'art. 2, contrastando condizioni di precarietà ed operando nella prospettiva di contribuire ad una stabilizzazione dei rapporti di lavoro. Fermo restando l'ambito d'applicazione oggettivo, la Commissione di concertazione in caso di reiterazione, prima di approvare nuovamente lo stesso progetto esegue un controllo prioritario per verificare, tra i diversi elementi del progetto reiterato, i criteri d'investimento formativo e della quota di contratti a termine trasformati a tempo indeterminato.

Un'ulteriore tutela dei lavoratori è prevista dal c.3 art.7, nel caso di presentazione di progetti nuovi da parte di un'impresa che ha già portato a termine un progetto precedente: al fine di non disperdere le professionalità acquisite dalle persone impiegate negli stessi, nel nuovo progetto si devono prevedere, individuare e definire i crediti formativi e professionali di lavoratrici e lavoratori già impiegati.

1.2 Valutazioni tecniche

Tecnicamente il Patto è un atto giuridico che non risponde ad un tipo disciplinato dalla legge cosicché non è prevista una successione rigorosa dei contenuti; tuttavia dall'analisi del testo si può ricavarne alcune caratteristiche.

Presenta una struttura in cinque Titoli, suddivisi in 12 articoli, più una premessa iniziale.

Lo stile dell'atto appare vicino ad un genus normativo, con considerazioni iniziali del tipo: premesso che...; considerato che...; rilevato che... è stata stipulata la presente intesa:”. Le Parti sociali contraenti sono elencate in fondo all'accordo. Non c'è nel Patto alcuna altra chiara

indicazione di tipo contrattuale anche se i diritti e gli obblighi delle parti firmatarie si evincono facilmente dal contenuto del patto che è assimilabile alla parte obbligatoria di un contratto collettivo, dove le parti firmatarie assumono impegni, ad esempio, a designare entro un mese i propri rappresentanti onde consentire l'istituzione della Commissione di concertazione, anche se si preferisce usare la formula indiretta "la Commissione è composta dai rappresentanti designati..."; lo stesso avviene per la Costituzione dello Sportello Unico che "verrà costituito (...) sulla base di una convenzione tra il Comune e la Provincia di Milano ai sensi del D.Lgs.469/97 e L.R.1/99, di concerto con la Questura ed il Servizio Ispettivo della Direzione Provinciale del Lavoro." Non viene indicato direttamente il termine, presumibilmente perché, trattandosi di una convenzione, la fase esecutiva rientra nell'attività di programmazione dei servizi attribuiti alla Provincia, da stabilire nella sede di concertazione provinciale ai sensi dell'art.6 L.R.1/99. Questo mette in rilievo la natura dell'atto, che ha un valore programmatico per gli organi di governo di regione, provincia e comune, i cui rappresentanti si obbligano in un accordo con le altre parti sociali che li impegna a risolvere i problemi determinati dal patto stesso nel modo indicato, ma entro i limiti della definitiva autonoma decisione degli stessi organi di governo. L'esecuzione del patto è rimessa al giudizio autonomo di organi terzi: la Commissione Provinciale che ha il potere di dare esecuzione all'accordo per la parte relativa a Sportello Unico e convenzione con la Questura; il Comune di Milano alle cui decisioni è del resto indirettamente subordinato il funzionamento della Commissione di Concertazione, che è efficace in tanto in quanto esiste un Ufficio direzionale di progetto Milano Lavoro, ufficio istituito autonomamente dal Comune. D'altra parte il risultato concertativo, non può essere strettamente vincolante per gli Organi di governo politico che, in definitiva, hanno poi un potere decisionale autonomo sugli atti da adottare in base agli impegni assunti, potere che deriva direttamente dal mandato politico che essi hanno assunto. Ciò è desumibile dalla sentenza 34/85 della Corte Costituzionale collegata al Protocollo Scotti dell'83 e da altri eventi cruciali¹⁸; allo stato dei fatti, i risvolti giuridici collegati a tali fatti hanno dimostrato il carattere non vincolante della concertazione. Certo è che con i sempre più numerosi richiami al dialogo e agli accordi fra le parti sociali, anche a livello locale, in materia di lavoro fatti dagli Organi comunitari, e specialmente dopo la firma del Patto sociale del 98, sembrano porsi interrogativi sul reale valore di questi atti giuridici che sembra andare oltre un semplice vincolo programmatico¹⁹.

Fra i doveri che nascono dal Patto va indicato quello della Commissione paritetica di concertazione di controllare la rispondenza dei progetti innovativi ai criteri indicati dal Patto, nei modi poi specificamente disciplinati da un regolamento che la commissione stessa aveva l'onere di emanare

¹⁸ Ad esempio la vicenda delle 35 ore, accaduta durante il Governo Prodi che non mantenne fede ad un impegno contrattuale precedentemente assunto con l'Accordo per il lavoro del 96, causò una crisi di governo.

¹⁹ Giugni Gino, *Diritto Sindacale*, Cacucci, Bari, 2000, sostiene: "tanto può ritenersi valida l'affermazione della Corte che la partecipazione del governo avrebbe portato l'accordo sul piano pubblicistico, quanto quella contraria che il Governo aveva assunto impegni in forma privatistica". Il problema della qualificazione giuridica di queste intese è complesso ed è oggetto di un interesse molto attuale.

entro 30 giorni dall'insediamento; ed anche il dovere di vigilare sul risultato della esecuzione dei progetti stessi, che erano volti a creare occupazione stabile.

Fra i diritti che nascono dall'attuazione Patto, più che dalla sua firma²⁰, c'è quello degli imprenditori di utilizzare gli strumenti contrattuali più vantaggiosi ivi previsti e di utilizzare i numerosi servizi messi a disposizione dallo Sportello Unico Milano Lavoro.

I diritti che prioritariamente, nel concreto, sono tutelati dal Patto sono: il diritto al lavoro, previsto dall'art.4 della Costituzione, e delle condizioni che rendano effettivo questo diritto; la tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, prevista dall'art.35 della Costituzione, la cura della formazione e dell'elevazione professionale dei lavoratori. Le intese concertative fra le parti sociali come il patto di Milano possono dar vita a forme contrattuali collettive volte a contribuire alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico, anche attraverso la successiva assunzione di responsabilità nella loro realizzazione da parte degli organi di governo locali ai quali la L.59/97, la cosiddetta riforma Bassanini, il D.Lgs.469/97 e la L.R.Lombardia 1/99 attribuivano funzioni e compiti su queste materie che prevedono nuove e dirette responsabilità politiche, prima di competenza dello Stato.

La tecnica descrittiva degli istituti che compongono il Patto è di tipo operativo: non vi è una indicazione dei fini e degli obiettivi, se non indirettamente nelle premesse e per rinvio ai precedenti accordi concertativi del 98 e 99, che fanno riferimento agli intenti del rilancio economico e sociale della città di Milano e alla volontà di perseguire l'obiettivo di ottimizzare le opportunità di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Neppure nel Titolo I sono indicati gli obiettivi, riportando il solo campo applicazione, diversamente dalla tecnica sindacale solitamente usata nella stesura dei Contratti Collettivi di Categoria i quali spesso inseriscono nel primo titolo "obiettivi e campo di applicazione".

L'accordo in tal senso ha una impostazione molto pragmatica, espressa anche dalla brevità, mentre nella concertazione nazionale sugli stessi temi dell'occupazione si usa spesso inserire nella premessa formule solenni che riassumono l'intento perseguito, del tipo "le Parti sociali ...sottolineano la necessità...di conseguire obiettivi di sviluppo economico e crescita occupazionale"; oppure "le Parti sociali...concordano sull'urgenza di attivare misure che hanno come obiettivo l'aumento dell'occupazione", come si legge, ad esempio, nell'Accordo per il lavoro del 96 o nel Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 98.

La tecnica di descrizione operativa usata dal Patto, raggruppa gli istituti che ne realizzeranno gli obiettivi in titoli separati; dalla lettura generale emerge poi implicitamente il funzionamento d'insieme dell'intero progetto, che non contiene alcuna descrizione degli adempimenti in successione temporale.

²⁰ Secondo la sentenza 34/85 della Corte Costituzionale, dagli accordi di tipo concertativi non nascono direttamente dei diritti su soggetti ai quali sono rivolti gli accordi: nel seguito il punto verrà trattato più in dettaglio.

Il Patto definisce prima il campo di applicazione, poi i soggetti attori del patto ed i loro compiti: le parti del rapporto di lavoro - soggetti deboli e imprese che presentano progetti innovativi -; il soggetto arbitro - la Commissione di concertazione - del settore di mercato segmentato dal patto; il soggetto istituzionale - lo Sportello Unico - come soggetto fornitore di servizi.

I tipi di contratto ammessi nel campo d'applicazione e le regole d'uso degli stessi seguono separatamente con Titolo distinto.

Strutturalmente il testo si compone di una breve premessa cui fanno seguito quattro Titoli fondamentali; poi le disposizioni finali.

La premessa rinvia alle precedenti intese sul tema, il Protocollo di intenti del 98 e la Preintesa Milano lavoro del 99, recanti le motivazioni di base ed i presupposti di politica sociale europea e di decentramento amministrativo nazionale su cui si fonda il Patto; indica alcuni riferimenti di legge diretti quali la L.381/91 e Legge Regionale Lombardia 16/93: sono i soli rinvii normativi contenuti nel patto. Sempre nella premessa sono elencate alcune necessità del mercato del lavoro: flessibilizzazione, modernizzazione, sostegno e formazione; si aggiungono due considerazioni sul ruolo della concertazione, piuttosto incerte (nel seguito).

Il primo titolo definisce il campo di applicazione de Patto, di duplice natura: oggettivo (facente riferimento a progetti che creino occupazione) e soggettivo (facente riferimento a soggetti disoccupati in situazione di svantaggio sul mercato del lavoro).

Caratteristiche e compiti della Commissione di concertazione, per la valutazione dei progetti, costituenti il campo d'applicazione oggettivo, sono delineati nel titolo secondo.

Il titolo terzo comprende gli "strumenti" volti a favorire l'incontro di domanda e offerta di lavoro:

- 1) lo Sportello Unico Milano Lavoro, di cui si descrivono i punti essenziali della costituzione che sarebbe avvenuta attraverso una convenzione con la Provincia, le caratteristiche e le finalità;
- 2) la Formazione professionale, facente capo allo Sportello Unico, fra i cui compiti vi è l'organizzazione del sistema formativo, mentre l'erogazione dei contenuti sarebbe stata affidata a soggetti accreditati, sempre con il coordinamento dello Sportello Unico.

Le tipologie contrattuali da sperimentare nell'ambito del campo di applicazione del Patto vengono descritte nel titolo quarto, con gli adattamenti di tipologie preesistenti: contratti a termine, di formazione e lavoro, di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di appalto anche attraverso convenzioni dirette tra Comune e lavoratori autonomi.

Si precisa, nelle disposizioni finali, la natura sperimentale del patto e si fissa la sua validità in quattro anni, salvo diverso accordo in itinere, con impegno a riaprire la negoziazione sei mesi prima della scadenza.

Il testo del Patto appare ben articolato e chiaro; la tecnica di rinvio alla legge o ad altri accordi è parca, conforta la leggibilità e conferisce snellezza al testo. Una critica potrebbe essere mossa ai

riferimenti troppo generici alla “legislazione italiana” che contiene i “rilevanti rinvii alla concertazione”, fatti nelle premesse.

Soggetti e strumenti sono individuati con chiarezza. Presenta invece qualche problema il “campo di applicazione soggettivo” del Patto che ha infatti dato adito a diverbi sulla tassatività o meno dei soggetti indicati come destinatari, a causa di una tecnica ambigua di richiamo tra un comma e l’altro (es. art.1 e 2, ma anche art.8): l’art 1 dice che al fine di favorire l’occupazione aggiuntiva “prioritariamente” dei soggetti di cui all’art.2, che elenca extracomunitari, soggetti in situazione di disagio psicofisico e sociale, over quaranta espulsi dal mercato del lavoro. Il dubbio nasce dal fatto che, poiché l’avverbio usato si oppone ad “esclusivamente” allora l’occupazione aggiuntiva non riguarda solo i soggetti indicati ed è dunque possibile per l’imprenditore, che vede approvato il suo progetto dalla Commissione tripartita, assumere soggetti diversi da quelli elencati all’art.2. All’art, 8 poi, nello stabilire che i soli soggetti indicati all’art.2 possono essere assunti a termine in attuazione dell’art.23 L.56/87 (che demandava a contrattazione collettiva tali ipotesi di assunzione facendo eccezione alla disciplina generale L.230/62) si lascia intendere che per gli altri lavoratori vale il rinvio ai Contratti di Categoria, mentre per i lavoratori indicati all’art.2 si prescinde da quei contratti, cosa che venne contestata. Il c.2 dell’art.8 aggiunge poi ulteriori ipotesi “oggettive” per l’assunzione a termine parzialmente contraddittorie.

L’impostazione del Patto è lodevolmente pragmatica, salvo alcune espressioni non molto rigorose contenute nelle premesse e volte a chiarire, con scarso successo, qual era l’idea sulla concertazione. Dalle Premesse: “considerato che: 1) la legislazione italiana contiene rilevanti rinvii alla concertazione con le parti sociali in grado di contribuire, se adeguatamente valorizzati, alla modernizzazione dei rapporti di lavoro, pur nel rispetto delle disposizioni di legge e di contratto collettivo;”. Non è ben chiaro chi sia il soggetto che deve “valorizzare” “i rinvii alla concertazione” o, più probabilmente, la concertazione stessa.

L’affermazione sembra voler significare, tenuto conto del contesto, che siano le parti sociali a valorizzare adeguatamente la concertazione (non dunque i rinvii, altrimenti sarebbe la legge) contribuendo così a modernizzare i rapporti di lavoro, anche se il richiamato rispetto delle stesse disposizioni, che potrebbe sembrare ovvio, aggiunto alla fine (sembra quasi un mettere le mani avanti, forse per prevenire le accuse di vizio di legittimità²¹, già mosse da CGIL che non partecipava alla trattativa), fa tornare il Patto in un’ottica più “tradizionale”, non sperimentale come invece dichiarato, e meno ispirata al dialogo sociale in stile europeo. Viceversa se si intende che i rinvii vanno valorizzati da altre norme, non si capisce la frase finale.

Il punto seguente non dissolve il dubbio su cosa il Patto intenda dire della concertazione ma lo accresce poiché afferma che:

²¹ Vizio di legittimità dell’art.8 in relazione all’art.23 L.56/87 per carenza dei requisiti ivi previsti; CGIL Lombardia, Nota tecnico-giuridica al Patto di Milano, 14.02.2002.

“2) l’implementazione degli spazi di flessibilità mediante rinvio alla autonomia negoziale delle parti sociali non può comportare violazione delle norme di legge e di contratto collettivo, costituendo invece piena valorizzazione del metodo concertativo;”.

L’espressione, linguisticamente non appropriata²², potrebbe apparire inneggiante alla creazione di rapporti contrattuali flessibili quale coronamento della concertazione, sviando dalla reale intenzione finale del Patto, espressa più avanti con inequivocabile chiarezza, che è di tendere a creare occupazione stabile, nei modi che vedremo.

In realtà le “norme di legge” cui è rivolto il riferimento²³, ma neppure altre, hanno mai parlato di “implementazione”, sostantivo di uso incerto, né di “spazi di flessibilità” ma di semplice “apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro” secondo prefissate modalità oppure per rinvio alla contrattazione di settore.

Parafrasando si può intendere che il sostantivo “implementazione”, che regge il periodo, valorizza il metodo della concertazione mediante il rinvio all’autonomia negoziale delle parti sociali, senza che ciò comporti mai una violazione di legge o di contratto. Sembra significare: la messa in atto della flessibilità lavorativa attraverso accordi delle parti sociali, non viola la legge ma dà valore alla concertazione. La frase, nella migliore delle ipotesi, appare fine a sé stessa, come una formula di auto-assoluzione anticipata; assolutamente inutile se c’è un valido rinvio di legge alla contrattazione, come del resto è stato riconosciuto dalla dottrina. Salvo i dubbi di merito (vedi nel seguito), se possa essere considerata contrattazione l’attività di concertazione. Se invece l’implementazione, ossia la messa in atto o il “riempimento”, degli spazi di flessibilità lavorativa avviene in forza della stessa autonomia negoziale delle parti sociali (come sembra suggerire il punto precedente), allora ciò può sì comportare una valorizzazione della concertazione come metodo, ma non è affatto esclusa la contrarietà a norme di legge o di contratto, per la sola natura di accordo tra parti sociali. Non solo un accordo tra le parti sociali potrebbe violare la legge, ma addirittura la legge potrebbe anche derogare da esso, senza per questo incorrere in alcuna censura di incostituzionalità, quand’anche l’accordo non violi la legge ma tocchi interessi di carattere pubblico che il legislatore intende regolare diversamente²⁴.

²² Implementazione è un neologismo derivante dal verbo inglese *to implement* (con possibili origine latina da *implire*) che significa portare a termine, con uso nel linguaggio informatico o elettronico dove significa realizzare una base di lavoro, hardware o software, partendo da un sistema di operatori logici o fisici.

²³ Si tratta certamente dell’art.23, c.1, L.56/87. La Direttiva 1999/70/CE del Consiglio UE, relativa all’accordo quadro CES, UNICE, CEEP sul lavoro a tempo determinato, è stata infatti attuata con Decreto Legislativo 6 settembre 2001 n. 368 che ha allargato, cum *abundantia cordis*, la possibilità di apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a tutti i casi in cui vi siano ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, salvo i divieti posti all’art.3 (sciopero, licenziamenti collettivi fatti nei sei mesi precedenti, cassa integrazione, mancata valutazione del rischio). Dunque all’epoca del Patto, la disciplina generale dei rapporti di lavoro era ancora il contratto a tempo indeterminato mentre il riferimento alle ipotesi di contratto a termine doveva essere all’art. 23, c.1, L56/87: vedi testo in appendice, nota 12.

²⁴ La Corte Costituzionale con le sentenze n.34/85, Relatore Paladin, dichiararono non ammissibili le questioni di legittimità costituzionale collegate alla presunta violazione dell’art.39 Cost., facenti riferimento alla determinazione di legge (dd.11.10 e 70 dell’84) dell’indennità di contingenza e dell’indennità integrativa speciale, in deroga agli accordi sindacali sul costo del lavoro (accordo del 22 gennaio 83), in precedenza sottoscritti in un accordo triangolare col Governo poiché tali accordi, si legge nella

E' emblematica, a questo proposito, la sentenza 34/85 della Corte Costituzionale.

La chiarezza del punto, che ci sembra incerto e quasi difensivo della legittimità della concertazione locale di trattare le materie dell'occupazione e del mercato del lavoro, sarebbe stata di particolare importanza per poter comprendere quanto fosse nelle intenzioni dei contraenti, e quindi dichiarato dal Patto stesso oltre che dalle affermazioni rilasciate successivamente alla stampa da Sindaco e Sindacati firmatari, il ruolo sperimentale del Patto nell'attuare, a livello locale, le linee comunitarie della politica sociale attraverso la concertazione tra le parti sociali, cosa che è stata del resto sostenuta da quella dottrina²⁵ che ha visto nel patto un prototipo di concertazione sociale in stile europeo.

1.3 I risultati dell'attività

I lavoratori iscritti allo Sportello Unico Milano Lavoro e coinvolti nelle attività di formazione e collocamento, sono stati 7140 nel periodo dal marzo 2000 al giugno 2002 compreso. Dai dati Istat, con riferimento ai soli extracomunitari entrati legalmente ed in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro si ricava che l'incremento migratorio nel corso del 2000 a Milano è stato di 12.701 extracomunitari. Si tratta degli ingressi legali, gli unici rilevabili dalle statistiche con certezza, e che lo Sportello Unico può certamente censire ed avviare alla formazione e al lavoro (oltre ai casi di clandestini che possono ottenere un permesso speciale, indicati tassativamente dal Testo unico sull'immigrazione D.Lgs.286/98 e successive modifiche). Mancano dati certi sul numero totale dei cittadini milanesi disoccupati e di cui potrebbe occuparsi lo Sportello unico: over40 espulsi dai mercati occupazionali, tossicodipendenti in fase di inserimento sociale, soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale ed avviati a progetti di recupero, immigrati illegali in condizioni "sanabili" come riportato sopra; tutti soggetti sui quali è tecnicamente impossibile fare stime esatte.

Tuttavia pur tenendo conto dell'incompletezza dei dati disponibili, rimane chiaro che il numero di soggetti tutelati dal patto e di cui lo Sportello Unico si è occupato, è una percentuale non trascurabile anche rispetto ai soli extracomunitari.

Si riporta in Allegato la tavola del resoconto delle attività di sportello.

Capitolo II

Massima n.10717, - non rientravano nel quadro tipizzato dall'art.39 Cost. - e - tale accordo, infatti, ha inteso perseguire finalità di carattere pubblico, trascendenti l'ambito nel quale si colloca, per Costituzione, la libertà di organizzazione sindacale e la corrispondente autonomia negoziale - ... sicchè - gli interessi pubblici e i fini sociali coinvolti nella trattativa debbono poter venire perseguiti e soddisfatti, in ogni caso, dalla Legge, quand'anche l'intesa fra Governo e le parti sociali non sia raggiungibile-.

²⁵ Tiziano Treu, Diritto delle relazioni industriali, n.2-2000, *Il Patto di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*; Marco Biagi, Diritto delle relazioni industriali, n.2-2000, *Il Patto di Milano: un'intesa pilota*

Considerazioni

2.1 Antefatti e obbiettivi

Le tappe concertative che precedettero il Patto vennero fissate in due atti: il primo era il *Protocollo di Intenti*, sottoscritto il 27 Febbraio 1998 dal Comune di Milano e dalle tre Confederazioni Sindacali CGIL, CISL e UIL; il secondo, denominato *UN PATTO PER IL LAVORO NELLA CITTA' DI MILANO - PREINTESA*, venne firmato il 28 luglio 1999 dal Comune di Milano e dalle medesime Confederazioni sindacali con esclusione della CGIL ed anche dalle altre Associazioni di imprenditori ed Artigiani che l'anno seguente siglarono il Patto di Milano, ed è allegato al patto che fa rinvio ad esso per i presupposti, ossia le necessità sociali che hanno portato all'accordo.

Dal punto di vista negoziale il Patto è il terzo atto di una preparazione lunga e difficile²⁶ perché di carattere innovativo, avente una valenza che trascende la dimensione locale, e viene interpretata come prototipo di contratto locale volto a realizzare le politiche sociali comunitarie²⁷.

Altri autori²⁸ non negano la novità metodologica portata dal patto ma mettono l'accento sulla sua influenza verso una nuova politica del diritto e delle relazioni sindacali nonché sulle conseguenze giuridiche, politiche e culturali assai più ampie della specifica intesa che ne potevano seguire, viste però in chiave nient'affatto positiva, quale un eccesso nella delega attribuita dall'art.23

D.Lgs.56/87 al contratto collettivo, una segmentazione del mercato del lavoro che minaccia di accentuare le disuguaglianze dei soggetti disagiati anziché favorirne l'integrazione, il pericolo di creare delle categorie di lavoratori discriminati nelle tutele.

Nel documento di Pre-intesa del Luglio 98 si conveniva di aprire un tavolo negoziale tripartito, sul modello dei sistemi di trattativa triangolare, che avrebbe avuto come oggetto di discussione il lavoro sommerso, la formazione professionale, la scolarizzazione degli immigrati, le procedure di regolarizzazione e l'accesso al credito per gli extracomunitari. Contemporaneamente si sarebbero individuate soluzioni utili a riqualificare vari aspetti della città: pulizia, sicurezza, servizi, attraverso strumenti contrattuali nuovi mirando alla creazione di posti di lavoro aggiuntivi. Il Protocollo di intesa del 98 era diretto a sostenere su base locale il rilancio della città di Milano sotto il profilo economico e sociale manifestando l'intento di perseguire, fra altri, l'obiettivo di ottimizzare il mercato del lavoro favorendo l'incontro di domanda e offerta, sulla base di idee e proposte che sarebbero state avanzate in seguito. Tale iniziativa nasceva dalle spinte date dall'imminente ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria che avrebbe messo Milano a confronto diretto con le grandi città europee, caratterizzate da grande capacità competitiva e integrativa dei rispettivi

²⁶ Marco Biagi, Guida al Lavoro – Il sole 24 ore -, N.7 22.02.2000, Milano Lavoro: L'intesa pilota

²⁷ Tiziano Treu, Diritto delle relazioni Industriali, n.2-2000, *Il Patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*.

²⁸ Franco Scarpelli, Diritto delle relazioni industriali, N.2-2000, *Il Patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso*

mercati del lavoro. Sul fronte interno i principi di efficienza, efficacia ed economicità enunciati dalla Legge 29 del 1993 e successive modifiche costituiva un secondo vincolo a migliorare il sistema amministrativo milanese e la cosiddetta riforma “Bassanini” della Pubblica Amministrazione²⁹, offriva gli strumenti concertativi e decentrava le responsabilità dello Stato in materia di occupazione e lavoro. Le L.L.127 e 196 del 97³⁰ dimostravano la particolare preoccupazione del legislatore nazionale verso l’aumento dell’occupazione e un miglior funzionamento del mercato del lavoro. La Pre intesa del luglio 99 seguiva alle indicazioni date a dicembre 98 dal Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione, stretto tra Governo e Presidente della Conferenza delle Regioni. Il Patto sociale assegnava alla concertazione ed alla programmazione negoziata³¹ anche a livello locale il ruolo di “metodo ineludibile” per rendere espliciti i profili di criticità dei sistemi economici locali e formulare le corrispondenti azioni correttive, secondo il principio di sussidiarietà. Il Governo si impegnava inoltre a riservare quote di risorse pubbliche da destinare a progetti di formazione dei lavoratori predisposti da Patti territoriali³². In particolare nel documento attuativo del Patto sociale, il Protocollo sulla partecipazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni all’Attuazione del Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione, si indica con chiarezza inequivocabile il principio di sussidiarietà come ispiratore del Patto sociale ed il metodo della concertazione come strumento di attuazione. Certamente il Protocollo milanese di intenti del 98, con cui originariamente nacque l’idea di un Patto per il lavoro a Milano, aveva centrato obiettivi e metodi delle politiche sociali europee precorrendo le successive indicazioni, date dal Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione segnatamente su tali linee comunitarie, il cui raggiungimento era peraltro devoluto principalmente alla concertazione tra le Amministrazioni periferiche, Regioni, Province, Comuni, con i nuovi compiti ad esse attribuiti dal decentramento amministrativo, e le Rappresentanze del mondo del lavoro e delle Imprese.

2.2 Le Politiche attive del lavoro sul territorio

I meccanismi predisposti dall’intesa corrispondono al concetto di politiche attive del lavoro: il patto Milano lavoro ne rappresenta un esempio poiché è il progetto di uno schema istituzionale complesso volto ad incentivare l’occupazione: sullo scenario in stato abbandono delle necessità

²⁹ La riforma Bassanini venne posta in atto con la L.59/97, e relativi Decreti Legislativi collegati fra cui il D.Lgs.469/97 che conferiva alle regioni ed enti locali funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, e il D.Lgs.96/99, art.48, che stabiliva che l’esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale era esercitato dalle province; seguiva la L.R.Lombardia 1/99 che istituiva la concertazione permanente come organo regionale e delegava alle province funzioni e compiti in materia di collocamento e impiego.

³⁰ La L.127/97 recava misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e le procedure di decisione e controllo toccando la materia del collocamento e dell’ammissione agli impieghi (toglieva ad es. il limite di età nei concorsi pubblici). La L.196/97 “Norme in materia di promozione dell’occupazione” introduceva e regolamentava il lavoro temporaneo, reintroduceva l’apprendistato, riordinava la formazione professionale, disponeva la regolamentazione dei tirocini formativi e di orientamento attraverso forme di concertazione con le parti sociali, interventi a favore dei giovani disoccupati del mezzogiorno.

³¹ punto 2 ,1 dell’accordo

³² allegato 3, punto 8 del Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione del 22.12.98

milanesi più trascurate³³, anche per carenza di manodopera “labour intensive” (principalmente esigenze urbane di pulizie, manutenzioni, regolazione del traffico, parcheggi³⁴) e di imprenditoria demotivata, il patto proietta figure nuove di potenziali attori: sarebbero potute entrare in scena le aziende che si fossero presentate alla Commissione con progetti validi; era data loro la possibilità di utilizzare vantaggiosamente manodopera flessibile: contratti a termine, di collaborazione coordinata e continuativa e contratti a causa mista (apprendistato e contratti di formazione e lavoro); la forza lavoro tutelata dal patto sono i soggetti deboli del mercato milanese, che lo Sportello unico avvia a formazione e colloca nelle imprese, svolgendo la funzione sia di favorire l’incontro di domanda e offerta che di elevare le qualificazioni; tali soggetti possono essere quelli già iscritti nelle liste dello sportello oppure possono venire direttamente scelti dalle aziende, purché siano fra quelli indicati, comunicandone successivamente i nominativi allo Sportello unico.

Il patto metteva mano ad un mercato del lavoro “povero” trasformandolo in uno spazio di nuove opportunità per aziende e lavoratori, offrendo gli strumenti della flessibilità e dello Sportello, così da trasformarlo gradatamente in una nuova piazza dove domanda e offerta possono facilmente incontrarsi, dove possono nascere nuove aziende, anche dagli stessi soggetti deboli riuniti in cooperative, o dove imprese già esistenti possono cimentarsi con progetti innovativi e creare occupazione aggiuntiva.

I firmatari del patto non si limitano ad enunciazioni politiche e ai classici finanziamenti ad imprese dell’ultima ora, poi destinate a chiudere ma attivarono leve tecniche (progetti innovativi e contratti flessibili) ed amministrative (commissione e sportello unico), atte a favorire il raggiungimento di obiettivi concreti e a controllarne la validità.

Esistevano precedenti accordi a dimensione locale, come i patti d’area ed i contratti territoriali, introdotti dall’Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996, promosso dal prof. Tiziano Treu allora ministro del lavoro. L’accordo era diretto a fronteggiare il grave problema della disoccupazione e, ribadendo la scelta del metodo concertativi maturata nel 93 con l’accordo di Luglio, introdusse questi ulteriori tavoli di concertazione territoriali finalizzati al confronto con le parti sociali a livello locale e alla stipula di contratti contenenti clausole di vantaggio imprenditoriale per le aziende che avessero avviato attività in zone particolarmente colpite dalla disoccupazione. La diversità dal patto di Milano è che gli accordi così sperimentati erano intese programmatiche, non operative, plurilaterali ma che impegnavano in realtà i comportamenti e non iniziative dirette delle istituzioni, senza avviare dunque una politica attiva e senza cambiare nella sostanza il mercato del lavoro. “Qui

³³ La pre intesa del progetto Milano Lavoro, firmata il 28 luglio 99 tra Comune di Milano e Associazioni sindacali, e facente parte integrante del patto che rimanda ad essa quanto a presupposti: vedi stessa nota in appendice

³⁴ Il 18 ottobre 1997 si svolgeva a Milano un Convegno, organizzato dal Comitato Regionale Notarile Lombardo, sul tema "Parcheggi - Profili civilistici ed urbanistici"; il convegno era promosso dall’amministrazione Comunale di Milano per avere un qualificato contributo tecnico-giuridico utile per sviluppare il programma dei parcheggi pubblici.
<http://www.federnotizie.org/1998/genn/index.htm>

viceversa – sostiene lo stesso Treu³⁵ riferendosi al patto di Milano - si tratta di un'intesa che vuole avere efficacia innovativa nelle modalità di regolamentazione del rapporto di lavoro, in particolare su un punto critico quale la flessibilità del lavoro.” In qualche caso, anche i contratti d'area si sono occupati di regolamentare il rapporto di lavoro introducendo contratti di formazione e lavoro a termine, in modo da creare condizioni favorevoli per le imprese, soprattutto nel Mezzogiorno, ma sempre con disposizione normativa di legge, mentre il patto è caratterizzato dall'assunzione diretta di responsabilità delle istituzioni locali e, dal punto di vista delle relazioni sindacali – afferma Treu - dal “cambiamento del punto cardine che regolamentava finora le eccezioni all'apposizione del termine di durata rispetto alla disciplina generale” stabilita fino ad ora³⁶ dalla legge 230 del '62, il contratto collettivo.

Il Patto di Milano in alcuni casi è stato confrontato con gli altri accordi triangolari che lo hanno preceduto nel tempo: i Patti territoriali ed i Contratti d'area³⁷, introdotti dall'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996 (cosiddetto accordo Treu) e istituzionalizzati dal d.l. 67/97 convertito in L.135/97; questi perseguivano lo stesso fine di creare occupazione ed innescare il processo produttivo, peraltro nelle aree a più basso tasso di sviluppo e a maggiore tensione occupazionale del paese, in particolare nel mezzogiorno, favorendo direttamente gli investimenti produttivi attraverso finanziamenti destinati dal CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) del tipo sovvenzione globale o cofinanziamento e con la politica del credito agevolato attraverso la cassa Depositi e Prestiti, sulla base della presentazione di progetti rispondenti a criteri stabiliti dal Ministero dell'Industria con decreto. I controlli erano ministeriali e centralizzati; il coordinamento e la certificazione dei requisiti per attingere ai finanziamenti erano fatti dalla Presidenza del Consiglio. “In realtà vi sono cose in comune ma la similitudine è limitata”³⁸. L'iniziativa del contratto d'area era attivata dal sindacato con un accordo che semplicemente coinvolgeva le amministrazioni locali ed era poi comunicato alla Regione; ciò faceva rimanere il Patto in un'area lontana dalle responsabilità delle Istituzioni locali, che si limitavano ad una partecipazione disposta per legge, perché ancora non era realizzato il principio del decentramento delle funzioni e dei compiti in materia di occupazione. La diversa mentalità Milanese, pragmatica, emerge nel patto che dimostra di voler recepire le nuove responsabilità amministrative prima di altre aree del paese dove un maggiore tasso di disoccupazione imponeva la necessità di applicare urgentemente i principi della sussidiarietà. Una differenza sostanziale si può scorgere nel fatto che i Patti territoriali vedevano un semplice coinvolgimento delle Istituzioni locali ad opera di una legge, mentre nel

³⁵ Tiziano Treu, Diritto delle relazioni industriali, N.2-2000, *Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*.

³⁶ Vi fu poi l'attuazione della direttiva 99/70 sul contratto a termine, recepita con D.Lgs.368/2001

³⁷ Anche i Patti territoriali ed i Contratti d'area prevedono un tavolo tripartito con il coinvolgimento di Amministrazioni locali, ed è poi comunicato alle Regioni, tuttavia l'iniziativa era sempre sindacale ed inoltre rappresentavano pur sempre uno strumento istituzionale dello Stato, regolato dalla legge 662/96 e dal D.L. 67/97 “disposizioni urgenti per favorire l'occupazione” convertito in legge 135/97.

³⁸ Tiziano Treu, Diritto delle relazioni industriali, n.2-2000, *Il Patto di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*

Patto di Milano l'iniziativa è della Pubblica Amministrazione locale, nell'ottica della realizzazione dei principi di sussidiarietà, utilizzando un tavolo di concertazione reso istituzionale con legge regionale, con il coinvolgimento del sindacato attraverso il metodo del Dialogo sociale in stile Europeo; le imprese erano incentivate innanzitutto con strumenti contrattuali vantaggiosi; in secondo luogo assicurando il controllo dei progetti da parte della Commissione di concertazione paritetica e locale; infine assistendole nelle pratiche e formando il personale attraverso lo Sportello Unico. La possibilità dei finanziamenti era posta come un'eventualità collegata alla promozione della domanda da parte della Commissione, che ne certificava rigorosamente la validità ai fini di aumentare l'occupazione, e rivolta alle fonti statali e comunitarie volte ad incentivare non tanto l'imprenditoria quanto l'occupazione stessa. Indubbiamente c'è una stessa connessione tra imprenditoria e occupazione ma è il secondo problema sul quale è concentrata oggi l'attenzione delle politiche sociali e quella del patto.

2.3 Le strategie di mercato del patto

L'idea del patto è di mettere insieme due problemi trascurati, disordine e degrado urbano con soggetti deboli del mercato, potenzialmente complementari, favorendo la reciproca soluzione. Erano due problemi che da soli, evidentemente, non s'incontravano: combinare un'esigenza di labour intensive con un'offerta di manodopera poco specializzata e disoccupata, sembrava un'equazione banale, ma il settore di mercato era in forte abbandono; mancava un'organizzazione efficiente: lavoratori ed imprenditori italiani da anni andavano abbandonando i lavori poco qualificati come le pulizie e le manutenzioni urbane; mancavano gli incentivi e mancava un'autorità che valutasse ed approvasse le buone idee in merito. Gli incentivi dati dal patto sono condizioni premiali e di basso rischio offerte ai soggetti che formulano valide proposte imprenditoriali, ed un servizio moderno e unificato sul territorio di formazione dei lavoratori e di collocamento attivo. L'intesa contiene l'idea che la pubblica amministrazione, pur mossa dall'interesse pubblico, riconosce e valorizza anche il fondamentale ruolo sociale dell'impresa privata nel mercato del lavoro, e ad essa si rivolge per favorire il funzionamento di un settore di mercato trascurato. Bisognava poi prevedere che quel settore, una volta recuperato, rimanesse dinamico: nella nostra società europea diviene sempre meno stimolante, forse neppure più possibile, permanere a vita in un settore poco qualificante; dunque bisognava prevedere strutture di formazione e qualificazione, di assistenza e di reinserimento per evitare il ristagno del mercato e favorire un equilibrato turnover. Ricuperare un settore di mercato in decadenza, renderlo dinamico e cercare di stabilizzarlo quanto a occupazione, allestire una serie d'accorgimenti perché esso diventasse uno strumento occupazionale utile per la società milanese ed affidabile, che aiutasse a scoraggiare il lavoro sommerso anche creando un'ulteriore occupazione indotta: ecco qual'è il disegno generale del Patto.

Per realizzarlo, negli incontri preliminari del 98 e del 99 si era convenuto che il successivo tavolo tripartito avrebbe cercato di individuare “strumenti normativi e istituzionali più idonei a garantire una traduzione - delle situazioni di criticità della città - in opportunità e fattori di crescita...”.

Era stato anche fissato un “oggetto” dettagliato della futura concertazione, il patto de quo, che però non indicava l’uso degli strumenti contrattuali flessibili³⁹; fu proprio sull’ampio uso di strumenti di flessibilità che il patto subì i maggiori attacchi. Tuttavia nell’incontro del 2000, le parti focalizzano che la legge italiana decentrava funzioni e compiti sulle materie di politica del lavoro⁴⁰ alle Regioni ed agli enti locali con l’intervento di organi istituzionali di concertazione. Alla firma del patto del 2000, si prosegue sulla linea già tracciata dal Protocollo di intenti del 98 e dalla Pre-intesa del progetto Milano Lavoro del 99 e si crea un’intesa di ampio respiro sul tema dell’occupazione e delle emergenze del mercato locale del lavoro, focalizzata su metodi operativi che avrebbero portato a ottimizzarne il funzionamento. L’obiettivo sintetico, la mission, è la creazione di lavoro ossia di occupazione aggiuntiva e ciò può avvenire perché nel concreto c’erano, ed erano state intercettate dai preaccordi, alcune necessità dell’area metropolitana milanese che dovevano venire soddisfatte e richiedevano con urgenza l’organizzazione di nuove attività o la riorganizzazione di quelle esistenti: principalmente servizi di pulizia e manutenzione della città; servizi di pulizia alle Imprese; controlli del traffico e delle soste; servizi di assistenza agli anziani e ai bambini; servizi di sorveglianza cittadina e di custodia alle imprese. Si tratta di necessità urbane che il patto vede come delle opportunità di creazione di nuove attività lavorative.

Attorno a questi servizi pullulava il lavoro sommerso che alimentava disagi sociali ed illegalità diffusa ed aumentava il degrado territoriale, ovviamente senza soddisfare le esigenze urbane anzidette se non in maniera frammentata; la necessità di far emergere tali attività occupazionali informali e disperse riportandole nell’area della legalità poteva essere soddisfatta in coincidenza con la risoluzione degli urgenti problemi urbani ed in maniera efficace sia per le ampie potenzialità di impiego che erano connesse a queste aree di lavoro sia per l’interesse dei soggetti deboli del mercato del lavoro ad uscire da situazioni di disoccupazione o sottoimpiego ed a legalizzare la loro posizione. Il punto critico della situazione viene intercettato proprio nel bisogno di servizi di manutenzione della città: sembra logico che promovendo l’organizzazione di validi progetti pubblici e privati, attinenti ai servizi per la città ed avviando preferenzialmente verso questi lavori proprio quelle fasce deboli del mercato che accrescono il disagio sociale, l’illegalità diffusa, il degrado urbano e la micro-criminalità, si possa realizzare il duplice scopo di impiegare utilmente tali soggetti contemporaneamente riducendo le aree di emarginazione e recuperando all’uso civile molte aree pubbliche degradate. Il patto prelude ad una prospettiva futura di stabile organizzazione di servizi di manutenzione e pulizia urbana, con rapporti di lavoro a tempo indeterminato. La

³⁹ Pre Intesa del 28 Luglio 1999

⁴⁰ Il punto è trattato in dettaglio al cap. V , § 5.5

stabilizzazione degli impieghi è un punto d'arrivo che però richiede una fase intermedia di formazione professionale, anche permanente secondo le linee tracciate dal Patto sociale firmato a Roma nel '98, necessaria per assicurare funzionalità ed affidabilità ai nuovi servizi. La formazione richiede il rafforzamento dei servizi regionali e provinciali esistenti, il coordinamento e la collaborazione di tutti i soggetti pubblici e privati erogatori di formazione sotto la guida dello Sportello Unico.

I progetti di formazione professionale collegati al Patto possono essere realizzati con finanziamenti di provenienza dell'Unione Europea⁴¹, nazionale e regionale⁴².

2.4 Il controllo sul sistema di tutele del patto

L'altro punto cruciale per l'attuazione del Patto di Milano è il controllo del legame tra la parte imprenditrice ed il lavoratore, tra la domanda e l'offerta di lavoro: solo la corretta gestione di tale canale può riportare il controllo sul dualismo del mercato del lavoro, portare in luce quello sommerso e rende possibile un consolidamento dei nuovi rapporti. Tale compito è affidato allo Sportello Unico, il cui mandato generale di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, rendendolo conveniente e facile, equivale ad un contributo alla creazione di un mercato del lavoro efficiente e stabile in luogo di canali scoordinati ed incontrollati, potenziali fonti di sottoimpiego e discriminazione.

Mentre l'art.1 fissa il campo d'applicazione oggettivo, circoscritto dall'attuazione di quei progetti che la predisposta Commissione di concertazione tripartita deve convalidare, l'art.2 stabilisce quali sono i soggetti che, poi, possono essere assunti con gli strumenti contrattuali concessi dal patto, economicamente vantaggiosi per gli imprenditori; i possibili lavoratori dipendenti non sono indistintamente tutti i coloro che si offrono sul mercato del lavoro ma prioritariamente quelli in condizioni di svantaggio sociale.

Le diverse sfere d'interessi tutelati dall'ordinamento giuridico, dei tre soggetti del mercato del lavoro: disoccupati, datori di lavoro, occupati - società milanese, trovano nel patto un aggiustamento dei punti d'incontro; formazione e occupazione per i primi, flessibilità e servizi per i secondi, miglioramento della qualità della vita urbana per gli altri.

Il patto, nel fissare qui nuove regole di mercato, allarga la tutela degli interessi a favore dei soggetti più deboli, segmentando un'area in disuso del mercato del lavoro per riservarla loro creando un campo di applicazione soggettivo.

La sottrazione al "libero" mercato del lavoro di una parte di esso, in maniera proporzionale andrebbe a discapito degli altri soggetti del mercato, se non vi fossero vantaggi compensativi e un vantaggio sociale globale, collegato alla creazione di un "circolo virtuoso" di tipo economico, alla

⁴¹ Parte I, punto 8 della risoluzione del Consiglio straordinario di Lussemburgo sull'occupazione, 21 novembre 1997

⁴² D.lg. 469/97 art.7 c.8 e L.R. 15 Gennaio 99, n° 1 art.10 c.5 e per le Coop.sociali L.R 1 Giugno 1993 n° 16 art 14

formazione delle professionalità, alla stabilizzazione di posti di lavoro e di attività che poi saranno destinate a transitare nuovamente nel mercato non protetto, arricchendolo.

Il patto abbassa il livello delle garanzie previgenti⁴³, collegate alla regola generale del lavoro a tempo indeterminato salvo i casi tassativamente previsti, su rinvio dell' Art.23 L.28 feb. 87 n.56⁴⁴, pur di occupare soggetti la cui alternativa attuale è la disoccupazione, offrendo nel contempo all'imprenditore il vantaggio di strumenti contrattuali flessibili. Ciò avviene sotto l'ipotesi di "oggettività" rappresentata da progetti innovativi in quanto in grado di creare occupazione aggiuntiva; su ciò vigila una Commissione, tripartita appunto per garantire gli interessi di tutte le parti contraenti.

Venne affermato⁴⁵ che tale meccanismo, fermo restando l'intendimento delle parti stipulanti di favorire soggetti svantaggiati quali i cittadini extracomunitari permettendo loro di inserirsi nel tessuto sano dell'economia, sconcerta il giurista ortodosso che intravede nell'uso di strumenti contrattuali, non certo nuovi, che derogano al sistema generale di tutela il pericolo di una discriminazione, perché se da un lato si tratta di una azione positiva in favore degli extracomunitari, dall'altro essa potrebbe creare un mercato duale. Ichino intravede un pericolo futuro più che immediato ed infatti si domanda dove sia la giusta apposizione di quel confine, tracciato dalle regole, che definisce la soglia degli standard minimi oltre la quale i soggetti "out" anziché essere favoriti, sarebbero invece danneggiati dalla creazione di un mercato svantaggiato cioè duale. Si tratta di un'ambiguità che, a suo parere, richiederebbe la presenza degli stessi esclusi dal mercato del lavoro ai tavoli decisionali.

2.5 Il mercato del lavoro e la job competition

Gli interrogativi di tali autori fanno riferimento al campo delle relazioni industriali e in particolare alle transazioni di lavoro nella fase di mercato, in presenza di un mercato duale. Il patto infatti tenta di dare una soluzione anche al problema del lavoro irregolare e di quello illegale, che creano una competizione "a ribasso" tra i lavoratori esclusi dal mercato in un'area non controllata, attaccandoli con l'arma dell'emersione indotta da meccanismi di allettamento. Si potrebbe così parafrasare detto scopo: - creo un interesse per l'imprenditore, fornisco meccanismi di regolarizzazione, di formazione e facilito l'incontro di domanda e offerta, così sottraggo soggetti al mercato sommerso -.

Il mercato del lavoro si articola in una pluralità di mercati segmentati, per varie cause; come è noto, un tipo di segmentazione è il mercato duale⁴⁶. Il dualismo dei mercati del lavoro distingue tra un

⁴³ Legge 18 apr. 1962, n. 230

⁴⁴ Vedi testo in appendice

⁴⁵ Pietro Ichino, *Il sole 24 ore*, 02.02.2000, Prima pagina, *Voce agli esclusi*

⁴⁶ vedi nota successiva

mercato primario, legale e tutelato, ed un mercato secondario lasciato a sé stesso e con scarse tutele o nulle. La peculiarità economica del dualismo dei mercati del lavoro è la presenza di un serbatoio di disoccupazione da cui attingere: ciò è stato oggetto di molti studi della scuola economica delle Industrial Relations. Corollari del mercato duale e della disoccupazione ad esso strettamente connessa sono la discriminazione, di vario genere, e la job competition. La transazione di lavoro si conclude in dipendenza da ciò che gli attori ritengono accettabile, ma se la competizione dell'offerta non è controllata, può funzionare "a ribasso" e il datore di lavoro non ha interesse a concludere se c'è un'offerta migliore. Il patto interviene a favorire condizioni di mercato che rendano controllabile la transazione e ciò porta maggiori tutele per le condizioni di lavoro. Alcune teorie economiche sui mercati del lavoro⁴⁷ aiutano a dare una risposta in termini generali all'interrogativo appena posto, affrontando il problema di quali sono i limiti dell'offerta e della domanda, in sostanza quali siano le regole che non rischiano di trasformare una tutela in una discriminazione.

La teoria dell'insider-outsider approach, ad esempio, considera il diverso valore dell'offerta tra i soggetti appartenenti al mercato primario del lavoro e quelli appartenenti al secondario o che sono esclusi; in tale confronto l'ago della bilancia è rappresentato dall'interesse dell'impresa, che si estrinseca nella valutazione del rapporto costi-benefici (presento un progetto, acquisisco manodopera flessibile di basso livello, la formo, commisuro il vantaggio con i risultati e con le altre alternative di investimento). Il patto segmenta un'area di mercato così da evitare, nella fase di consolidamento dei rapporti, ogni conflitto d'interessi con gli insider e inoltre abbassa i costi di avvio, offrendo alle imprese assistenza legale, formazione del personale e manodopera flessibile. La efficiency theory o teoria del salario di efficienza, invece tiene conto che la sostituzione di manodopera attuale con altra meno costosa, a fronte di una serie di difficoltà imprenditoriali, è finalizzata a raggiungere, nel futuro, agli stessi livelli di produttività della manodopera e il raggiungimento di tali obiettivi comporta, comunque, il raggiungimento di livelli salariali elevati ma anche di garanzie delle condizioni di lavoro uguali alle precedenti; inoltre la manodopera qualificata si incanala verso le condizioni di lavoro migliori (la globalizzazione spinge verso un sistema competitivo dove produttività significa soprattutto sopravvivenza dell'Impresa ed il rischio del cambiamento è molto forte). I soggetti tutelati dal patto e assunti dalle imprese vengono formati così da assicurare loro una tutela forte, data dalla professionalità, che consolida il rapporto ed è uno stimolo morale per il lavoratore.

Sulle due precedenti teorie, aleggia la fairness theory, la regola di comportamento sociale che impedisce all'outsider di concorrere con l'insider per condizioni di lavoro peggiorative in quanto ciò innescherebbe un circolo vizioso al ribasso. Questa regola sociale, valida nella nostra cultura,

⁴⁷ Giovanni Costa, *Economia e direzione delle risorse umane*, UTET 2001

presuppone condizioni normali, in cui il comportamento efficace e socialmente approvato da entrambe gli attori del mercato consiste nell'offrirsi ad un salario equo. Nel nostro ordinamento giuridico sono i contratti collettivi che stabiliscono i minimi salariali per le categorie, tuttavia non sempre vengono applicati e nel mercato del lavoro sommerso manca poi ogni controllo. Ma la fairness theory entra in crisi, non solo nei mercati sommersi, per quei soggetti che non fanno ancora parte della nostra cultura e che tentano di sfuggire a condizioni economiche ben peggiori di quelle che noi consideriamo un basso livello di tutela lavorativa, disposti a competere per condizioni di lavoro e salari ai limiti della sopravvivenza e lontani dall'idea che l'emersione del lavoro nero porti una utilità sociale. Assume importanza la scolarizzazione, la formazione e l'inserimento sociale, che il patto prevede come compiti dello Sportello Unico e che, nell'assunto della job competition e della fairness rule, potrebbe apparire di speciale importanza per gli extracomunitari. Il patto di Milano, fin dall'epoca della sottoscrizione, dovette fare i conti con un orizzonte sociale in rapido cambiamento che poneva anche i problemi economici cui fanno riferimento le teorie accennate.

Capitolo III

Disoccupazione e immigrazione

3.1 Milano e gli immigrati: le soluzioni

Milano rappresenta in Italia una realtà economica particolarmente prospera, dove la disoccupazione è relegata ai margini del mercato del lavoro: le fasce deboli che l'accordo identifica sono gli ultra quarantenni licenziati per riduzione o trasformazione delle attività o messi in mobilità, i soggetti in condizioni di disagio psico-fisico, gli immigrati extra-comunitari. Tuttavia il compito dell'integrazione sociale ed economica dei cittadini disoccupati, italiani e stranieri, al fine di mantenere la coesione sociale e la vivibilità della città, è una particolare preoccupazione che riguarda in primo luogo le grandi città industriali come Milano, dove la concentrazione di domanda di lavoro è più intensa e che sono particolarmente investite dai flussi d'ingresso degli extracomunitari.

Con il patto, strettamente collegato all'applicazione del principio di sussidiarietà enunciato dalla riforma Bassanini, l'Amministrazione comunale milanese anticipa quanto a iniziative nella materia occupazionale ogni altra amministrazione locale: la valida esperienza milanese in materia occupazionale e di inserimento sociale, storicamente maturata negli anni 60-80 per le necessità indotte dagli intensi flussi di lavoratori provenienti dal sud, ha certamente giocato un ruolo importante. Pragmatismo ed efficienza, caratteristici della cultura industriale milanese che ha fatto

tesoro dell'esperienza dell'immigrazione dal sud, fanno sì che le responsabilità in materia di occupazione derivanti dal decentramento amministrativo siano subito percepite come strumenti necessari per attuare rapidamente iniziative occupazionali, anticipando altre aree del paese dove il tasso di disoccupazione è notevolmente maggiore e dove la necessità di tali iniziative è altrettanto pressante. Peraltro, i ripetuti tentativi dello Stato di risolvere con legge tali problemi si erano dimostrati storicamente insufficienti: anche la strada segnata dalla L.196/97⁴⁸, che pure aveva delegato alla concertazione la materia dei tirocini formativi e di orientamento al lavoro, richiedeva perfezionamenti su molte questioni⁴⁹ che avrebbero richiesto tempi non adatti ai ritmi richiesti dalle necessità occupazionali collegate alla crescita economica pianificata dall'Unione europea. La gestione del mercato del lavoro venne decentrata alle regioni e agli enti locali dalla riforma del 97 e investiva le responsabilità dei governi locali, spesso di colore politico diverso dalle maggioranze governative. Le riforme dall'alto di questa materia potevano oramai trovare ostacoli anche di ordine politico e dovevano lasciare spazio allo strumento della decisione concertata di ispirazione europea, che poteva essere più adattabile.

Il fatto che l'area milanese sia una delle più industrializzate e sviluppate d'Europa, è forse un dato poco significativo nell'ottica europea, dalla quale il nostro paese viene visto come quello col più alto tasso di disoccupazione tra quelli dell'Unione⁵⁰, ma ha certamente contribuito a condurre all'intesa di cui trattiamo che è stata poi ritenuta qualitativamente importante anche in campo nazionale, dove l'impegno del Governo a migliorare l'occupazione, seguendo le continue sollecitazioni del Consiglio d'Europa, è importante: il 15 luglio 2002 il patto di Milano viene formalmente adottato dal Governo come modello di dialogo sociale da replicare e da seguire a livello nazionale, con la stipula di una Convenzione tra Ministero del Lavoro e Comune di Milano; si tratta di un protocollo di intesa⁵¹ volto a sostenere progetti sperimentali di inserimento lavorativo, che si avvale dell'esperienza fatta dalla concertazione milanese, cui fa diretto riferimento.

Il Patto per l'Italia – Contratto per il lavoro, sottoscritto tra Governo e parti sociali il 5 luglio 2002, adotta, fra le altre, le scelte fatte dall'intesa milanese in materia di occupazione e mercato del lavoro: servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; istruzione professionale e formazione permanente; valutazione delle particolari situazioni di disagio; sostegno al reinserimento lavorativo;

⁴⁸ La L.196/96 introdusse la disciplina dei contratti di fornitura per prestazioni di lavoro temporaneo, la formazione professionale istituzionalizzata sotto la vigilanza di una Commissione ministeriale a composizione paritetica, vantaggi delle imprese collegati ad assunzioni di lavoratori in mobilità, la reintroduzione dell'apprendistato per i giovani tra i 16 e i 24 anni, agevolazioni contributive, tirocini formativi e di orientamento al lavoro con organizzazione concertata tra Enti locali e parti sociali, delega al Governo per la revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, disposizioni in materia di contratti di riallineamento retributivo, disposizioni riguardanti soci delle cooperative di lavoro, interventi finanziari a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno.

⁴⁹ Tiziano Treu, *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-2000, Milano Lavoro: un patto che fa discutere.

⁵⁰ Il Libro Bianco sul mercato del lavoro, pubblicato dal Ministero del Lavoro nell'ottobre 2001, riporta nell' Executive summary: "... l'Italia, con un tasso di occupazione che nel 2000 è ancora al 53,5%, sconta un pesante ritardo rispetto a tutti gli altri paesi europei. La causa principale del gap italiano è ascrivibile al Mezzogiorno, che dista dagli attuali livelli medi UE di oltre venti punti percentuali sia per il totale sia per la componente femminile. Nondimeno anche al centro – nord i livelli occupazionali rimangono inferiori rispetto ai livelli medi dell'UE (59,9% contro 63,3% per il totale e 48,8% contro 53,4% per la componente femminile)....

⁵¹ Testo dell'accordo pubblicato su *Il Giornale del Comune di Milano*, martedì 13 Agosto 2002, *Protocollo di intesa tra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e comune di Milano*

scelta del metodo del dialogo sociale, con riferimento alle politiche regionali, secondo le linee del dialogo sociale europeo⁵². Negli incontri che hanno preceduto il Patto per l'Italia il Governo ha fatto diretti riferimenti al patto di Milano⁵³ come metodo di concertazione ed esempio di applicazione delle strategie del benchmarking, metodo che consiste nel comparare le politiche attive del lavoro, valutarne la performance, identificare i modelli più efficaci e trasferirli dove è necessario⁵⁴.

Dunque il patto affronta localmente un problema che chiaramente non è solo milanese, ma europeo: il benessere dei cittadini e della collettività è subordinato alla soddisfazione delle esigenze di occupazione di coloro che hanno difficoltà all'inserimento nel mondo del lavoro, specialmente gli immigrati il cui problema è quello più generale dell'inserimento sociale.

3.2 Occupazione e politiche d'ingresso

Il problema della disoccupazione tocca l'Italia più di ogni altro paese dell'unione: il tasso medio di occupazione della popolazione nel 2000 era il 53.5%, il più basso tra i paesi comunitari nonostante il forte incremento occupazionale rispetto agli anni precedenti, e molto lontano dal 70% del livello medio occupazionale europeo da raggiungere entro il 2010 come indicato dai Vertici di Lisbona e Barcellona⁵⁵. Il sud aveva nel 2000 un livello di occupazione più basso del 20% rispetto alla media europea ma anche il centro – nord, seppure in una situazione migliore, presentava un gap di circa 3.5 punti percentuali al di sotto della media europea.

L'accentuarsi del fenomeno migratorio, divenuto massiccio dopo la metà degli anni 90, andava peggiorando la situazione⁵⁶ occupazionale perché mentre da una parte esso soddisfaceva ad alcune carenze del mercato del lavoro, dall'altra contribuiva ad aumentare il lavoro sommerso e la microcriminalità⁵⁷; va tenuto conto inoltre che le ricongiunzioni familiari non necessariamente aumentavano l'offerta di lavoro, incrementando invece il tasso di disoccupazione.

La situazione imponeva alle politiche nazionali di attuare un controllo dei flussi d'ingresso attraverso la pianificazione triennale, prevista appunto dall'art.3 del Testo unico sull'immigrazione, D.Lgs.286/98⁵⁸, con decreto del Governo.

⁵² Sul Patto per l'Italia – Contratto per il lavoro – del Luglio 2002, vedi stessa nota in appendice

⁵³ CNEL, Roma, 10 giugno 2002, intervento del Ministro Roberto Maroni.

⁵⁴ Il metodo del benchmarking era stato introdotto, fra i primi in Italia, da Marco Biagi nell'Università di Modena. Consiste nel comparare le strategie dell'occupazione e le politiche del lavoro degli Stati membri dell'Unione Europea, identificare i modelli più efficienti e cercare di trasferire le migliori esperienze anche nel nostro paese. Ciò portò il Governo Italiano a guardare con interesse specialmente le politiche del welfare to work dei paesi scandinavi e a proporre lo sviluppo in Italia del decentramento delle politiche del lavoro, espresse in particolare nel Libro Bianco sull'occupazione e mercato del lavoro dell'ottobre 2001

⁵⁵ Consiglio europeo di Lisbona del 24 marzo 2000 e di Barcellona del 16 marzo 2002

⁵⁶ Manlio Calzaroni, ISTAT, Dipartimento di contabilità nazionale e analisi economica, Statistiche in breve del 4 agosto 1999.

L'articolo sottolinea che l'incremento dell'economia sommersa, oltre 3 milioni di lavoratori illegali dal '92 al '97, è dovuto soprattutto agli stranieri fra cui rileva più di 157.000 lavoratori illegali con regolare permesso di soggiorno.

⁵⁷ Vedi quanto affermato da Pau e Russo e riportato nel cap.1 nota 7

⁵⁸ L'art. 3 del Testo unico demanda ad un documento programmatico triennale la definizione delle azioni, degli interventi del Governo e dei criteri generali per la determinazione dei flussi annuali d'ingresso. Ad esempio per l'anno 2001 erano ammessi in Italia, per lavoro subordinato non stagionale ed autonomo, 50.000 extracomunitari, poi suddivisi dal DPCM 113/2001 in quote massime per lavoro subordinato a chiamata nominativo, autonomo di attività professionali, per lavori che presentavano particolari

Le Amministrazioni locali non hanno responsabilità sulla materia migratoria, se non quelle indirette derivanti dalle necessità pratiche dell'inserimento sociale, che non è concluso con la concessione dell'ingresso per lavoro ma, in pratica, inizia proprio da lì. Spettava, infatti, alle Amministrazioni locali, sulle quali dal '97 pesano direttamente le responsabilità occupazionali e di politica del lavoro a seguito della riforma della Pubblica Amministrazione avviata dalla L.59, la cosiddetta Bassanini, svolgere il compito di attuare efficaci politiche per fronteggiare la disoccupazione, sia italiana che derivante dai flussi migratori, già predisposti dal Governo sulla base di un inserimento lavorativo, causa che però da un lato non garantisce la stabilità dell'occupazione e dall'altro porta con sé, sotto le ipotesi prefissate dalla legge, il diritto alla ricongiunzione familiare e le conseguenti necessità di integrazione sociale, tutt'altro che trascurabili: l'immigrazione per motivi familiari raggiungeva nel 2000 il 21,7% dei flussi d'ingresso ufficiali degli stranieri in Italia, secondo fonte INPS.

Lo scollamento tra le due funzioni, locale e centrale, lasciava aperto il problema della calibrazione del numero degli ingressi con la recettività dei mercati locali del lavoro.

Ciò viene affermato dal Patto sociale del 98, in materia di concertazione locale coordinata con quella nazionale e, più puntualmente, dal Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, nell'ottobre del 2001, dove l'indirizzo espresso dal Governo sul tema migratorio indica "il metodo della concertazione con le parti sociali ai livelli locali e regionali" come quello idoneo "per arrivare ad una equilibrata pianificazione triennale del Governo dei flussi d'ingresso più efficiente e coerente con le esigenze dei mercati del lavoro, che non possono essere ipotizzate a monte ma derivano dalla somma di quelle territoriali e dalla capacità ricettiva dei mercati locali". La diffusione di accordi come il patto di Milano sembra possa dare il necessario contributo di riequilibrio tra flussi d'ingresso e domanda di mercato attraverso il controllo locale.

Se da un lato non v'è dubbio che il fenomeno migratorio, non gli individui salvo casi patologici, sia una possibile fonte di disagio sociale⁵⁹ bisogna tuttavia precisare che è il dualismo del mercato del lavoro originato dalla domanda che alimenta tale situazione, non certamente le preferenze dei lavoratori immigrati le quali vanno considerate sullo stesso piano di quelle degli altri lavoratori subordinati italiani. La debolezza di tali soggetti si manifesta quando sono colpiti dalla disoccupazione, situazione che il patto ritiene assimilabile a quella dei disoccupati over40 e di altri soggetti in situazione di disagio sociale.

carenze di offerta come infermieri e tecnici informatici, per l'inserimento nel mercato del lavoro con suddivisione ulteriore per nazionalità. Per lavoro stagionale subordinato autorizzato nominativamente era invece prevista una quota massima di 33.000 unità. Il lavoro stagionale è oggetto di uno specifico protocollo di intesa fra le parti sociali ed il Governo, da rinnovare ogni anno. Le quote di ingresso autorizzate per la Lombardia per il 2001 erano di 477 extracomunitari per lavoro stagionale e di 2044 per lavoro subordinato. A tali numeri vanno sommate le domande di ricongiungimento familiare, i permessi per la frequenza di corsi di studio annuali e pluriennali, le domande di soggiorno per motivi umanitari presentate da immigrati clandestini, gli ingressi autorizzati per affari.

⁵⁹ Il Testo unico sull'immigrazione, D.Lgs.386/98, regola la materia

Il mercato del lavoro secondario è un fenomeno economico e sociale, caratterizzato da flessibilità⁶⁰, dalla funzione di ammortizzatore sociale che in taluni casi diventa un corridoio d'ingresso a quello primario per componenti dell'offerta socialmente svantaggiati; ciò si alimenta anche del fenomeno migratorio. Non costituisce comunque mai una scelta soggettiva del lavoratore e, sotto questo aspetto, è giusto che il patto, prendendo atto del fenomeno, si sia preoccupato di porvi dei limiti tutelando il soggetto. Il mercato periferico si alimenta di manodopera scarsamente retribuita o sottopagata, a parità di condizioni di lavoro, utilizzando meccanismi elusivi, dalla retribuzione parzialmente "in nero" fino al mare magnum del lavoro sommerso dove l'immigrazione clandestina trova uno sbocco privilegiato.

Il mercato secondario attinge alla forza lavoro immigrata per il ridursi del bacino di offerta della manodopera di bassa qualificazione: la disgregazione del modello organizzativo fordista, il corrispondente progresso tecnologico, l'innalzamento del livello di professionalità ed il fenomeno della esternalizzazione della produzione hanno reso carente l'offerta nella fascia di mercato di manodopera di scarsa specializzazione; fenomeni sociali come l'abbassamento della natalità e l'invecchiamento della popolazione hanno via, via aggravato tale fenomeno economico e creato i presupposti per meccanismi integrativi dell'offerta di lavoro a basso profilo; si manifestava inoltre in maniera massiccia la necessità di assistenza agli anziani, in sostituzione di assistenze precedentemente non retribuite ed ora del tutto mancanti o svolte in taluni casi dallo stato sociale; per le fasce di reddito alte, usufruenti di servizi assistenziali retribuiti, diventava economico utilizzare il meccanismo della sostituzione di case di cura o infermiere professionali con "badanti" straniere di basso costo. La situazione degli immigrati minorenni, che i dati riportati mostrano in numero crescente e non trascurabile, poneva inoltre i problemi della scolarizzazione, della formazione professionale giovanile, dell'inserimento sociale e dell'avviamento al lavoro evidenziando le lacune del sistema sociale, non solo milanese. L'Italia, paese tradizionalmente esportatore di manodopera, solo dalla metà degli anni ottanta si è trasformata in area di immigrazione. Da poco più di un decennio l'economia industriale delle regioni settentrionali ha attirato crescenti flussi di extracomunitari che si inserivano rapidamente nel tessuto industriale avviando poi le pratiche di ricongiungimento delle loro famiglie. Nascevano le necessità di inserimento sociale ma si manifestavano anche esigenze formative degli operatori sociali. Una delle attività previste dal Patto di Milano riguarda infatti la formazione degli operatori e dei formatori ossia del personale operante allo Sportello Unico e nelle attività di formazione professionale e inserimento sociale.

3.3 La situazione occupazionale e gli immigrati

⁶⁰ Giovanni Costa, Economia e direzione delle risorse umane, UTET 2001

Al di là delle politiche sindacali del momento e dei dubbi discriminatori sollevati sul patto, non mancavano i problemi urgenti e le necessità territoriali che spingessero il Comune di Milano a trovare delle soluzioni concertate nell'ambito delle responsabilità locali e regionali in materia occupazionale, derivanti dal decentramento amministrativo. La stessa Confederazione sindacale CGIL nel '98 aveva riconosciuto che premesse di ordine economico e sociale rendevano opportuno istituire a Milano un tavolo di confronto e momenti di consultazione tra Comune e Organizzazioni sindacali confederali presenti sul territorio per affrontare una serie di temi critici, fra i quali occupazione e mercato del lavoro. Tuttavia nel '99 respinse la proposta fatta dal Comune di Milano di aprire un tavolo tripartito specifico, per trattare sostanzialmente il solo tema occupazionale in connessione ad emergenze urbane e disagi sociali del territorio milanese, temi che i sottoscrittori ritenevano interconnessi e reciprocamente risolvibili riattivando con opportuni stimoli quella parte del mercato del lavoro dove l'offerta era costituita da categorie di soggetti deboli, fra cui extracomunitari, mentre CGIL li riteneva inscindibili dal contesto generale. Non era la prima volta che si creava una spaccatura tra le principali Confederazioni dei lavoratori, con accuse di strumentalizzazione politica e di abbandono ingiustificato del tavolo negoziale. (Il significato giuridico di tali dissensi è collegato alla natura giuridica degli accordi triangolari e viene ripreso più avanti). CGIL muoveva al patto l'accusa di essere un atto parziale e sbagliato, obbiettando la pretestuosità di alcune premesse, come quelle legate al fenomeno migratorio poste alla base del patto con presunzioni non adeguatamente comprovate.

La crescente presenza di extracomunitari presenti a Milano, secondo le stime Istat riportate nel seguito, era innegabile tenuto presente che nel Capoluogo Lombardo, alla fine del 2000, risiedeva ben l'8% degli Immigrati presenti in Italia, in un territorio che rappresenta lo 0.05% del territorio nazionale. Il 34.5% degli extracomunitari presenti in Lombardia si concentrava nel comune di Milano mentre il 17.2% era ospitato nel restante territorio della provincia di Milano; parliamo di una provincia che ospita già nel 1999 oltre il 12% della immigrazione italiana.

I dati non sono trascurabili neppure considerando l'elevata capacità ricettiva del tessuto economico – industriale dell'interland milanese che, nel trentennio della “golden-age” durante il quale pompava manodopera del sud, aveva sviluppato cultura ed infrastrutture idonee ad accogliere immigrazione più di ogni altra area del paese. Vero è che in tale periodo il saldo migratorio annuo era sempre superiore alle centomila unità e ciò aveva portato a sviluppare strutture di accoglienza e cultura d'inserimento ma va tenuto conto che dopo la seconda metà degli anni 80, con la fine della stagione aurea dell'economia italiana ed europea, la stagnazione e la diffusa disoccupazione avevano invertito il fenomeno dei flussi e si assisteva ad un “ritorno al paese” di molti emigranti italiani.

Il Dipartimento di Economia e Contabilità nazionale dell'ISTAT pubblicava su Internet nel '99 un articolo intitolato L'occupazione non regolare nelle nuove stime di contabilità nazionale⁶¹. Secondo tali stime nel periodo 1992-1997 in Italia, nel quale l'occupazione torna debolmente a crescere, l'incremento degli occupati irregolari è stato invece del 6,2% portando a circa 3.282.000 nel 1997 la quota di non regolari che, rispetto al totale degli occupati interni è arrivata al 14,8%. L'articolo sottolinea che "l'incremento è dovuto soprattutto agli stranieri (più 157.000)". In altri termini, nel periodo '92-97 al moderato aumento occupazionale si è accompagnato un aumento più che proporzionale della componente non regolare, dovuto soprattutto, secondo l'Istat, al peso della componente extracomunitaria. Il calcolo porta a valutare per il '97 almeno 262.500 immigrati con regolare permesso di soggiorno non regolarmente occupati in Italia, nell'ambito delle sole attività rilevabili, dei quali, stando alle percentuali statistiche, almeno 21.000 nel solo comune di Milano. Il Patto si prefiggeva principalmente di migliorare il livello di occupazione, mirando a creare nuovi posti di lavoro, cosa che comporta come effetto indotto l'emersione dei rapporti irregolari, che nel concreto economico ci sono, sotto l'ipotesi che le preferenze del lavoratore siano quelle di stabilire un rapporto regolare (educazione e formazione avevano qui un ruolo importante).

Va ricordato che il problema del sommerso è tuttavia ben più ampio: alcune attività legali ma non regolari si sottraggono del tutto alle analisi statistiche; inoltre queste non computano i soggetti addetti ad attività illegali, quali ad esempio quelle sanzionate dalla Legge 75/58 (tratta e sfruttamento della prostituzione) e dal D.Lgs 507/99 (spaccio e detenzione di sostanze stupefacenti) e qualunque altra attività che violi norme dell'ordinamento giuridico; infine bisogna aggiungere che le stime ufficiali sulla presenza degli immigrati del periodo considerato, secondo fonte Caritas⁶² e Anolf - CISL⁶³, vanno aumentate del 20% per l'immigrazione clandestina, incontrollabile e reale, che alimenta il sommerso e alla quale, non a caso sono rivolte le recenti leggi di sanatoria⁶⁴ che stanno mobilitando massicciamente gli uffici periferici del Ministero dell'Interno.

Sembra utile valutare la situazione migratoria nel Comune di Milano, per vedere come giustificava un'attività di dialogo sociale come quella che portò al patto.

Si riporta in Allegato la tavola del bilancio demografico migratorio di Milano dell'anno 2000 comparato con quello del 1998 e con la situazione migratoria provinciale, regionale e nazionale⁶⁵.

⁶¹ Manlio Calzaroni, ISTAT, Dipartimento di contabilità nazionale e analisi economica, *Statistiche in breve*, del 4 agosto 1999. Il metodo usato segue lo standard (SNA93) e il successivo aggiornamento al sistema europeo dei conti (SEC95); tali metodi hanno contribuito alla chiarificazione del concetto di economia non osservata e costituiscono il punto di riferimento per la costruzione delle stime effettuate dai diversi istituti nazionali di statistica, specialmente nell'ambito dell'Unione europea, garantendo una migliore comparabilità internazionale degli aggregati stimati.

⁶² Caritas, *Dossier statistico 2000*

⁶³ <http://www.Anolf.it>

⁶⁴ Per la regolarizzazione dei lavoratori subordinati è attualmente in atto la conversione in legge del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, recante disposizioni urgenti per l'emersione di lavoro irregolare; per colf e badanti la Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" detta legge Bossi-Fini è in fase di attuazione e la regolarizzazione degli immigrati che presenteranno la domanda inizierà dal 10 settembre.

⁶⁵ Origine dati: 2000 <http://www.istat.it> ; <http://www.interno.it> ; 1998 <http://www.comune.milano.it>

Capitolo IV

Le contestazioni

4.1 Il problema dell'apposizione del termine di durata

L'art.8 al c.1 del patto consente le assunzioni a tempo determinato⁶⁶ dei lavoratori rientranti nelle categorie deboli indicate all'art..2, campo di applicazione soggettivo.

Secondo parte della dottrina⁶⁷, il patto con l'art.8 si avvale erroneamente della delega attribuita in via esclusiva alla contrattazione collettiva di settore dall'art. 23 L.56/87, dando la possibilità alle imprese, i cui progetti fossero stati approvati dalla Commissione, di assumere a termine in deroga alla disciplina generale di cui alla legge n. 230/1962. Con tale previsione il Patto introduce, secondo tale dottrina, regole differenziate e peggiorative per i soggetti deboli, con l'aggravante (che vediamo più avanti) di collegarle alla nazionalità.

Altra parte della dottrina⁶⁸ si chiedeva se situazioni di debolezza sul mercato del lavoro non legittimino o anzi postulino un modello di specifiche azioni positive, come quello del patto, che invece suscitava dei dissensi. L'alternativa riporta in fondo all'interrogativo su come declinare il principio di uguaglianza e di parità di trattamento: tutelare situazioni diseguali con strumenti differenziati è stata la risposta dell'intesa milanese. L'altra risposta, quella di persistere a trattare situazioni diseguali in maniera formalistica, con sussidi o fissando regole artificiose di parità di trattamento dove non c'è una uguaglianza di situazioni, si traduce in uno strumento di conservazione delle posizioni di vantaggio del mercato primario del lavoro⁶⁹.

Il profilo d'illegittimità rilevato dal CGIL⁷⁰ ed altri è la carenza, nell'art.8, dei requisiti previsti dall'art. 23 L. 56/87. Secondo tale interpretazione la legge autorizza alla deroga esclusivamente le associazioni di categoria, purché aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative, e ciò sembra escludere la legittimazione di un accordo locale di tipo interconfederale: trattandosi di deroga ad una disciplina legale imperativa (L.230/62), la previsione deve essere interpretata tassativamente ed i soggetti possono essere quelli indicati e non altri. La ratio di tale limitazione è rintracciabile, secondo CGIL, nella volontà di inserire la deroga nel quadro della più ampia disciplina contrattuale dei rapporti di lavoro, affidandola perciò ai soggetti che definiscono i complessivi equilibri della contrattazione di categoria. Tale argomento comporterebbe la nullità del termine apposto al singolo contratto. Un ulteriore profilo d'illegittimità deriva dalla interpretazione

⁶⁶ Previste dall'art.23 della L.56/87 che rinvia a contratto collettivo "ulteriori ipotesi di apposizione del termine di durata del contratto" rispetto alla disciplina prevista dalla legge 230/62, vedi testo nella nota in appendice.

⁶⁷ Franco Scarpelli, Diritto delle relazioni industriali, N.2-2000, *Il Patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso*

⁶⁸ Marco Biagi, Diritto delle relazioni industriali, n.2-2000; Elisa Pau e Alberto Russo, Diritto & pratica del lavoro, n.13/2000

⁶⁹ Ichino, Diritto delle relazioni industriali, 1999, p.228; Biagi, idem, n.2-2000

⁷⁰ CGIL Lombardia, nota tecnico giuridica sui contenuti dell'intesa Milano Lavoro, <http://www.lomb.cgil.it>

data da tempo da una parte della dottrina⁷¹ all'art.23 c.1 L.56/87, secondo cui l'apposizione legittima del termine di durata al contratto, anche se individuata dalla contrattazione, deve riferirsi alla presenza di un requisito di oggettività cioè a circostanze che caratterizzano la situazione di lavoro come provvisoria e giustificano la necessità dell'impresa ad avvalersi di personale temporaneo.

Altra autorevole dottrina⁷² ritiene invece che il legislatore dell'87 abiliti la contrattazione a fissare nuove ipotesi di legittima apposizione del termine senza il limite della giustificazione oggettiva e al di là dei casi già stabiliti dalla legge del 62. Tale dottrina sostiene che lettera della norma non indica limiti all'apposizione del termine da parte della contrattazione, salvo il limite percentuale, limite che la giurisprudenza non ha ritenuto peraltro inderogabile⁷³ perché non si tratta di un limite sostanziale ma di procedura. Inoltre la ratio della norma sarebbe, secondo tale opinione, quella di rendere più flessibile il mercato del lavoro rinviando alla contrattazione l'individuazione delle ragioni che possono legittimare il ricorso a contratti di durata. Inoltre dottrina⁷⁴ e giurisprudenza⁷⁵ sono state concordi nell'affermare la possibilità dei contratti collettivi di individuare ipotesi di contratti a termine che ampliano i casi già previsti dalla legge del 62 oppure che specificano meglio le fattispecie già da essa previste, comunque senza alcun obbligo di conformarsi ai casi ivi previsti. Si tratterebbe cioè di una delega in bianco al contratto, su cui la giurisprudenza ha affermato l'insindacabilità del merito e l'elevazione a rango normativo della fonte collettiva.

La cassazione⁷⁶ ha tuttavia ricordato che al di fuori delle materie delegate dall'art.23 L.56/87 al contratto, cioè specifiche ipotesi di legittima apposizione e fissazione delle percentuali massime dei lavoratori impiegabili, continuano a valere i principi generali stabiliti dalla legge 230/62, compresa la forma scritta del termine, la trasformazione a tempo indeterminato dei rapporti posti in essere con intento elusivo, l'onere della prova imposto al datore di lavoro sull'esistenza delle condizioni (quelle già stabilite dal contratto) che giustificano l'apposizione del termine di durata e di quelle che giustificano la proroga del contratto.

Sulla possibilità di indicare ipotesi soggettive nei contratti collettivi, il Tribunale di Bari⁷⁷, in relazioni all'accordo interconfederale del 18 dicembre 88 che favoriva l'impiego dei lavoratori ultra 29enni iscritti all'ufficio di collocamento con ipotesi di assunzione a termine di durata compresa tra 4 e 12 mesi, ha stabilito che esse sono "in perfetta armonia con le previsioni dell'art.23 c.1 L.56/97, che ha demandato alla contrattazione collettiva la facoltà di individuare, al di là delle ipotesi autorizzative tassativamente previste dalla L.18 aprile 1962 n.230, altre ipotesi ricollegabili a

⁷¹ Diritto delle relazioni industriali: Pera, 1997, p.121; Meneghini, 1987, pag.569.

⁷² Diritto delle relazioni industriali: D'Antona M., 1988, pag.111; Roccella, 1990, pag 73; Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu, 1997; Biagi, 2000, pag 130.

⁷³ Pretore di Frosinone, 25.5.93

⁷⁴ Diritto delle relazioni industriali: D'Antona, 1990; Rocella, 1990.

⁷⁵ Cassazione, 4.5.94 n.4294; Pretore di Modena, 4.6.1994; Pretura di Parma 27.11.98; Cassazione, 20.6.87 n.5489.

⁷⁶ Sentenza Cassazione n.9878 del 5.10.98

⁷⁷ Tribunale di Bari, 10.06.98; Pretura di Milano, 12.02.97; Pretura di Lucca 4.5.95.

valutazioni di opportunità finalizzate ad una più elastica organizzazione del lavoro nell'azienda". Il Tribunale di Lucca ha ulteriormente precisato che l'accordo interconfederale dicembre 88 si affiancava agli altri contratti collettivi proprio in quanto individuava nuove fattispecie soggettive valide per l'apposizione del termine, collegate a categorie di lavoratori di più difficile collocazione sul mercato del lavoro.

Guardando invece al profilo di libertà contrattuale del lavoratore, CGIL considera che il contratto a termine limita la libertà di recesso delle parti in corso d'esecuzione del contratto riservandola alla sola ipotesi della giusta causa, e tenuto conto che nel nostro ordinamento al lavoratore è riconosciuta, come regola, la libertà di recesso con il solo obbligo del preavviso, nell'ipotesi prevista dal Patto si avrebbe una limitazione della libertà contrattuale del lavoratore che dovrebbe rinunciare a migliori occasioni d'impiego eventuale, a prescindere da esigenze oggettive dell'organizzazione imprenditoriale ed anche da ogni altro vincolo fissato dal contratto collettivo. Secondo tale opinione il patto, occupandosi dei soggetti deboli del mercato del lavoro, per i quali predispone peraltro una serie di strumenti atti a superare le gravi difficoltà d'inserimento, avrebbe trascurato di considerare l'ipotesi della scelta di una migliore occasione d'impiego. Sembrerebbe tuttavia trattarsi di casi del tutto particolari e sarebbe in generale da valutare, secondo quanto suggerito da altri⁷⁸, il rapporto tra i vantaggi di tutela del patto e gli svantaggi della disoccupazione. Infine CGIL osservava che il patto non menziona le percentuali massime di assunzioni a termine che l'art.23 1°c. della legge 56/97 prevede come requisito essenziale di validità delle relative clausole contrattuali.

4.2 L'antisindacalità

CGIL e parte della dottrina⁷⁹ ritiene ravvisabile un profilo di illegittimità che poteva integrare anche un comportamento antisindacale del datore di lavoro il quale, in virtù del patto, assume a termine in violazione delle clausole del CCNL del settore sui limiti percentuali; ciò perché si potrebbe ritenere che il tetto percentuale di cui sopra tuteli anche l'interesse collettivo, collegato alla presenza di un organico stabile, e quindi più facilmente sindacalizzabile.

Più in generale, l'ufficio legale CGIL di Milano affermava che le previsioni sulla flessibilità del patto di Milano annullavano la contrattazione di categoria nella parte in cui aveva stabilito accordi sullo stesso tema, terreno di delicati equilibri sui quali l'intero contratto di categoria poggia. Questa intromissione su competenze riservate al sistema contrattuale violerebbe le regole interconfederali fissate dall'accordo del luglio 1993 e ribadite nel patto per il lavoro del 1998, che stabiliscono due soli livelli contrattuali, non tre.

⁷⁸ Ichino Pietro, *Voce agli esclusi*, Il sole 24ore, testata, 2.02.2000

⁷⁹ Franco Scarpelli, *Diritto delle relazioni industriali*, N.2-2000, *Il Patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso*

In genere la materia dei contratti a termine è ampiamente trattata e definita nel CCNL, ed eventualmente è rinviata per ulteriori disposizioni alla contrattazione decentrata, intendendosi per tale quella svolta dalle rappresentanze sindacali unitarie con l'assistenza delle associazioni di categoria. Il patto di Milano è considerato, secondo tale opinione, privo della competenza a trattare la materia.

Tali contrasti sarebbero stati superati, per implicita autorizzazione, con la sottoscrizione di tutti i soggetti del sistema contrattuale. Tuttavia la mancata sottoscrizione della CGIL evidenzia un contrasto tra regole del contratto di categoria e le regole del Patto per Milano. Le prime restano vincolanti per il datore di lavoro, mentre le seconde no. Anche qui può rilevarsi un profilo di antisindacalità nella misura in cui non c'è stato il coinvolgimento sindacale delle RSU nel fissare regole che poi saranno applicate nel settore di riferimento.

In caso di azione legale per la violazione delle regole contrattuali e per antisindacalità, rimane da determinare chi siano i soggetti legittimati ad agire e le ipotesi di lesione di interessi ravvisabili mentre rimane del tutto indeterminato il regime sanzionatorio, che rischia di tradursi concretamente solo nell'accertamento della violazione e nell'annullamento dell'intero accordo.

Qui rinviando opportunamente alle considerazioni fatte dalla dottrina⁸⁰ per quanto riguardava il protocollo Scotti dell'83, sul problema della scindibilità delle parti di un accordo triangolare e sulla soluzione pragmatica data dal sistema delle relazioni industriali che, "quasi sempre", ricomponde la controversia con un ulteriore accordo. Infatti, a conferma di questa prassi, a Milano il 2 Maggio 2002 tutte le parti sociali, compresa CGIL, si impegnarono in un nuovo accordo, sulla base delle modifiche introdotte al titolo V della Costituzione per quanto riguarda il ruolo delle Regioni ed enti locali in materia di politiche del lavoro, comprendendo con indicazioni molto ampie anche le materie trattate dal patto di Milano e predisponendo un nuovo e più ampio confronto trilaterale. Tuttavia nel febbraio 2000 l'ufficio legale della CGIL di Milano manifestava anche il timore che gli strumenti contrattuali del patto fossero utilizzati per eludere le regole dei normali rapporti di lavoro subordinato: in particolare i contratti di collaborazione autonoma, si sarebbero prestati a mascherare un rapporto di lavoro subordinato.

Nessun accordo collettivo tuttavia può trasformare il lavoro subordinato in collaborazione coordinata e continuativa, lo stesso vale per le borse lavoro, e i lavoratori impiegati con tale forma contrattuale avrebbero comunque potuto, nell'ipotesi che le modalità concrete di svolgimento dell'attività fossero quelle del lavoro dipendente, agire in giudizio per far valere tali vizi dell'esecuzione del contratto, a nulla valendo la difesa del datore di lavoro nel dire che le clausole contrattuali erano state stabilite di comune accordo, clausola imposta dal patto di Milano per tali contratti.

⁸⁰ Argomento trattato più sotto, Gino Giugni, *Diritto Sindacale*, Cacucci editore, 2000

Sui contratti di appalto, l'obbligo per l'impresa appaltatrice di utilizzare gli strumenti contrattuali del Patto, secondo CGIL poteva confliggere con le consolidate regole di settore stabilite dai contratti collettivi: ad esempio, gli obblighi negoziali di assorbire la manodopera impiegata dalla impresa precedentemente titolare dell'appalto.

4.3 L'accusa di discriminazione

Una delle principali critiche che vennero subito mosse al patto, fu quella di mettere in atto regole differenziate per i cittadini extracomunitari⁸¹, in quanto la deroga alla disciplina generale sulla apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro veniva allargata, collegandola alla condizione della nazionalità, in netto contrasto con i principi di parità di trattamento e non discriminazione per motivi di cittadinanza richiamati dalla Convenzione OIL 143/73, dalla Convenzione Europea di Strasburgo sul lavoratore migrante del 1977 e dagli art. 2 e 43 del D.Lgs.286/1998 (Testo unico dell'immigrazione). Scarpelli affermava che lavoratore extracomunitario non era sinonimo di soggetto svantaggiato e che tale idea era fondata su pregiudizi non dimostrati. Riteneva le regole occupazionali introdotte dal Patto a favore di tali soggetti, peggiorative, speciali e differenziate facendo osservare che la Lombardia nel '77 e la Provincia di Milano nel '78 avevano il numero più elevato di lavoratori immigrati regolarmente occupati, secondo il rapporto ISMU 1999. Tali dati, come si vede nella parte dedicata alla statistica, coincidono con quelli ISTAT dello stesso periodo ma trascurano che il trend del lavoro illegale⁸² in Italia, tra il '92 e il '97 aumentava costantemente in ragione dell'incremento migratorio e in maniera superiore all'incremento occupazionale del periodo considerato. Era inevitabile dedurre che almeno una frangia di lavoro sommerso era stata alimentata da una parte degli immigrati regolari, le uniche completamente rilevabili e di cui poteva ricavarsi un andamento misurabile, oltre che da tutti quelli clandestini la cui condizione non consente un rapporto regolare di lavoro.

Sui supposti contenuti discriminatori⁸³, l'art.8, considerato la previsione più rilevante del Patto, dà la possibilità al datore di lavoro di assumere a termine in deroga alla disciplina generale di cui alla legge n. 230/1962. Il patto si avvale della delega data alla contrattazione collettiva dall'art. 23 L.56/87, che prevede ipotesi aggiuntive di assunzioni a termine vincolando i contratti a stabilire dei tetti. Con tale previsione il Patto introduceva, secondo parte della dottrina, regole differenziate e peggiorative collegandole alla nazionalità.

La previsione di regole differenziate e speciali, rispetto alle generali regole dei rapporti di lavoro, collegate alla esclusiva condizione soggettiva della nazionalità secondo tale dottrina doveva

⁸¹ Franco Scarpelli, *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-2000, *Il Patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso*.

⁸² Vedi relazione annuale 1999, Istat, *Statistiche in breve*, Manlio Calzaroni

⁸³ Franco Scarpelli, *Diritto delle relazioni industriali*, N.2-2000, *Il Patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso*

ritenersi in contrasto con i principi di parità di trattamento e non discriminazione dettati da numerose fonti, costituzionali e legali.

La legge (art. 3 Cost., art. 15 stat. lav., art. 2, comma 3° TU disciplina immigrazione D.Lgs.286/98 il quale richiama la Convenzione OIL n. 143 del 24.6.1973, art. 43 TU) impone parità di trattamento e piena eguaglianza di diritti per i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti in Italia: è perciò fortemente dubbia la possibilità di prevedere regole differenziate non in relazione ad una condizione oggettiva, lo stato di disoccupazione di lungo periodo, eventualmente la necessità di scolarizzazione e formazione, ecc., ma in relazione alla semplice nazionalità. Inoltre veniva osservato che paradossalmente, la discriminazione avrebbe potuto essere contestata anche dai lavoratori italiani che, in ipotesi, si vedevano svantaggiati in relazione alle occasioni di lavoro create dai progetti inseriti nel "patto Milano Lavoro", il che avrebbe evidenziato il carattere estremamente pericoloso e censurabile sotto il profilo politico e culturale della differenziazione di regole. Si aggiungeva inoltre che i progetti riguarderebbero, secondo le pre intese al patto, attività per le quali spesso non è disponibile la manodopera italiana ma che tale affermazione è un pregiudizio indimostrabile oltre che contraddittoria, utilizzata al solo fine di introdurre regole peggiorative per il lavoratore extracomunitario proprio in quei settori di mercato nei quali al contrario, per la minor presenza di manodopera italiana, avrebbe invece maggiore forza contrattuale e quindi maggiore probabilità di ottenere una effettiva parità di trattamento. Ciò invece avrebbe creato una discriminazione ed accentuato una divisione negativa del mercato del lavoro.

Su tale argomento il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia del 2001 affermava, nella parte II.4.3, che i flussi migratori degli anni 90, "si sono orientati a coprire i lavori di cattiva qualità" ed escludeva che tale afflusso di manodopera entrasse in concorrenza diretta con i lavoratori italiani, poiché l'afflusso di immigrati "ha interessato prevalentemente impieghi rifiutati dai lavoratori nazionali" anche se una ricerca fatta dall'ILO affermava che il flusso migratorio, alimentando l'economia sommersa, indirettamente aveva contribuito alla mancata modernizzazione dell'economia italiana, rallentando con ciò la domanda di posti di lavoro più adatti ai lavoratori nazionali. Dunque l'affermazione contenuta dalla pre intesa al patto del 28 luglio 99, sui settori del lavoro oramai abbandonati dalla manodopera italiana e che necessitano di un recupero che poteva essere affidato a lavoratori immigrati, non si basava su assunti indimostrabili e trova, a posteriori, una conferma nel Libro Bianco che utilizza ovviamente dati statistici pluriennali, precedenti il patto. Altra dottrina obbiettava⁸⁴ che il patto prevede norme più favorevoli, in quanto dirette a garantire maggiori occasioni di occupazione ai lavoratori extracomunitari.

Tutto il discorso sulla discriminazione appare però infondato⁸⁵ qualora si consideri che l'apposizione del termine non è consentita per via della nazionalità, bensì perché è stato approvato

⁸⁴ Ichino e Biagi, Il Sole 24 ore del 2.2.2000

un progetto specifico dalla Commissione: prova ne sia che ciò vale anche per altri soggetti deboli del mercato, non solo extracomunitari.

La dottrina che afferma che regole diverse da quelle generali e collegate esclusivamente alla nazionalità sarebbero state discriminatorie, non è discutibile. Tuttavia nel patto non c'è tale esclusività ma non c'è neppure un collegamento soggettivo, dato che le regole diverse sono applicabili solo entro un campo di applicazione oggettivo, progetti innovativi. I soggetti deboli del mercato poi, sono molti, e fra questi non potevano escludersi gli extracomunitari, indubbiamente svantaggiati. Elisa Pau e Alberto Russo affermano essere ingeneroso tacciare il Patto come discriminatorio poiché il campo di applicazione soggettivo si riferisce a tutti i soggetti deboli del mercato del lavoro milanese.

Il “campo d'applicazione soggettivo”, art.2 del Patto, è stato molto dibattuto. Franco Scarpelli⁸⁶, consulente giuridico CGIL per il Patto, pur premettendo che nel Patto di Milano Tecnica giuridica e Politica del diritto appaiono strettamente connesse, cosa che rende assai difficile interpretare tecnicamente il Patto senza sconfinare nella dimensione politica, sostiene che il Patto crea occasioni di lavoro per alcune categorie di soggetti ritenuti svantaggiati non valutando o sottovalutando le implicazioni della scelta tecnica e le conseguenze giuridiche, politiche e culturali. Scarpelli sostiene che la possibilità di assumere a termine in deroga alla legge 230/62, deroga autorizzata dall'art.23 L.56/87 “disposizioni in materia di contratti a termine”, è una condizione peggiorativa rispetto alla disciplina generale e che il collegamento alla specifica causale della nazionalità è una violazione ai principi sulla parità di trattamento.

Il patto usa forse una puntualizzazione sovrabbondante: appare evidente che i soggetti in situazione di svantaggio sociale sarebbero rientrati in ogni caso nel campo d'applicazione soggettivo del Patto, posto che il mercato del lavoro secondario, per definizione, è quello alimentato dalle fasce marginali dell'offerta di lavoro. Le precisazioni, anziché assicurarne la tutela rischiano di creare categorie, non dimostratamente deboli e discriminarle con livelli di tutela più bassi delle altre. Parafrasando, le opposte opinioni degli studiosi attribuivano alla politica sociale del patto due letture antitetiche:

- 1) ci sono questi soggetti deboli a cui si riservano delle possibilità di lavoro flessibili, in vista di renderle stabili;
- 2) creo una categoria di soggetti percepiti come un disturbo sociale e li indirizzo ad un settore secondario del mercato del lavoro dal quale sottraggo le tutele assicurate ad altri.

Fra i punti dell'accordo considerati più problematici il meccanismo che prevedeva tipologie contrattuali flessibili operanti nel campo soggettivo e oggettivo fu il più criticato. Venne

⁸⁵ Pau e Russo, *Diritto & pratica del lavoro*, n. 13/2000, *Il Patto Milano Lavoro: un'intesa dai contenuti discriminatori*

⁸⁶ *Diritto delle relazioni industriali*, N.2-2000, *Il Patto Milano Lavoro: le regioni del dissenso*

obbiettivo⁸⁷ che il Patto creava delle categorie al fine di assegnare loro delle possibilità contrattuali meno vantaggiose rispetto alla disciplina generale; tale fine sarebbe stato discriminatorio. L'art.8 del Patto permetteva l'assunzione a termine senza vincoli, tetti, percentuali e durata: ciò poteva essere visto come un vantaggio per i disoccupati assunti che avrebbero così avuto un lavoro regolare in alternativa alla disoccupazione ma anche come una discriminazione proprio nei confronti delle categorie di soggetti deboli.

In buona sostanza si era di fronte ad un vecchio dilemma: tutelare in modo assistenziale o fornire gli strumenti per un'autotutela? Trovare dei meccanismi adeguati entro le possibilità sociali che significa dare delle opportunità di lavoro risponde alla logica del welfare to work; trattare in maniera uguale soggetti in situazioni sociali e personali distinte significa mettere in atto dei meccanismi di tipo assistenziale, seguendo la vecchia logica del welfare State.

Ma uno degli impegni delle attuali politiche del lavoro comunitarie è proprio pilotare il passaggio dai sistemi di welfare State a quelli di welfare to work.

4.4 La causale soggettiva di apposizione del termine

Sulle causali soggettive e sull'assenza di altri limiti alla stipula degli strumenti di flessibilità offerti dal patto agli imprenditori, l'ufficio legale CGIL rilevava un contrasto con le regole della direttiva 1999/70/CE, che attuava un accordo collettivo europeo sui contratti a termine.

La legittimità di assunzioni a termine a causale soggettiva, relativa cioè a caratteristiche del lavoratore, e non ad elementi dell'organizzazione del lavoro o della produzione che giustifichino una prestazione temporanea, è stata oggetto di lungo dibattito, che ha visto prevalere, sia in dottrina sia in giurisprudenza, la tesi dell'ammissibilità, purché ovviamente non si tratti di causali soggettive discriminatorie.

La stessa esperienza legislativa e contrattuale sembra deporre in tal senso: si pensi ai contratti di inserimento previsti dalla legge 223/91⁸⁸ e dall'accordo interconfederale per l'industria del 1988⁸⁹. L'elemento di novità sul punto, invocato da CGIL contro il patto, viene dalla Direttiva comunitaria 1999/70/CE di recepimento dell'accordo quadro sul lavoro a termine stipulato da CES, UNICE e CEEP. In essa è ripetuto il riferimento prioritario ai contratti a termine collegati a requisiti di oggettività e comunque alla necessità di una regolazione del termine idonea a prevenirne ogni abuso⁹⁰.

⁸⁷ CGIL, Camera del lavoro di Milano, 14.02.2000, *Nota sull'Intesa Milano Lavoro*, <http://www.lomb.cgil.it/pattolavoro> ;

⁸⁸ L. 223/91: norme in materia di cassa integrazione e mobilità; metteva l'accento sulle esigenze produttive e tecnico organizzative anche in relazione alla scelta dei lavoratori e ciò poteva dare luogo a scelte nominative.

⁸⁹ L'accordo interconfederale del 1988 riguardava, fra l'altro, i contratti di formazione e lavoro e l'organizzazione di corsi per l'avviamento al lavoro degli ultra 29enni; le ipotesi di assunzione prevedevano criteri oggettivi ma erano previste anche assunzioni nominative purché regolamentate da delibere delle Commissioni regionali per l'impiego.

⁹⁰ art.1 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato CES, UNICE, CEEP

La direttiva sembra però lasciare la possibilità al legislatore nazionale di prevedere anche altri casi di contratti a termine, tra i quali potranno esservi quelli di inserimento di soggetti in condizioni di svantaggio.

E' però significativo che le parti sociali a livello europeo, tra cui l'Unice, organizzazione che rappresenta anche l'Assolombarda, si sono vincolate a un utilizzo molto rigoroso dei contratti a termine, imperniato appunto sulla sussistenza di requisiti di oggettività.

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 51/2000, ha giudicato non ammissibile il referendum abrogativo della disciplina legale limitativa dei contratti a termine, perché una totale rimozione di ogni limite determinerebbe una violazione degli obblighi discendenti dalla normativa comunitaria: ciò attribuisce implicitamente alla normativa comunitaria un indirizzo limitativo verso i contratti a termine.

I limiti fissati dalla legislazione erano dunque ritenuti dalla Corte non rimuovibili nel rispetto del diritto comunitario; quindi neppure una clausola di contratto collettivo avrebbe potuto discostarsi dalla disciplina generale che rimaneva quella dei contratti a tempo indeterminato.

(Dopo l'entrata in vigore del D.Lgs.386/2001 tuttavia l'apposizione del termine è prevista, dall'art.1, per tutti i contratti di lavoro subordinato a fronte di ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive, per atto scritto.)

Lo studio legale della CGIL di Milano faceva alcune considerazioni sulle ipotesi di azioni giudiziarie da intraprendere nei confronti del patto indicando due obiettivi politico-giudiziari: azioni dirette a ricondurre lo svolgimento del patto in un quadro corretto di regole, rispettose dei diritti individuali e delle competenze contrattuali; azioni dirette a far valere l'illegittimità o la scorrettezza in sé del Patto, soprattutto sotto i profili di alterazione degli equilibri e delle regole della contrattazione collettiva (azioni di blocco).

Riteneva opportuna una preventiva azione stragiudiziale di diffida da parte delle organizzazioni di categoria nei confronti delle rispettive controparti a non attuare il Patto nei termini convenuti, ed a rispettare percorsi contrattuali corretti e rispettosi dei diritti dei lavoratori coinvolti. A tal fine, allegava la bozza di lettera di diffida da adattare alle singole situazioni.

Le azioni potevano essere individuali, collettive o congiunte. Quelle suggerite erano: accertamento della nullità, per carattere discriminatorio, della clausola del termine apposta al contratto di lavoro e conseguente conversione in rapporto a tempo indeterminato; accertamento della nullità della clausola del termine apposta al contratto di lavoro per assenza dei requisiti di legittimità della deroga alla legge 230/62; azione individuale del lavoratore impiegato scorrettamente con contratti di collaborazione, borse lavoro ecc.; azione civile sindacale contro le discriminazioni di cui all'art. 44, 10° comma, TU immigrazione; possibilità per il sindacato di settore di ritenersi soggetto interessato (ai sensi dell'art. 1421 cod. civ.) a far valere la nullità dell'art. 8 dell'intesa, e delle

conseguenti assunzioni a termine, sia sotto il profilo della discriminazione (per gli extracomunitari) sia sotto il profilo dell'assenza dei requisiti di delega dell'art. 23 L. 56/87; azione per condotta antisindacale: violazione da parte del singolo datore di lavoro di eventuali obblighi procedurali e delle percentuali fissati dal CCNL per il ricorso ai contratti a termine; azioni dirette a far valere i profili di inadempimento delle regole del sistema contrattuale (azioni molto più problematiche sotto il profilo della valutazione dell'inadempimento e sotto il profilo delle conseguenze sanzionatorie. Inoltre, vi è il rischio 'politico' che tali azioni siano percepite come dirette a bloccare le iniziative imprenditoriali avviate col Patto, e dunque siano accusate di contrastare occasioni occupazionali per i lavoratori); azione per inadempimento delle clausole di rinvio dei contratti collettivi; azione di responsabilità nei confronti delle controparti datoriali diretta a far valere direttamente nei confronti delle associazioni datoriali (ad es. Assolombarda) la violazione delle regole del sistema contrattuale.

4.5 Le politiche sindacali

L'abbandono del tavolo negoziale prima della firma del patto da parte della CGIL fu un evento che mise in rilievo diverse tendenze di politica sindacale delle maggiori Associazioni dei lavoratori.

CGIL, CISL e UIL, al livello confederale, si muovono nell'ottica del sindacalismo definito di controllo⁹¹ perché privilegia il controllo aggregato del sistema economico – politico, aspira ad una tutela unitaria di tutti i lavoratori, associati e non; al livello confederale tende ad occupare un ruolo istituzionale, persegue un accentramento della negoziazione a livello intersettoriale coinvolgendo il potere politico come avviene proprio nel caso della concertazione e fa riferimento ad interessi sociali generali e di lungo periodo.

Le tre confederazioni, pur avendo oggi comportamenti sostanzialmente convergenti, favoriti dalla crisi delle ideologie classiste, tuttavia sono influenzate dalle caratteristiche originarie: di sindacato istituzione, che storicamente ha influenzato le origini di CISL e UIL; di sindacato di classe, a cui sono attribuite le origini di CGIL. Tali distinzioni genetiche in talune occasioni riemergono, dando luogo a rapide inversioni di tendenza, anche a seconda dei partiti politici che sono al governo o che fanno parte di coalizioni governative.

Da una parte CISL e UIL erano decise a concludere rapidamente accordi sostanziali, al fine di migliorare la situazione occupazionale milanese, anche con un testo piuttosto laconico e pragmatico, nella concitazione del confronto con le migliori città europee e di un quadro politico favorevole.

Il patto trattava argomenti che erano oggetto di attualità politica di particolare rilievo, quali la flessibilità del mercato del lavoro e l'immigrazione; lo strumento del dialogo fra le parti sociali

⁹¹ Giovanni Costa, Economia e direzione delle risorse umane, UTET, 2001

assumeva una maggiore importanza anche sulla spinta delle politiche europee e CGIL⁹² chiedeva di affrontare sì il tema della disoccupazione milanese ma inserendolo in un più ampio contesto che coinvolgesse tutta la prospettiva economica e sociale di Milano, trattando principalmente i temi delle infrastrutture, dell'assetto produttivo e della riorganizzazione dei servizi, tenendo conto della importante struttura economica e sociale di Milano, del suo peso nella storia italiana e di quello potenziale nella crescita dell'Europa comunitaria. Si faceva cenno al tema della sicurezza nella città, della criminalità, del disagio sociale e della marginalità, oltre che ai temi economicamente rilevanti dei due aeroporti milanesi. Una concertazione che avrebbe condotto ad un testo ampio ed argomentato, sostenne CGIL che invece contestò al patto una visione parziale, e sbagliata della politica del lavoro, accusandolo di eccedere nella flessibilizzazione e di essere carente nelle tutele dei lavoratori, oltre che di non essere stato condotto con un dialogo democratico.

Come rileva una parte dottrinale⁹³, nel Patto di Milano più che in altre occasioni è arduo separare le valutazioni tecnico-giuridiche da quelle politiche che molto spesso si alimentano delle ambiguità e delle sensazioni che appunto un testo tecnico imperfetto può suscitare.

Veniva aggiunto che gli intenti e i contenuti discriminatori del patto nei confronti degli extracomunitari rischiavano comunque di fare presa sull'opinione pubblica e sui rapporti tra questa ed il fenomeno migratorio.

Delle obiezioni mosse al patto nessuna si è poi rivelata fondata, alla luce del fatto che i contrasti si risolsero secondo la prassi delle relazioni industriali, con la sottoscrizione di una nuova intesa tra il Comune di Milano, la stessa CGIL e CISL, UIL, in data 2 Maggio 2002, con la quale le parti si impegnano nuovamente, come già avvenne nel 1998, ad avviare un ampio confronto trilaterale richiamando fra gli altri, gli stessi temi urbani, economici e occupazionali trattati dal patto di Milano e menzionando le fasce deboli del mercato del lavoro fra cui gli immigrati disoccupati. I sottoscrittori del patto preferirono nel 2000 accordi semplici, su pochi temi, e subito, che garantissero risultati sicuri in termini di incremento occupazionale e soluzioni rapide di problemi urbani, anziché ipotetici piani strategici di politica locale del lavoro a tutto campo come proponeva CGIL.

Il patto ha il pregio delle soluzioni rapide e degli accordi chiari, richiamando un po' in questo il tradizionale pragmatismo milanese: è rivolto al conseguimento di immediati risultati sul territorio comunale ed è orientato a soluzioni funzionali e tecnicamente non ambigue.

CISL e UIL si orientarono a concludere la trattativa seguendo una strategia di intesa con l'Amministrazione Comunale milanese, scendendo ad un compromesso federalista con l'ammettere regole e soluzioni del mercato locale del lavoro differenziate rispetto a quelle generali stabilite dalla

⁹² Intervenne sull'argomento il Segretario confederale, Sergio Cofferati, in data 11 febbraio 2000

⁹³ Franco Scarpelli, *Diritto delle relazioni industriali*, N.2-2000, *Il Patto Milano Lavoro: le regioni del dissenso*

legge e dai contratti di categoria. Con ciò riconobbero alla concertazione un valore contrattuale che travalicava i contratti locali ed anche le stesse concertazioni nazionali.

CGIL invece rimase ancorata alla visione di sindacato di controllo generale, preoccupandosi in primo luogo degli ostacoli che il patto avrebbe incontrato nelle diverse soluzioni date alle stesse materie dal Contratto collettivo di categoria, accordo che viene visto ancora come l'unico in grado di stabilire regole in materia di occupazione e mercato del lavoro.

L'intesa che ne uscì, per contro, non appartiene certo ad un dicendi genus con aperture solenni e logica di chiusura di valore politico, manca dell'ampiezza e delle accortezze che caratterizzano gli accordi sindacali trilaterali, mai completi e con note a verbale aggiunte; è piuttosto una raccolta sintetica di strumenti e norme interconnesse.

Treu ed altri affermano⁹⁴ che la valenza del Patto trascende la dimensione locale e rappresenta un prototipo, poi diffuso in altre città⁹⁵, di utilizzo dello strumento concertativo in funzione della promozione dell'occupazione locale, e che costituisce una fase di sperimentazione degli orientamenti comunitari in tema di occupazione; sono gli orientamenti dati dal "processo di Lussemburgo" il quale nel '98 avvia una politica di coordinamento degli indirizzi dell'Unione europea in materia di occupazione a livello macroeconomico, mentre introduce e sollecita fortemente la dimensione regionale del dialogo sociale al livello microeconomico. Ciò confermerebbe una tendenza, almeno da parte delle associazioni firmatarie, a superare le logiche delle politiche sindacali neocorporative e delle contrattazioni nazionali accentrate, ed a concludere accordi in stile europeo.

Capitolo V

Il patto e il diritto interno

5.1 Il problema della natura giuridica del patto secondo il diritto interno

A differenza degli "accordi triangolari" a cui si riferiva la sentenza 34/85 della Corte Costituzionale, il Patto di Milano trae una legittimazione anche dal dialogo sociale avviato a Maastricht ed inserito nel Trattato di Amsterdam del '97 e dalle politiche sull'occupazione iniziate col processo di Lussemburgo. Per capire meglio il ruolo pilota giocato dal patto di Milano nella politica sociale europea, dovremmo esaminare le connessioni tra accordi di concertazione locale e

⁹⁴ Vedi note 29 e 30

⁹⁵ Su questo anche: Il Sole 24ore, testata del 8.2.2000, Italia – Lavoro; *LAVORO, REBUS PER LA SINISTRA: le iniziative, sull'esempio di Milano, per favorire l'inserimento di immigrati e fasce deboli dividono le amministrazioni comunali, Torino boccia il patto, Genova subisce i diktat di Rifondazione, ma Roma e Napoli ci provano*. La diffusione del patto di Milano in altre città viene chiaramente influenzata dalle coalizioni politiche che governano le città e che vedono il patto positivamente o negativamente a seconda del loro colore.

politiche del lavoro europee in un'ottica generale, problema da lungo tempo affrontato dalla dottrina⁹⁶.

Sembra però prima necessario definire che cosa sia un accordo di concertazione cioè affrontare il problema della natura giuridica del patto, poi del contesto di diritto del lavoro in cui si inserisce, tenendo conto dei presupposti economici, sociali e di relazioni sindacali che portarono ad esso. Si può ipotizzare una duplice natura giuridica del Patto di Milano: una di contratto collettivo ed un'altra come atto di indirizzo politico dei governi locali, Comune di Milano, Provincia e Regione. Giugni⁹⁷ esamina il problema della natura giuridica dei cosiddetti accordi triangolari, fra i quali rientra il Patto di Milano ed afferma che si tratta di un problema complesso.

Il dibattito dottrinale che seguì la sentenza n.34 del 1985, relatore Paladin, della Corte Costituzionale permise di chiarire il rapporto tra la legge e l'autonomia collettiva. La Corte aveva rigettato le eccezioni di incostituzionalità sollevate nei confronti dei dd.ll. 10/1984 e 70/84 che avevano fissato i punti di contingenza relativi ad un determinato periodo in contrasto con una predeterminazione avvenuta attraverso un accordo triangolare, l'Accordo sindacale sul costo del lavoro stipulato il 22 Gennaio 1983 detto "protocollo Scotti", abbassandoli. Il protocollo Scotti riguardava la generalità dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati.

Dopo avere affermato il principio generale secondo il quale il legislatore ordinario non può "cancellare o contraddire ad arbitrio la libertà delle scelte sindacali e gli esiti contrattuali di esse", la Corte ritenne legittimo il taglio operato dal legislatore ai punti di contingenza, poiché le finalità di interesse pubblico perseguite dalla legge si collocano su un piano superiore rispetto alla libertà di organizzazione sindacale ed alla corrispondente autonomia negoziale.

In seguito a tale importante decisione si sviluppò l'analisi di vari profili del rapporto tra legge e autonomia contrattuale collettiva, che sono importanti per capire la natura giuridica degli accordi triangolari. In primo luogo Giugni osserva che non esiste nel nostro ordinamento una riserva di legge in favore della Contrattazione collettiva: ciò comporta che ciò che viene regolamentato da questa fonte può essere oggetto di regole concorrenti fissate dalla legge.

In secondo luogo il consenso dei sindacati, quando non è unanime (ed è anche il caso del Patto di Milano, che non venne firmato da CGIL) pone dei problemi di valutazione della rappresentatività, richiedendo strumenti di verifica di cui l'ordinamento attuale non dispone.

In terzo luogo, se da una parte certamente la Costituzione all'art.39 tutela l'attività contrattuale in quanto imprescindibile espressione della libertà del sindacato, dall'altra bisogna distinguere tra attività contrattuale e singoli atti che ne derivano. Tale distinzione comporta che interventi

⁹⁶ Massimo D'Antona, Rivista trimestrale di diritto del lavoro, settembre 1994, *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'unione europea*

Marco Biagi, Diritto & pratica del lavoro, n.21/1998, *Il ruolo della concertazione per l'innovazione delle politiche del lavoro*, Riflessioni sulla situazione a livello comunitario e nazionale

⁹⁷ Gino Giugni, *Diritto Sindacale*, Cacucci editore, 2000

temporanei della legge, diretti ad armonizzare i risultati dell'attività contrattuale con gli interessi generali stabiliti dalla sede politica competente, sono legittimi.

La Corte affermava inoltre nella sentenza 34/85 che "anomala" rispetto al modello costituzionale, risultava non la legge, bensì la struttura contrattuale tripartita che, secondo la Corte, non è vera contrattazione, ma fa parte di un'azione di politica economica del Governo.

Per contro Giugni sostiene che in realtà, con il protocollo Scotti (che viene considerato il primo vero accordo trilaterale⁹⁸) si svolse una vera contrattazione collettiva dove le parti avevano preso impegni reciproci e che anche il Governo, avendo preso parte alla trattativa portando un proprio interesse, poteva considerarsi un contraente. Giugni sostiene che tanto può ritenersi valida l'affermazione della Corte che la partecipazione del governo avrebbe portato l'accordo sul piano pubblicistico, quanto quella contraria che il Governo aveva assunto impegni in forma privatistica. Il problema della qualificazione giuridica di queste intese è complesso ed è oggetto di un interesse molto attuale.

Giugni sostiene che queste intese possono considerarsi anomale per la loro natura composita dove si intrecciano rapporti giuridici che vincolano le parti sociali con impegni del Governo che invece non possono ritenersi vincolanti, in quanto l'attività legislativa non può sottostare a vincoli generati da una fonte contrattuale; neppure possono nascere dei diritti soggettivi dei soggetti possibili beneficiari di un provvedimento di legge contrattato ma poi non realizzato. Si potrebbe porre il problema della scindibilità delle varie parti di tali accordi, ove una di esse, ritenuta determinante per il consenso dei contraenti, risultasse inadempita o addirittura invalida. Giugni conclude che la prassi delle relazioni industriali porta a risolvere tali controversie con ulteriori accordi transattivi. E' dunque possibile sostenere l'ipotesi, entro i limiti sopra citati, che il Patto di Milano possa essere qualificato come un contratto collettivo.

Secondo quanto unanimemente riportato dalla dottrina⁹⁹ l'attività degli attuali sindacati¹⁰⁰ si può concludere con atti giuridici che, nel caso di accordi scritti, assumono una natura contrattuale.

Nell'ipotesi sopra esaminata, anche il Patto di Milano potrebbe ritenersi un Contratto Collettivo che, nell'esperienza giuridico - sindacale italiana post corporativa, è da ritenersi di Diritto Comune poiché, un Contratto Collettivo di diritto Pubblico, secondo il dettato Costituzionale dell'art. 39¹⁰¹, era previsto per il nostro ordinamento a determinate condizioni¹⁰² ma è rimasto un'ipotesi irrealizzata.

La Giurisprudenza ha considerato privatistica la natura giuridica dei Contratti Collettivi che regolano i rapporti individuali di lavoro e le relazioni intersindacali salvo le limitate eccezioni

⁹⁸ Antonio Vallebona, Istituzioni di diritto del lavoro I, Il Diritto Sindacale, Giappichelli editore, 2000

⁹⁹ Giugni, vedi nota 14; Antonio Vallebona, Istituzioni di diritto del Lavoro I, Diritto Sindacale, Giappichelli Editore, 2000

¹⁰⁰ Secondo Zatti - Colussi, Lineamenti di diritto privato, CEDAM, 1999, vedi stessa nota in appendice

¹⁰¹ Vedi appendice stessa nota

¹⁰² Vedi appendice stessa nota

derivati dalla L.741/59, la cosiddetta legge Vigorelli, ed il rapporto di lavoro del Pubblico impiego prima dell'avvento della L.29/93 che lo fonda oggi su un contratto di tipo privatistico anche se speciale per l'esistenza di deroghe al diritto comune.

Sembra dunque necessario riferirsi ai *τοποί* classici del diritto privato che regolano il contratto.

In tali ipotesi, la denominazione Patto, attribuita all'accordo triangolare, risponde sostanzialmente al significato di "convergenza d'opinioni" tra i firmatari sancita, ossia resa definitivamente valida, da un atto ufficiale mediante la forma scritta; tuttavia la letteratura usa anche alternativamente i sostantivi Accordo (indicante una conformità d'intenti) o Intesa (indicante un impegno reciproco su una linea di condotta), tecnicamente meno adatti a riassumere la natura contrattuale.

Si tratta di un accordo in forma scritta di tre parti sociali, parte Istituzionale pubblica e parti sindacali in rappresentanza di lavoratori e datori di lavoro, per la regolazione di futuri rapporti giuridico-patrimoniali, contratti di lavoro, che verranno costituiti tra i soggetti rappresentati dai firmatari. In quanto tale il patto sembra idoneo a rispondere alla nozione data dall'art. 1321 del Codice Civile¹⁰³ e dovrebbe ritenersi soggetto alle norme civilistiche che regolano il Contratto in generale di cui al Titolo II, Dei contratti in generale, del Libro IV, Delle Obligazioni, del Codice civile. Anche se non si tratta di un contratto tipizzato da una norma di legge¹⁰⁴ resta tuttavia un contratto di diritto privato valido secondo il principio di libertà sindacale stabilito dall'art.39 della Costituzione poiché diretto a regolare interessi protetti dall'ordinamento. Bisogna però dire che la Concertazione regionale e quella provinciale vennero previste come organi permanenti tripartiti e permanenti delle rispettive strutture di Governo, denominate Commissioni regionale e provinciale per le politiche del lavoro, dal Decreto legislativo 469/97 all'art.4 su delega della L.59/97 nell'ambito della riforma Bassanini, e vennero in seguito istituite nel concreto dalla Legge Regionale Lombardia 1/99 all'art.7.

Le due norme assegnarono alle Concertazioni locali le funzioni di "proposta, progettazione, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche ed alle politiche del lavoro di competenza regionale" ma non ne disciplinarono una causa contrattuale, poiché l'adozione delle decisioni rimaneva di esclusiva competenza dell'organo di Governo regionale o locale; non venne prevista dunque una funzione centrale di valida stipula di atti riguardanti le politiche o le materie di lavoro. Solo nella denegata ipotesi che una funzione sociale di tipo contrattuale fosse stata assegnata dalla legge 469/97 alla Concertazione regionale e provinciale (cosa che avrebbe sollevato dei problemi di incostituzionalità poiché una legge regionale avrebbe potuto essere formata solo con il consenso del

¹⁰³ Libro quarto, Delle Obligazioni; Titolo II, Dei contratti in generale; art.1321 c.c. Nozione:

Il contratto è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale.

¹⁰⁴Il Decreto Legislativo 469/97 e la Legge Regionale Lombardia 15/99 disciplinano la concertazione ma non le attribuiscono capacità contrattuale.

Decreto Legislativo 23 dicembre 1997 n. 469: "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n.59", Art.4.[Criteri per l'organizzazione del sistema regionale per l'impiego] vedi testo alla stessa nota in appendice.

Sindacato), questa avrebbe assunto in materia di lavoro delle funzioni contrattuali tipiche e dunque avrebbe acquisito la capacità di stipulare contratti aventi efficacia generale.

Nel nostro ordinamento però, la capacità di regolare gli interessi pubblici è attribuita esclusivamente agli organi politici, al Parlamento in primo luogo in base agli art.70 e seguenti della Costituzione e alla Regione in base alle disposizioni degli artt.117 e seguenti della Costituzione.

La capacità di stipulare contratti di diritto pubblico è prevista, per i Sindacati post corporativi, dal dettato costituzionale all'art.39, rimasto però inattuato, che prevedeva una via ben precisa perché il contratto avesse efficacia obbligatoria generale, che era l'acquisto della personalità giuridica dei sindacati registrati.

Nell'ipotesi che si consideri il Patto un contratto di diritto comune, la causa contrattuale apparirebbe essere lo scambio, posto che esiste un sinallagma rintracciabile nel rapporto di scambio tra interesse pubblico, rappresentato dal Comune, Provincia e Regione, e interesse privato rappresentato dalle Associazioni degli Imprenditori e dei lavoratori. Tale ipotizzato rapporto di scambio ha un contenuto sociale ma anche economico e giuridico in quanto regolante futuri rapporti di lavoro e di produzione di servizi e potrebbe integrare l'idea dello scambio che caratterizza i contratti a prestazioni corrispettive.

Le parti imprenditrici si impegnano, attraverso l'associazione che le rappresenta, ad adempiere obblighi consistenti nell'assunzione di determinati soggetti e non altri; in cambio la parte sindacale che rappresenta i lavoratori si impegna a rispettare la stipula di categorie contrattuali atipiche, che fanno eccezione anche a precedenti contratti nazionali di categoria che regolano la stessa materia dei contratti a termine su rinvio dell'art.23 L.56/87, per un interesse associativo, dunque privatistico, data la natura attribuita dal nostro ordinamento alle Organizzazioni sindacali. La parte pubblica, nei limiti su citati, si impegna a intervenire con agevolazioni finanziarie, formative ed organizzando i propri uffici, lo Sportello Unico Milano Lavoro, per i fini previsti dal Patto, facendo entrare nell'accordo anche un interesse di ordine pubblico.

Sembra sottolineare l'attualità del Patto di Milano, lo scambio di interessi privati concessi eccezionalmente (contratti flessibili contro nuovi posti di lavoro riservati a soggetti specifici) in vista della realizzazione di un interesse pubblico; tale scambio porta a concludere un peculiare accordo che non appartiene a tipi disciplinati dalla legge ma che è diretto a "realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico" (art.1321 c.c.). Tali interessi in tutta generalità potrebbero essere ravvisabili in quelli tutelati dalla Costituzione all'art.4 (diritto al lavoro e promozione delle condizioni di effettività) e dall'art.35 (tutela del lavoro, formazione ed elevazione professionale).

Rimanendo nell'ipotesi di una natura contrattuale del Patto, una seconda causa contrattuale potrebbe essere considerata la collaborazione tra più soggetti volta a realizzare una diversa funzione

del contratto¹⁰⁵ anche se una idea di corrispettività, secondo Zatti – Colussi, è sempre presente in questa diversa causa perché se viene meno la prestazione di uno dei soggetti viene meno anche il suo diritto: ad esempio, se un imprenditore non assume in base ad un progetto approvato dalla Commissione, dovrà attenersi alla disciplina generale e non ai vantaggi contrattuali offerti dal Patto, e non potrà usufruire dei servizi erogati dallo Sportello Unico.

L'oggetto del Patto, rimanendo nell'ipotesi della natura contrattuale di diritto comune, potrebbe ritenersi la stipula di futuri contratti di lavoro, di cui si precisa la particolare natura, le condizioni ed i soggetti.

La partecipazione al Patto quali parti contraenti degli organi locali di governo, Comune di Milano, Provincia di Milano e Regione Lombardia, come va interpretata?

Si tratta certo di una novità rispetto a forme precedenti di concertazione territoriale, come i patti d'area e i contratti territoriali, di cui sopra, dove il coinvolgimento delle Istituzioni locali era predisposto per legge e le intese erano di tipo programmatico.

Se vediamo il Patto sotto la funzione di un contratto collettivo, la sentenza n. 34/85 della Corte Costituzionale sembra avere escluso che l'interesse collettivo, rappresentato dai sindacati, possa svolgere una funzione sostitutiva della legge, che può essere comunque adottata sulle stesse materie, disciplinandole anche diversamente quando ravvisi un diverso interesse generale: rigettò infatti il ricorso di CGIL che sollevava la questione di illegittimità dei decreti governativi che avevano operato il taglio della contingenza contraddicendo un precedente accordo di concertazione. La Corte Costituzionale respingendo l'eccezione di illegittimità costituzionale per violazione del diritto di libertà contrattuale derivante dall'art.39 Cost., del D.L.10/84 che trasferiva in legge la parte essenziale di un accordo, affermò in buona sostanza che tali contratti non sono quelli tutelati dall'art.39 Cost. e, in quanto trattano materie d'interesse pubblico, invadono il campo delle funzioni politiche del Governo.

La Cassazione a sezioni unite con la sentenza 124/93 ha ribadito che il Governo non è vincolato da precedenti negoziazioni nella propria attività non solo legislativa ma anche amministrativa, ed ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione sulla domanda, proposta da un sindacato, di condanna del Governo al risarcimento del danno per il mancato rispetto di un accordo¹⁰⁶. Giugni¹⁰⁷ riporta che la sentenza 34/85 della Corte Costituzionale afferma che gli accordi di questo tipo, e l'accordo 11 febbraio 1984 era un accordo triangolare, non sono veri e propri contratti collettivi e non godono pertanto della tutela dell'art.39 Cost., bensì rientrano nella funzione politica di indirizzo del Governo. La Corte, pur affermando il principio generale che non è consentito al legislatore

¹⁰⁵ Zatti Paolo, Colussi Vittorio, *Lineamenti di diritto privato*, CEDAM, 1999

¹⁰⁶ Riportato da Antonio Vallebona, *Istituzioni di diritto del lavoro I, il diritto sindacale*, Giappichelli, 2000

¹⁰⁷ Gino Giugni, pag. 23, *Diritto Sindacale*, Cacucci Editore 1999

ordinario “cancellare o contraddire ad arbitrio la libertà delle scelte sindacali e gli esiti contrattuali di esse”, rigettò tutte le eccezioni di incostituzionalità.

Gli impegni concertativi, per le Amministrazioni Pubbliche, hanno dunque il valore di un semplice indirizzo politico? Ma l’impegno di indirizzo che assumono, non le obbliga forse ugualmente, salvo il mutare delle situazioni sociali che hanno condotto all’impegno, ad adempiere alle obbligazioni derivati dal patto sottoscritto? Diversamente il sistema della concertazione non avrebbe senso.

Nel caso del patto di Milano i consistenti impegni amministrativi e finanziari assunti dal Comune per la istituzione dello Sportello Unico Milano Lavoro, struttura che regge tutta l’impalcatura del Patto, vennero rispettati, così come la conclusione della convenzione tra Comune, Provincia di Milano e Questura, volta ad agevolare le pratiche di regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari. Ciò permette attualmente il funzionamento dell’intero progetto.

5.2 Le politiche nazionali del lavoro e il sistema della concertazione

Il Decreto legislativo 469/97 e la Legge Regionale Lombardia 1/99 all’art. 4 disponeva che l’organizzazione amministrativa, le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti, relativi all’organizzazione di un sistema regionale per l’impiego, fossero disciplinati con legge regionale di cui fissava principi e criteri direttivi. Aggiungeva al comma 2 che “le Province individuano adeguati strumenti di raccordo con gli enti locali, prevedendo la partecipazione degli stessi alla individuazione degli obiettivi e all’organizzazione dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti di cui all’art.2 c.1 (fra gli obiettivi elencati vi sono: il collocamento ordinario, quello obbligatorio e quello dei lavoratori extracomunitari; iniziative volte ad incrementare l’occupazione e ad incentivare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro). All’art.6 disponeva “l’istituzione di una commissione provinciale unica per le politiche del lavoro, quale organo tripartito permanente di concertazione e di consultazione delle Parti Sociali in relazione alle attività e alle funzioni attribuite alla provincia ai sensi dell’art.4,c.1”.

Negli ultimi 15 anni non solo il sistema delle relazioni sindacali ma anche il sistema politico ed il legislatore, in varie occasioni hanno dimostrato di voler rafforzare il livello locale della concertazione.

Giugni¹⁰⁸ ricollega l’origine della concertazione sociale con le trasformazioni del sistema produttivo che erano iniziate dopo le crisi petrolifere degli anni 70 che portarono ad una configurazione dell’impresa completamente diversa dalla fabbrica fordista. Scompariva la classe operaia e veniva meno la forza contrattuale che sosteneva il sistema delle relazioni industriali. Il concetto dello status di lavoratore dipendente a vita, con tutele ampie, mutava. La crisi economica che accompagnò il cambiamento, la restrizione delle risorse “distribuibili”, portò il sistema politico a sovrapporsi con

¹⁰⁸ Gino Giugni, Diritto Sindacale, Cacucci Editore 1999

quello sindacale. Il fenomeno era generalizzato a livello europeo¹⁰⁹ e si tradusse in rapporti di scambio politico, dando origine secondo Giugni ai sistemi cosiddetti neocorporativi, definiti economicamente¹¹⁰ quelli dove lo Stato interviene come parte attiva in una contrattazione dove il Sindacato dei lavoratori assumeva un ruolo di controllo e quello degli imprenditori cedeva ad una visione pluralista del sistema delle transazioni di lavoro, ammettendo di trattare con un sindacato “collaborativo”, il cui scopo era la difesa ad oltranza dei posti di lavoro.

Il problema di governare queste trasformazioni, introducendo i nuovi concetti della flessibilità, dei contratti che passavano da acquisitivi ad ablativi, del rallentamento delle dinamiche salariali, del passaggio dal garantismo individuale a quello collettivo, induceva le istituzioni pubbliche a intervenire in campi fino ad allora occupati dal libero gioco delle contrapposte forze sociali, cercando il loro consenso. D'altra parte anche i sindacati avevano interesse ad avere un dialogo con le pubbliche istituzioni, sia per la profondità della crisi che costringeva ad una mobilitazione generale, sia per la perdita di forza contrattuale che si andava profilando nella trasformazione delle relazioni sindacali.

Il ruolo di attore principale, fino a quel momento recitato sulla scena del diritto sindacale dalla giurisprudenza, passava ora all'azione congiunta di contrattazione collettiva e legge.

Da un lato il Governo interveniva nelle trattative, realizzando la concertazione sociale, trasportando in tale sede una parte considerevole della politica del lavoro ed economica, promovendo l'accordo in maniera tale da realizzare interessi comuni.

Dall'altro i contenuti di leggi aventi come materia la politica sociale ed economica, venivano adottate dopo avere previamente avuto il consenso delle Organizzazioni Sindacali creando così un nuovo modello di concertazione, la cosiddetta legge contrattata.

Il sistema attuale dei rapporti concertativi viene fatto risalire ad un momento di maturazione raggiunto con l'accordo del 23 luglio 1993, anche se analoghi accordi triangolari erano avvenuti fin dai primi anni 80, passando attraverso varie “sperimentazioni” fra la vicenda del Protocollo Scotti dell'83 che aveva portato alla citata sentenza della Corte Costituzionale.

Negli anni 90 il sistema della concertazione segnava il passaggio tra due sistemi di Relazioni Industriali profondamente diversi e tra due concezioni distinte di mercato del lavoro, oramai profondamente mutato dagli eventi economici che precedevano.

Le implicazioni del Sindacato su responsabilità decisionale e ruolo sociale era diversa.

In Italia il Sindacato potrebbe concludere accordi aventi valore di astrattezza e generalità soltanto sotto le ipotesi previste dall'art.39 della Costituzione: l'interrogativo portato dai cambiamenti che si è cercato di descrivere è se il sindacato possa ancora fare a meno della personalità giuridica, dal

¹⁰⁹ Veneziani, 1992

¹¹⁰ Giovanni Costa, Economia e direzione delle risorse umane, Utet, 2001

momento che l'Unione Europea ¹¹¹ riconosce alle parti sociali un ruolo istituzionale che, in termini generali, può portare lo Stato ad affidare ad esse la conclusione di accordi aventi valore di legge secondo il diritto comunitario. Di fatto, l'intesa milanese vede il sindacato partecipare a decisioni che hanno implicazioni generali e durature sulle politiche locali dell'occupazione.

La principale novità dell'intesa consiste proprio nell'aver avviato, tra i vari soggetti sociali portatori di interessi istituzionali e quelli rappresentativi degli interessi dei lavoratori, un ampio dialogo il quale cerca di adattare alla realtà milanese ¹¹², che costituisce il dato di partenza ¹¹³, la strategia auspicata dalle politiche dell'Unione Europea sull'occupazione così come definite dal Consiglio straordinario sull'occupazione di Lussemburgo del novembre 97 in attuazione del capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam, ottemperando per altro alle politiche nazionali del decentramento amministrativo ed ai principi di sussidiarietà e cooperazione tra Enti locali, così come disposte dalla cosiddetta riforma Bassanini ¹¹⁴, utilizzando lo strumento della concertazione ¹¹⁵ e della programmazione negoziata ¹¹⁶.

L'Accordo stabilisce un quadro strutturato di rapporti dialettici tra le parti sociali destinati a regolare e governare per quattro anni una parte significativa del sistema di transazioni di lavoro della realtà milanese in cui il Patto è inserito, seguendo un modello dinamico di relazioni che si distacca dagli altri accordi di concertazione precedenti i quali rientravano in una concezione delle "Relazioni industriali" più vicina ad una concezione morfostatica dei rapporti tra le parti; sotto tale ottica le relazioni erano concepite come sottosistemi di un sistema sociale complesso in quanto rispondevano ad indirizzi legislativi più o meno rigidi oppure a politiche sindacali centralizzate e volte al riconoscimento o al disconoscimento del potere politico vigente ovvero a "contrattare" provvedimenti di legge.

La peculiarità del Patto per Milano consiste dunque nel disegnare un sistema di rapporti tra le parti sociali che definisce e coordina "dal basso", secondo i principi della sussidiarietà nazionale, condizioni di cessione e d'uso delle prestazioni di lavoro innovative (es. borse di lavoro) vedendole come occasioni d'impiego per le fasce deboli della disoccupazione e come un vantaggio concesso a soggetti privati o pubblici, imprenditori ed Enti, che presenteranno progetti "innovativi" valutati da una Commissione tripartita; le tipologie contrattuali utilizzate (contratto a termine, di formazione e lavoro, di collaborazione coordinata e continuativa) non sono una variabile dipendente da

¹¹¹ Consiglio UE 22.02.99, 12° e 13° orientamento;

¹¹² Biagi, diritto delle relazioni industriali 2-2000

¹¹³ vedi dati statistici

¹¹⁴ L.59, 127 e 196 del 1997 e D.Lvo 469/97

¹¹⁵ Patto per Milano, artt. 5 e 8

¹¹⁶ Protocollo sulla partecipazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni all'attuazione del "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" sottoscritto il 22.12.98

provvedimenti di legge o dalle politiche sindacali ad essi congiunte o conseguenti, bensì delle applicazioni sperimentali nell'ambito dei progetti approvati dalla Commissione¹¹⁷.

Il patto risponde ad uno schema moderno di rapporti economici, dinamico ed attento a criteri attuali di strategia di mercato che ben si adatta allo schema generale del modello del sistema delle transazioni di lavoro illustrato dal prof. Costa¹¹⁸, nelle tre dimensioni degli attori sociali, delle variabili ambientali e delle transazioni di lavoro.

I modelli classici¹¹⁹ che descrivevano i sistemi di relazioni industriali erano statici, caratterizzati da concezioni bipolari del sistema di transazioni, immerse in un sistema sociale che ne condizionava le decisioni, ed erano modelli colti a rendere conto della "anomalia" del conflitto, percepito da alcuni come positivo, da altri come negativo.

Il sistema produttivo, divenuto più complesso, non è oggi più governabile soltanto secondo le logiche degli opposti interessi; il sistema bipolare in conflitto cede il passo al dialogo sociale, alla concertazione, e intercetta nella piena occupazione lo strumento per migliorare il sistema economico e per diminuire di conseguenza le tensioni sociali. In questo scenario le parti sociali vengono ad occupare un ruolo privilegiato. Il problema occupazionale, con il processo di decentramento amministrativo, diventa una competenza delle politiche del lavoro regionali e provinciali e la concertazione viene istituzionalizzata.

Il patto di Milano si colloca al centro delle tendenze generali della politica del lavoro degli anni '90 che si orientano verso la valorizzazione del ruolo delle Parti sociali, Istituzioni locali e Associazioni sindacali, ed intravede la necessità di assegnare Loro compiti, responsabilità ed attribuzioni indipendenti, di iniziativa, di progettazione e di attuazione di meccanismi d'intesa e contrattuali non più vincolati a decisioni centralizzate. Il principio europeo che spingeva in questa direzione era quello della sussidiarietà mentre internamente si parlava di devoluzione di funzioni e compiti, di deregulation e di federalismo amministrativo.

Da un lato, la nuova politica sociale del Trattato di Maastricht del 92, divenuta parte integrante del Trattato dell'Unione Europea dopo il Trattato di Amsterdam del 97, incoraggia gli accordi fra le parti sociali e ne valorizzava il ruolo; dall'altra il diritto interno si indirizza alle politiche del decentramento Amministrativo, intese a migliorare l'efficienza dell'intero sistema Istituzionale Pubblico: le due tendenze convergono verso l'attribuzione di una importanza crescente al sistema del confronto tra le parti sociali e della concertazione. Ciò ha permesso l'emergere di una nuova classe di accordi di natura territoriale tra i quali si inserisce il patto di Milano, considerato un prototipo di dialogo sociale in stile europeo.

¹¹⁷ art.7 c.1 dell'Intesa Milano Lavoro

¹¹⁸ Costa Giovanni, *Economia e direzione delle risorse umane*, UTET 2001 Vedi stessa nota in appendice.

¹¹⁹ Giovanni Costa, *Economia e direzione delle risorse umane*, Utet, 2001

ci si riferisce ai modelli classici della scuola delle Industrial relations di Dunlop e di Crouch

5.3 L'evoluzione del sistema produttivo

Sarebbe difficile capire perché la politica sociale europea, nuova in un sistema nato per l'unione economica, e la politica sindacale italiana, che storicamente aveva rafforzato il livello centrale dei contratti, intercettassero ora nei livelli periferici, regionale e locale, il fulcro di nuove responsabilità contrattuali, se non si tenesse presente che: 1) questi cambiamenti sono stati originati dalla crisi del precedente sistema di relazioni industriali; 2) il problema occupazionale è visto come la soluzione della crisi dei sistemi di welfare.

Dal lato imprenditoriale, la necessità di superare i limiti della logica produttiva di tipo Taylorista, con l'introduzione spesso traumatica delle nuove tecnologie, il ricorso al decentramento e all'outsourcing con smantellamento delle strategie di verticalizzazione, ha portato all'abbandono definitivo delle concezioni unitarie e dell'idea della centralizzazione del potere contrattuale che avevano senso solo nella logica bipolare, ammettendo sempre più l'utilità della concertazione. In tale contesto compiti, responsabilità ed iniziative non possono rimanere vincolate nell'idea scarsamente decentrata del sistema contrattuale introdotto con l'accordo di Luglio del '93, di un Contratto Nazionale di Categoria assistito da un secondo livello decentrato; in talune realtà il metodo della doppia contrattazione si dimostra insufficiente a tener conto delle particolarità locali, specialmente nelle politiche del mercato del lavoro e dell'occupazione, tradizionalmente gestite dallo Stato con l'istituto del Collocamento Obbligatorio salvo rinvii al contratto o alla concertazione, nella seconda metà degli anni 90, per la gestione di particolari materie come la flessibilità, i contratti a termine, la mobilità, la cassa integrazione, i patti d'area. Neanche le nuove categorie di lavoratori, né imprenditori né dipendenti, rispondono più alla tradizione sindacale e impediscono di continuare a pensare di poter condurre i rapporti contrattuali secondo un sistema di relazioni industriali oramai superato, basato sul bipolarismo capitale – lavoro e sul sistema del conflitto. Il complesso contesto sociale, normativo, giuridico e delle relazioni sindacali in cui si inserisce il Patto di Milano segue la concitata dinamica economica degli ultimi 15 anni, periodo nel quale il ruolo delle parti sociali e il sistema amministrativo dello Stato centralizzato è profondamente mutato.

Alla soddisfazione delle esigenze di efficienza e dinamismo imposti dai cambiamenti economici e produttivi sembra dare un contributo il sistema della Concertazione, che sembra andare, anche con accordi come il patto di Milano, verso il sistema europeo della politica sociale. Il dialogo tra le parti sociali è lo strumento prioritario indicato per la risoluzione dei problemi occupazionali e del mercato del lavoro: negli ultimi anni l'attenzione dell'Unione europea e dell'Italia si è concentrata sul problema della piena occupazione che viene coniugato con la possibilità di creare un sistema europeo di benessere sostenibile.

L'obiettivo di costruire un valido sistema di concertazione su base locale proprio in materia di mercato del lavoro, nel tentativo di dare un seguito territoriale alle politiche occupazionali comunitarie, era studiato da tempo¹²⁰ con l'intento di creare una Regionalizzazione delle politiche del lavoro che seguisse il processo di concertazione con le parti sociali, specialmente in materia di occupazione, sviluppatosi con decisione in Italia a partire dal Protocollo di Luglio del 1993.

5.4 Il metodo della concertazione in Italia

La scelta concertativa contenuta nel Protocollo di Luglio del 93 segnava formalmente la fine di un sistema di relazioni sindacali affermatosi nell'epoca cosiddetta della golden – age; era una scelta di relazioni sindacali volta a stabilizzare ed a potenziare nuove scelte di politica economica, e di politica del lavoro collegata ad essa, attraverso il forte coinvolgimento delle Parti sociali, al fine di affermare una politica dei redditi che aiutasse a far fronte alla crisi economico produttiva, crisi che avevano messo allo scoperto il ritardo tecnologico italiano. C'era inoltre l'esigenza di mettere ordine nel sistema contrattuale impostato sulla conflittualità permanente la quale peggiorava gli effetti del recesso economico contribuendo ad aumentare l'inflazione a due cifre: bisognava contenerla con una ordinata politica dei redditi concertata che avrebbe innescato un circolo virtuoso, stabilizzando il sistema economico e portando anche ad un aumento dell'occupazione.

All'epoca, l'aumento dell'occupazione era visto come un punto di arrivo, permanendo l'ottica dello Stato sociale come risolutore dei problemi dall'alto; nel corso degli anni 90 la politica sociale europea ha portato ad invertire le cose e a vedere l'occupazione piena come punto di partenza.

Parallelamente si muoveva la politica italiana del federalismo amministrativo e della regionalizzazione delle politiche del lavoro che creano le premesse per il decentramento delle responsabilità dello Stato. Tali direttrici di politica del lavoro, europee e nazionali, vengono colte dal patto di Milano. Lo strumento del protocollo di luglio 93 per attuare le politiche del lavoro fu la concertazione, una scelta che si rivelò giusta; il Patto sociale del 98 si ispirava ampiamente ad essa estendendola ai nuovi temi di politica sociale, occupazione e lavoro, ritenendo inoltre che il rafforzamento a livello locale del metodo concertativo fosse una necessaria garanzia all'esercizio ed al rafforzamento delle autonomie locali di recente affermazione ad opera della riforma Bassanini.

Il Patto sociale del 98 viene richiamato dalla Pre-intesa milanese del 99, allegata al patto, e costituisce una premessa fondamentale al patto di Milano, poiché traccia le linee essenziali della politica sociale italiana mettendole in connessione diretta con quella dell'Unione europea e con la precedente politica economica incentrata sul protocollo di luglio del 93, declinandole col tema del dialogo sociale e con quello del decentramento amministrativo, gli strumenti fondamentali per attuare la nuova politica sociale.

¹²⁰ Marco Biagi, *Diritto & Pratica del lavoro*, n. 21/98, Il ruolo della concertazione per l'innovazione delle politiche del lavoro.

Viene così a stabilirsi un collegamento tra le politiche sociali regionali e quelle europee, attraverso il controllo nazionale.

Dare esecuzione a questo disegno significava appunto, per le Amministrazioni locali, avviare una politica sociale concreta come avvenne col patto di Milano.

5.5 Il decentramento amministrativo e la concertazione

Parallelamente all'evoluzione dei sistemi delle relazioni industriali che andavano adattandosi alla trasformazione dei sistemi produttivi nella fase dal tramonto del Welfare State, andava imponendosi sul piano amministrativo nazionale la necessità di un sistema della Pubblica Amministrazione più efficiente, improntato ad una organizzazione maggiormente efficace ed economica.

Le prime esigenze di snellimento e semplificazione dell'azione amministrativa pubblica, che non era più aggiornata con i moderni criteri di efficacia, economicità, pubblicità e dialogo con il cittadino, si erano manifestate dalla fine degli anni '80; la Legge 241/90 andava verso posizioni di avvicinamento del cittadino da parte della Pubblica Amministrazione dello Stato, tradizionalmente caratterizzata da autoritativa e unilaterale decisionale.

Le politiche di riforma sostanziale dell'amministrazione pubblica iniziavano con la Legge 29/93, ispirata al criterio dell'efficienza, al principio di economia e a quello della responsabilità funzionale.

Tuttavia ben presto si ravvisava anche la necessità di una riforma in senso "federalista" dell'Amministrazione Pubblica che, delegando alla periferia funzioni e compiti tradizionalmente di competenza dello Stato, si conformasse alle necessità imposte dai mutamenti sociali ed alleggerisse un sistema amministrativo diventato ormai vetusto e farraginoso: fu la riforma "Bassanini", Legge 15 marzo 1997 n.59, che delegando il Governo a conferire funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali per migliorare e semplificare il funzionamento amministrativo pubblico, offrì gli strumenti che avrebbero permesso alle amministrazioni locali di funzionare come delle "aziende" pubbliche, ispirate alle logiche produttive di stampo privatistico che venivano ritenute più efficienti ed adeguate ai tempi; la L.59/97 definì le linee strategiche che avrebbero attuato dei modelli di buona amministrazione, ispirate ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità, avendo come fine ultimo l'interesse dei cittadini. Agli indirizzi fondamentali si sarebbero ispirati decreti legislativi con i quali il Governo avrebbe indicato, per ciascuna materia, le funzioni ed i compiti da conferire alle regioni e agli enti locali o territoriali, osservando il principio di sussidiarietà; contestualmente all'entrata in vigore dei decreti, le strutture centrali o periferiche dello Stato che erogavano precedentemente gli stessi servizi erano soppresse, trasformate o accorpate.

Con il Decreto Legislativo 23 dicembre 97 n.469,¹²¹ il Governo recepiva la delega della Legge 59 e conferiva a regioni, province e comuni funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, predisponendo così le condizioni organizzative per costruire un sistema di concertazione su base locale, stabilendo i criteri per la creazione di un sistema regionale per l'impiego.

Si ha così una convergenza delle politiche delle relazioni industriali che, dopo il Protocollo di Luglio 93 si sono decisamente volte a trasformarsi in sistemi di concertazione, con le politiche della devoluzione amministrativa di funzioni e compiti dello Stato alle strutture di governo regionali e locali.

Un riguardo particolare viene riservato, dal D.Lgs.469/97 alla realizzazione di un'integrazione tra Regioni ed enti locali dei servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, integrazione che per poter essere assicurata necessitava di una successiva regolamentazione regionale che disciplinasse l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle stesse funzioni e compiti devoluti che, per quanto riguarda le materie del collocamento e del miglioramento del mercato del lavoro e dell'occupazione, vengono direttamente attribuiti alle Province. Il D.Lgs.469/97 prevedeva la realizzazione delle sedi concertative che avrebbero costituito il laboratorio di partenza, e lo strumento di controllo finale, delle politiche regionali per l'impiego che, per la parte centrale relativa alle decisioni, spettano agli organi di governo della regione; la gestione e l'erogazione dei servizi sono connessi attraverso i centri per l'impiego. Le Province assumono una funzione intermediaria tra Regione e Comuni, tra politiche regionali in materia di occupazione e realizzazione sul territorio: sono infatti esse stesse, ai sensi dell'art.4 c.2 della L.469/97, ad "individuare adeguati strumenti di raccordo con gli enti locali" prevedendo la loro partecipazione sia all'individuazione degli obiettivi che alla organizzazione dei servizi connessi al collocamento e al miglioramento del mercato del lavoro e dell'occupazione.

All'art.6 c.1 il D.Lgs.469/97 demanda direttamente alla Provincia l'istituzione di una commissione provinciale per le politiche del lavoro, in sostituzione delle commissioni provinciali per il lavoro già dipendenti dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, quale organo permanente tripartito di concertazione e di consultazione delle parti sociali in relazione alle attività e alle funzioni attribuite alla Provincia ai sensi dell'art.4 c.1, ossia l'attribuzione, da parte di una legge regionale (sarà la Legge Regione Lombardia 15 gennaio 1999 n.1) delle funzioni e dei compiti in materia di collocamento e mercato del lavoro a livello provinciale; la gestione ed erogazione dei servizi connessi alle dette funzioni e compiti tramite i "centri per l'impiego"; il trasferimento delle attività e delle funzioni precedentemente svolte dagli organi periferici del Ministero del Lavoro denominati commissioni provinciali, contestualmente soppressi.

¹²¹ D.Lgs.469/97,Art.4: [criteri per l'organizzazione del sistema regionale per l'impiego]: vedi stessa nota in appendice

La Legge Regionale Lombardia 15 gennaio 1999 n.1, con l'art.6, attribuisce finalmente alle Province Lombarde funzioni e compiti inerenti: alla costituzione dei centri per l'impiego; alla programmazione delle attività connesse; alla gestione ed erogazione delle attività di collocamento; alla concertazione con le parti sociali attraverso l'organo permanente tripartito di concertazione, già previsto per le province dall'art 6 D.Lgs.469/97.

L'ultimo comma dell'art.6, importante poiché direttamente connesso con l'attività che il Comune di Milano realizzò con il Patto, afferma che “all'individuazione degli obiettivi e all'organizzazione dei servizi connessi alle funzioni ed ai compiti attribuiti alle province possono partecipare gli enti locali secondo le modalità stabilite dalle province medesime.”

L'art. 7 della Legge Regionale 1/99 istituisce la Commissione regionale per le politiche del lavoro, sede di concertazione permanente con le funzioni di proposta, progettazione, valutazione e verifica, (funzioni) quindi anteriori e posteriori alle decisioni del Governo della Regione, delle linee programmatiche e delle politiche regionali del lavoro.

All'art. 10 della L.R.1/99 – Misure di politiche attive del lavoro – la Regione Lombardia si impegna ad una “azione di sostegno” sui temi: occupazione giovanile, lavoratori in difficoltà occupazionale, promozione di attività indipendenti, categorie deboli, formazione, riqualificazione e inserimento lavorativo, pari opportunità. Intercetta inoltre le risorse finanziarie provenienti dallo Stato e dall'Unione Europea necessarie per far fronte alle politiche regionali del lavoro.

A questo punto, grazie alle norme emanate a seguito della riforma Bassanini, un concreto dialogo sui temi del lavoro tra Comune di Milano, Provincia, Regione e Parti sociali in rappresentanza di lavoratori ed imprenditori può essere stabilito su basi di legittimità. Esattamente un anno dopo, viene firmato il Patto Milano Lavoro, con l'intervento in veste di contraenti della Regione Lombardia e della Provincia di Milano, ciò che non poteva avvenire per gli incontri preliminari al Patto degli anni precedenti in mancanza di una completa devoluzione delle funzioni e dei compiti in materia di politiche del lavoro.

L'attività legislativa di devoluzione agli organi periferici di funzioni e compiti in materia di politiche del lavoro venne accompagnata, specialmente su occupazione e mercato del lavoro, da un'azione dei Governi di graduale avvicinamento e valorizzazione del metodo della concertazione “in stile europeo”, come definì Treu il Patto sul lavoro di Milano. Fu un'azione ampia e circostanziata, che si concretizzava in atti di indirizzo del Governo e in frequenti accordi di concertazione, anche recentissimi, come il Patto per l'Italia - Intesa per la competitività e l'inclusione sociale - firmato a Roma nel luglio 2002 da Governo e Parti Sociali, non senza forti contrasti.

Nel quadro del mutamento delle politiche del lavoro e dell'evoluzione dei metodi per metterle in atto s'inserisce perfettamente nel 2000 il Patto per il lavoro di Milano.

5.6 L'evoluzione della Concertazione nel sistema delle relazioni sindacali

Gli atti dell'attività del Governo e del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, che hanno preceduto e seguito il Patto di Milano sugli stessi temi dell'occupazione e del mercato del lavoro a livello nazionale, hanno fatto ricorso in maniera crescente al metodo della concertazione che tende ad imporsi sempre più come il metodo moderno delle relazioni sindacali ma ha portato anche spesso a provvedimenti governativi o leggi "negoziate" che derivano in sostanza dall'attività di dialogo sociale, specialmente in materia di politica del lavoro. Per citare solo alcuni accordi di concertazione dell'ultimo decennio connessi alle tematiche ed al metodo del Patto di Milano, basti ricordare il Protocollo di Luglio del 1993, l'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996, il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998.

Il Protocollo di Luglio del 1993, che avviò la Politica dei redditi, ministro del lavoro il prof. Gino Giugni, con la quale Governo e Parti sociali, attraverso il contenimento della dinamica salariale in coerenza con il tasso d'inflazione, intendevano ridurre il deficit pubblico; l'accordo prevedeva un tavolo di concertazione istituzionalizzato e permanente per il confronto periodico tra Governo e parti sociali. La politica dei redditi ebbe successo tuttavia la discesa ai minimi storici del tasso d'inflazione che ne seguì fu accompagnata da una disoccupazione crescente¹²². Da qui nacque l'esigenza di porre mano alle politiche dell'occupazione e del mercato del lavoro che impegnarono sempre più i governi in confronti di concertazione con le parti sociali su tali temi.

L'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996 promosso dal prof. Tiziano Treu, allora ministro del lavoro, era diretto a fronteggiare il grave problema della disoccupazione e ribadì la scelta del metodo concertativo, introducendo a sua volta i Patti d'area, ulteriori tavoli di concertazione locali finalizzati alla stipula di "contratti territoriali" con clausole di vantaggio per gli imprenditori che avessero avviato le loro attività in zone particolarmente colpite dalla disoccupazione. Non mancarono le difficoltà, che misero a dura prova il metodo della concertazione: nella premessa dell'accordo il Governo Prodi si impegnava a recepire quanto avrebbero successivamente stabilito le parti sociali in una intesa sui tempi di lavoro, mentre poi successive difficoltà di governo lo costrinsero a non tenere fede all'impegno.

Nonostante le forti polemiche che ne seguirono, il metodo della concertazione veniva addirittura istituzionalizzato con il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998, firmato dal Governo e da 32 Associazioni Sindacali. Il Governo D'Alema chiese ed ottenne l'approvazione del Parlamento sul Patto sociale il che comportava la fiducia del Parlamento su un programma di Governo stabilito attraverso un accordo di concertazione sindacale. Era una significativa conferma politica sulla validità del metodo concertativo, tanto maggiore in quanto il "Patto sociale per lo

¹²² Antonio Vallebona, Istituzioni di diritto del lavoro I, il diritto sindacale, Giappichelli, 2000

sviluppo e l'occupazione", nel capitolo 2., affrontava direttamente il metodo della Concertazione, e manifestava l'intenzione del Governo di affidare ai sistemi locali di concertazione "rilevanti responsabilità in materia di mercato del lavoro", relazionandole all'accordo sulla politica sociale del Trattato di Amsterdam del 97. Il 25 gennaio 1999 a Milano, in vista di arrivare ad una conclusione chiara degli accordi in corso per il patto, veniva organizzata una conferenza a Palazzo Marino sul tema "La sussidiarietà orizzontale nella ristrutturazione delle Amministrazioni Pubbliche" nella quale intervenne il ministro Bassanini che appoggiò incondizionatamente l'intervento del sindaco Albertini, firmatario del patto, nel quale venivano espresse le idee relative alle nuove responsabilità locali in materia di occupazione e alla necessità di mettere in campo iniziative concrete di politica del lavoro a livello locale, applicando il principio di sussidiarietà e utilizzando gli strumenti della concertazione.

Nell'ottobre 2001 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali pubblicava il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia – proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità -, redatto da un gruppo di lavoro coordinato da Marco Biagi¹²³ e Maurizio Sacconi. Il Libro bianco apriva con un'ampia analisi delle inefficienze e degli squilibri del mercato del lavoro in Italia e nella parte seconda avanzava proposte per la promozione di un mercato del lavoro più dinamico e per l'innalzamento della qualità del lavoro toccando, fra l'altro, i temi del dialogo sociale nel modello comunitario, dell'occupazione piena, delle politiche attive del mercato del lavoro, della formazione professionale, della flessibilità, dell'evoluzione partecipativa del sistema delle relazioni industriali nel processo di trasposizione delle Direttive Comunitarie, dell'immigrazione e integrazione.

Il Libro Bianco contiene, fra gli altri, i temi affrontati a livello operativo dall'accordo milanese e le idee propositive ivi espresse inglobano le soluzioni adottate dal Patto stesso di avviare politiche attive per migliorare il mercato del lavoro, favorendo l'occupazione dei soggetti deboli disoccupati o occupati illegalmente, fra i quali gli immigrati, fenomeno al quale viene dedicata specifica attenzione. Nel capitolo del Libro Bianco dedicato all'immigrazione il Governo esprimeva il suo favore nei confronti dell'iniziativa della Commissione europea di indirizzare al Consiglio ed al Parlamento Europeo una comunicazione intitolata "An open method of coordination for the Community immigration Policy", 11 luglio 2001, COM(2001) 387final) comunicando di condividerne l'ispirazione. Veniva condivisa una politica di maggiore apertura nei confronti dell'immigrazione extracomunitaria, nel contesto dell'invecchiamento e diminuzione della popolazione su scala continentale europea, accompagnandola con una revisione dell'uso dei canali legali e con misure aggiuntive per eliminare il lavoro sommerso, esso stesso causa di immigrazione clandestina.

¹²³ Marco Biagi era stato consulente del Comune di Milano e coautore del testo del Patto.

Sia il Libro Bianco che “l’open method”, atti successivi al Patto di Milano, contenevano un’ampia serie di considerazioni sull’immigrazione e sull’occupazione coerenti con la linea operativa adottata dal Patto di Milano: occuparsi con decisione dei soggetti deboli del mercato del lavoro, fra cui gli extracomunitari disoccupati o con lavoro illegale. Nella Parte seconda del Libro Bianco, punto II.4.3, si fa esplicito riferimento al dialogo con le parti sociali a livello locale, al fine di programmare i flussi migratori, attuando insieme una politica di avvicinamento di domanda e offerta di lavoro che risolvesse i problemi di inserimento lavorativo degli immigrati. Il Governo affermava di ritenere prioritario che ai lavoratori extracomunitari disoccupati venisse assicurato uno sbocco sul mercato del lavoro e demandava alle parti sociali, a livello locale, la sperimentazione di forme di regolarizzazione e inserimento lavorativo, di inserimento sociale e di incentivazione del lavoro autonomo per favorire il recupero di quei mestieri che erano in fase di abbandono in Italia.

Capitolo VI

Il patto e il diritto europeo

6.1 Il patto e le politiche sociali comunitarie

In ambito comunitario, l’inserimento nel Trattato del capitolo sulla Politica sociale contenente importanti norme sul Dialogo tra le parti sociali¹²⁴, avvenuto dopo il 97 a seguito del Trattato di Amsterdam, aveva fatto assumere una maggiore importanza al ruolo del dialogo tra le parti sociali non solo a livello europeo ma anche a livello nazionale e regionale.

Dopo il 97 le risoluzioni del Consiglio europeo rivolgevano sempre più frequenti raccomandazioni alla collaborazione delle parti sociali a tutti i livelli, anche quelli regionali.

Il Patto sociale del 98 richiama infatti ampiamente i temi dell’ingresso dell’Italia nell’unione monetaria, il contesto economico e sociale che aveva portato le Parti Sociali a predisporre il Protocollo del 23 Luglio 1993 e sottolinea che agli obiettivi di convergenza macroeconomia che mossero le scelte del Protocollo di Luglio si aggiungevano ora quelli sull’occupazione e sul lavoro stabiliti dalle decisioni del Consiglio straordinario di Lussemburgo del 97.

Le conclusioni del Consiglio europeo di Colonia¹²⁵ del 3 e 4 giugno 1999, includevano il “Patto europeo per l’occupazione” che si rivolgeva agli Stati Membri e conteneva indicazioni che riportano immediatamente all’accordo milanese. In particolare il Consiglio europeo invitava la Commissione e gli Stati membri a esaminare se e come sia possibile rendere più incisiva dal punto di vista

¹²⁴ secondo quanto previsto dagli artt. 136 e segg. del Trattato dell’Unione Europea, capitolo sulla Politica sociale introdotto dopo il 97 a seguito del Trattato di Amsterdam

¹²⁵ Consiglio europeo di Colonia, giugno 1999, Conclusioni, Patto Europeo per l’occupazione: vedi stessa nota in appendice.

dell'occupazione la creazione di posti di lavoro nella parte del settore dei servizi ad alta intensità di manodopera.

Il Patto segue le direttrici delle nuove politiche europee di sostenibilità del benessere che, dopo la crisi dei sistemi di Welfare State, abbandonata l'idea surreale di uno Stato sociale illimitatamente garantista, fondano oggi il benessere sociale proprio sulla capacità della società stessa di auto-sostenerlo e di conseguenza anche gli attori delle industrial relations recitano su una diversa scena normativa fin dall'Atto Unico Europeo del 1987¹²⁶ dove, pur in maniera non operativa, si prospettava un cambiamento del diritto del lavoro, ottenibile con una collaborazione tra Stati in campo sociale ed in particolare con un cambiamento che avrebbe riguardato il diritto sindacale e le trattative collettive. Peraltro, dopo il trattato di Amsterdam del 1997 l'obbiettivo della piena occupazione, dopo una fase di tacito accantonamento seguita alla crisi economica internazionale a causa del recesso dovuto agli shock petroliferi degli anni 70-80, viene riproposto come strumento di realizzazione della persona – cittadino europeo – intrecciandosi e scontrandosi con quello della sostenibilità dei sistemi di welfare, di cui la piena occupazione costituisce il presupposto morale e politico prima che economico.¹²⁷ La fase operativa avviene col “processo di Lussemburgo” avviato dal Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione del 1997.

Nell'ottobre 2001 il Libro Bianco sul mercato del lavoro faceva il punto, fra l'altro, sui problemi migratori collegati al mercato del lavoro e sottolineava il problema del ritardo tecnologico dell'Italia collegato all'ingresso di manodopera di basso costo. Nel 2002 Governo e parti sociali hanno stipulato accordi¹²⁸ contrattuali a livello nazionale che adottano metodi e soluzioni comuni a quelle date dal patto di Milano ai problemi occupazionali e del mercato del lavoro. Dunque la strada percorsa dal patto di Milano risponde adeguatamente al metodo della Politica sociale tracciata dal Trattato di Amsterdam del 1997 e ai contenuti del processo di Lussemburgo per il coordinamento delle legislazioni dei paesi dell'Unione, avviato con la risoluzione del Consiglio Europeo Straordinario di Lussemburgo sull'occupazione del 21 Novembre 1997, politiche dalle quali l'azione di Governo è vincolata¹²⁹. E' infatti la preoccupazione primaria del Governo allineare le politiche del lavoro italiane con quelle comunitarie il dato emergente degli accordi di concertazione sopra citati.

Nel 97 il Consiglio Europeo di Lussemburgo, Parte I punto 7, lanciava un appello alla mobilitazione di tutte le parti: Stati membri, Regioni, Parti sociali, stanziando 450 milioni di ECU in una nuova linea di bilancio, “segnatamente per aiutare le piccole e medie imprese a generare posti di lavoro

¹²⁶ Bruno Veneziani, *Dal dialogo sociale alla Contrattazione Collettiva nella fase della trasformazione istituzionale dell'Unione europea*, Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Giugno 1998

¹²⁷ Istat, Rapporto annuale 2001, *Dinamica e caratteristiche del mercato del lavoro*

¹²⁸ *Protocollo di intesa tra ministero del lavoro e delle politiche sociali e Comune di Milano*, sottoscritto il 15 Luglio 2002 tra Governo e Comune di Milano; *Il Patto per l'Italia – Contratto per il lavoro – Intesa per la competitività e l'inclusione sociale*, sottoscritto il 5 Luglio 2002 tra Governo e Parti sociali: vedi stessa nota in appendice

¹²⁹ Un dato significativo è la decisione dell'OCSE di svolgere il prossimo convegno sull'occupazione proprio a Milano.

duraturi”. Il patto di Milano, al punto 5 delle premesse, dichiara di volere cogliere questa opportunità.

La pre intesa riporta inoltre che la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 febbraio 1999 (contenente gli Orientamenti in materia di occupazione per il 1999) invita gli Stati membri a:

- _ promuovere i mezzi per sfruttare appieno le possibilità offerte dalla creazione di posti di lavoro a livello locale, nell'economia sociale, nel settore delle tecnologie ambientali e nelle nuove attività connesse al fabbisogno non ancora soddisfatto dal mercato, esaminando nel contempo — con l'obiettivo di ridurli — gli ostacoli che potrebbero agire da freno (tenendo) conto dello speciale ruolo svolto dalle autorità locali e dalle parti sociali (12° orientamento della Risoluzione);
- _ sviluppare condizioni quadro volte a sfruttare appieno il potenziale occupazionale nel settore dei servizi e dei servizi connessi con l'industria, ad esempio attraverso lo sfruttamento del potenziale occupazione della società dell'informazione e del settore ambientale per creare posti di lavoro più numerosi e migliori (13° orientamento della Risoluzione).

Sempre la pre intesa del 99 premette che “il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione (sottoscritto nel dicembre 1998) assegna alla concertazione e alla programmazione negoziata, a livello nazionale e locale, il ruolo di metodo ineludibile per esplicitare i profili di criticità e formulare adeguate azioni regolative, secondo il principio di sussidiarietà.

L'intesa sembra cogliere tali esigenze, allineandosi alla politica sociale avviata col processo di Lussemburgo e ripresa dal Patto sociale del 98 al punto 2.8, che indicano come strumento fondamentale per l'occupazione la concertazione locale, come metodo ma anche come organo istituzionale.

In Italia il lavoro è un diritto garantito costituzionalmente e l'Europa da tempo ha riconosciuto che il problema della disoccupazione pesa sul miglioramento dell'economia e la sostenibilità del benessere, anche se solo dopo l'avvio del processo di Lussemburgo del 98, la politica sociale europea si è focalizzata sul problema della piena occupazione¹³⁰. Con l'intesa milanese la concertazione locale adotta autonomamente decisioni di segmentazione del mercato locale, applica strumenti contrattuali, istituisce un Ufficio (lo sportello unico) e organi di controllo (la commissione tripartita) applicando i poteri e gli strumenti ad essa attribuiti dal decentramento amministrativo secondo il principio di sussidiarietà, nel campo delle politiche per il lavoro.

Ciò coincide pienamente con gli orientamenti comunitari e gli appelli lanciati agli stati membri dal Consiglio dell'unione; ne risulta che l'accordo è stato definito¹³¹ un “progetto pilota esportabile su scala europea”, finalizzato a rendere le forze lavoro maggiormente adattabili alle esigenze e alle caratteristiche dei mercati del lavoro e alle loro evoluzioni.

¹³⁰ Il Consiglio dell'Unione Europea ha moltiplicato gli appelli e le raccomandazioni ai paesi membri nei vertici di Colonia del 1999, Lisbona del 2000 e Barcellona del 2002, indicando traguardi di piena occupazione, 70%, da raggiungere entro il 2010.

¹³¹ Marco Biagi, *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-2000, *Il Patto di Milano: un'intesa pilota*

Il patto rappresenta un'avanguardia non solo come modello di concertazione, cosa che è stata affermata decisamente dalla dottrina¹³², ma anche delle politiche sociali europee, le quali tendono a considerare il problema dell'occupazione una priorità assoluta; dopo il Consiglio Straordinario di Lussemburgo del '98, il Consiglio europeo di Colonia del 4 giugno 1999 lanciò l'iniziativa di un Patto europeo per l'occupazione con l'obiettivo, fra gli altri, di migliorare l'efficienza dei mercati del lavoro; i Consigli di Lisbona del 24 marzo 2000 e di Barcellona del 16 marzo 2002 hanno ulteriormente focalizzato l'interesse delle politiche del lavoro europee sul problema della piena occupazione coniugandola alla sostenibilità dei sistemi di welfare (si parla di welfare to work anche nel Patto per l'Italia del luglio 2002), ampliando le raccomandazioni in merito ai paesi membri. Quanto agli strumenti, già il Consiglio di Lussemburgo aveva messo l'accento sulla necessità che le soluzioni fossero trovate congiuntamente, attraverso il dialogo sociale, anche ai livelli regionali. La direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo CES, UNICE, CEEP sul lavoro a tempo determinato, apriva la strada ad una più ampia flessibilità lavorativa, pur mettendo l'accento sulle tutele dei lavoratori impiegati a tempo determinato. (Il recepimento con legge interna avvenne nel 2001, con D.Lgs.n.368, che all'art.1 consentiva l'apposizione del termine a qualunque contratto di lavoro, per iscritto, in dipendenza da condizioni oggettive riguardanti la produttività.)

6.2 La Concertazione locale in stile europeo

Fin dal '90 Massimo D'Antona intercettava i presupposti del diritto comunitario che sostenevano nuove politiche del lavoro e ne tracciava le linee generali, che configuravano le Parti sociali come attori primari di tali politiche, con il ruolo di regolare nuovi sistemi di transazioni di lavoro: si riferiva ad oggetti giuridici che allora non esistevano ma che oggi potrebbero essere visti nelle intese di concertazione come il patto di Milano.

Il patto è stato fin dall'origine oggetto di grande interesse per i giuristi del settore e di attenzione anche per il mondo politico poiché, discostandosi dalla tradizione che vede tali accordi operare nel più vasto ambito di indirizzi politici generali, introduce proprie regole riguardanti il funzionamento del mercato lavoro ed i rapporti contrattuali nell'area milanese, conformi al nuovo ruolo sostenuto dalle parti sociali nel capitolo sulla politica sociale del Trattato UE dopo il '97, ruolo che risponde necessariamente alle maggiori responsabilità decisionali attribuite dalle leggi nazionali agli Enti locali.

Il Trattato dell'Unione Europea, dopo le modifiche introdotte dal capitolo sulla Politica sociale dal Trattato di Amsterdam del 1997, riportate dagli art. 136 e segg. del Trattato U.E., ha assegnato un nuovo ruolo al Dialogo tra le parti sociali, il quale può condurre a relazioni contrattuali ed accordi

¹³² Tiziano Treu, *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-2000, *Il Patto di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*

che sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri (art. 139 del Trattato dell'Unione Europea); in riferimento a ciò il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 1998 si proponeva, al punto 2.1, di sviluppare il metodo della concertazione, ovvero del dialogo tra le parti sociali, a livello locale ed al punto 2.6 affermava che “la concertazione riguarderà anche la trasposizione delle direttive comunitarie in relazione alle quali le parti sociali hanno rilevanti responsabilità per espressa previsione dell'accordo sulla politica sociale, ora incorporato nel Trattato di Amsterdam. Le intese tra le parti sociali costituiscono lo strumento prioritario affinché Governo e Parlamento adempiano agli obblighi comunitari, soprattutto in riferimento a direttive che siano state emanate a seguito del dialogo sociale.”

L'art. 137 c.4. del Trattato U.E. stabilisce che “Uno Stato membro può affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive prese a norma dei paragrafi 2 e 3.” Si tratta, paragrafo 2, di Direttive che il Consiglio può adottare, a maggioranza qualificata, per sostenere e completare l'azione degli Stati membri su materie di Politica Sociale fra le quali “integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro”, materia trattata dal Patto di Milano; ai sensi del paragrafo 3 il Consiglio, delibera all'unanimità sulle “condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità”

Fin dai primi anni '90 gli studiosi di diritto del lavoro¹³³ si chiedevano quale sarebbe stato il rapporto fra le politiche del lavoro comunitarie e quelle locali. Da una parte c'era la volontà di uniformare verso l'alto il diritto del lavoro, sia per eliminare il rischio di dumping sociale, consolidando cioè una soglia minima di diritti comuni per tutti i lavoratori comunitari; dall'altra però c'era la crisi dello stato sociale, l'aggravamento del fenomeno dell'esclusione e la necessità di andare verso la piena occupazione per sostenere i sistemi di welfare¹³⁴. Le due rationes che ispiravano la produzione normativa comunitaria seguivano due distinte linee: una linea coesiva, volta ad applicare uniformemente principi sostanziali comunitari di diritto del lavoro; ed una linea di armonizzazione funzionale che faceva riferimento alle libertà economiche e all'eliminazione di barriere e distorsioni ai liberi sistemi di mercato. Questa seconda linea favoriva l'idea di deregulation e la ricerca di un equilibrio federalista del diritto del lavoro, basato sulle forme di autonomia locale e di dialogo fra le parti sociali per il raggiungimento di standard lavorativi spontanei ed inoltre ciò produceva un allineamento verso l'alto di alcune protezioni dei lavoratori. Massimo D'Antona nel 1994, nel considerare l'accordo a undici sulla politica sociale allegato al Trattato di Maastricht del '92 e, che dopo il Trattato di Amsterdam del '97 venne inserito definitivamente nel Trattato dell'Unione Europea, vi coglieva un riconoscimento dell'importanza del dialogo fra le parti sociali, anche come mezzo di trasposizione delle norme comunitarie nel

¹³³ Massimo D'Antona, Rivista Trimestrale di Diritto del Lavoro, settembre 1994, *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'Unione europea*

¹³⁴ Su ciò la Commissione Cee: *Libro Bianco. Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI° secolo*, Bruxelles, 1993

diritto interno, ed affermava che ciò dava un'importante indicazione sul cambiamento in atto del diritto del lavoro nel sistema comunitario; evoluzione coerente con l'allontanamento dai sistemi di relazioni industriali neocorporativi, basati sul mutuo consenso, su cui si fondava lo Stato Sociale. Tali osservazioni furono delle premesse essenziali per progettare la modernizzazione dello Stato del welfare, trasformandolo in uno Stato che desse delle opportunità di benessere collegandole all'occupazione, "passando attraverso un più ordinato processo produttivo che portasse ad un equilibrio d'insieme degli interessi della comunità civile costituzionalmente tutelati".

Lungo questa linea di politica sociale si muove il Patto di Milano.

Le osservazioni espresse da D'Antona nei primi anni 90 preludevano a scelte politiche e giuslavoristiche molto dibattute; su tali tematiche così scrive Persiani¹³⁵:

"...La scelta del patto sociale e della concertazione; la scelta del rafforzamento di un sindacato che possa sintetizzare una vera e forte investitura della base con una adeguata centralizzazione del potere; la scelta di una più effettiva tutela dei diritti costituzionalmente protetti nello sciopero dei pubblici servizi essenziali; la scelta dell'abolizione di un welfare risarcitorio e della sua sostituzione con il miglioramento delle possibilità offerte dal mercato del lavoro: non sono scelte di mediazione, nemmeno dal punto di vista politico. Con quelle scelte, infatti, se pure presuppongono il metodo della mediazione, non si propone una mediazione, intesa come compromesso, tra gli interessi delle imprese, gli interessi dei lavoratori occupati e di quelli inoccupati e disoccupati. Quelle scelte, nella loro concretezza, tendono, se mai, a soddisfare l'interesse pubblico all'ordinato svolgimento del processo produttivo, del quale già è stato fatto cenno, e, al tempo stesso e in una ancor più ampia prospettiva, anche l'esigenza fondamentale di un ordinato svolgimento della vita civile."

Tali interpretazioni trovarono poi la loro piena conferma nella direzione impressa alla politica sociale europea dal Consiglio Europeo Straordinario di Lussemburgo del novembre 1997 che lanciò un appello di mobilitazione sia agli Stati che alle regioni ed alle parti sociali, sul tema dell'occupazione, avviando il cosiddetto processo di Lussemburgo su cui attualmente sono basate le politiche comunitarie dell'occupazione e che ha dato luogo, oltre che a risoluzioni successive del Consiglio, agli accordi nazionali concertati fra le parti sociali, quali il Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998, che hanno preceduto il Patto di Milano.

Successivamente il Consiglio Europeo di Lisbona stabilì il raggiungimento di un traguardo del 70% del tasso di occupazione generale entro il 2010 e l'accordo su tali obiettivi venne reiterato a Barcellona. "Il successo di tali propositi europei dipende dall'attuazione di riforme strutturali che consentano una maggiore efficienza e flessibilità al mercato del lavoro nonché la sua piena accessibilità. La situazione grave del mercato del lavoro in Europa ha determinato la necessità di sperimentare un sistema di regole e di pratiche che potessero garantire, nel tempo, una progressiva

¹³⁵ Mattia Persiani, In memoria di Massimo D'Antona, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2/99

convergenza dei differenti paesi verso politiche attive, verso sistemi di tutele nel mercato, verso tipologie contrattuali adattabili.” Queste affermazioni, che sembrano l’apologia del patto di Milano e della sua messa in atto delle politiche attive del lavoro, provengono dall’intervento del Ministro Roberto Maroni del giugno 2002 in un convegno al CNEL, nel quale ricorda l’introduzione del metodo del benchmarking¹³⁶, che consiste nel comparare le strategie dell’occupazione e le politiche del lavoro degli Stati membri dell’Unione Europea, identificare i modelli più efficienti e cercare di trasferire le migliori esperienze anche nel nostro paese. “Ciò porta a guardare con interesse specialmente le politiche del welfare to work dei paesi scandinavi e a proporre lo sviluppo in Italia del decentramento delle politiche del lavoro, espresse in particolare nel Libro Bianco”, concludeva l’intervento di Maroni. Il Patto di Milano attua questo tipo di politiche del lavoro.

Può essere considerato un contratto collettivo di diritto europeo?

La capacità delle parti sociali di attuare con un accordo le direttive comunitarie è teoricamente prevista dall’art.137 c.4¹³⁷ del Trattato U.E., su mandato dello Stato membro; la capacità di attuare gli accordi conclusi dalle parti sociali a livello comunitario ai sensi dell’art.139 c.1¹³⁸ del Trattato U.E., accordi che hanno valore di diritto europeo, è prevista dall’art.139 c.2, nell’ambito delle prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri. Si tratterebbe di accordi di diritto europeo, in tali casi, attuativi di normativa comunitaria, che però non sono finora entrati nelle procedure utilizzate nell’ambito dell’ordinamento giuridico europeo.

Il Patto di Milano, segue inequivocabilmente le linee della politica sociale europea: la pre intesa al Progetto Milano Lavoro, firmata il 28 luglio 1999, riporta testualmente in premessa gli orientamenti del Consiglio in materia di occupazione:¹³⁹

“la Risoluzione del Consiglio dell’Unione Europea del 22 febbraio 1999 (contenente gli Orientamenti in materia di occupazione per il 1999) invita gli Stati membri a:

— “promuovere i mezzi per sfruttare appieno le possibilità offerte dalla creazione di posti di lavoro a livello locale, nell’economia sociale, nel settore delle tecnologie ambientali e nelle nuove attività connesse al fabbisogno non ancora soddisfatto dal mercato, esaminando nel contempo — con l’obiettivo di ridurli — gli ostacoli che potrebbero agire da freno (tenendo) conto dello speciale ruolo svolto dalle autorità locali e dalle parti sociali”

¹³⁶ Il metodo venne utilizzato, fra i primi in Italia, da Marco Biagi, consulente del Comune per il patto di Milano.

¹³⁷ Trattato che istituisce la comunità europea (versione consolidata) art.137 c.4:

Uno Stato membro può affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive prese a norma dei paragrafi 2 e 3.

¹³⁸ Trattato che istituisce la comunità europea (versione consolidata) art 139 c.1 e 2:

1. Il dialogo fra le parti sociali a livello comunitario può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi.

2. Gli accordi conclusi a livello comunitario sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell’ambito dei settori contemplati dall’articolo 137, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione.

¹³⁹ Council Resolution on the 1999 Employment Guidelines: vedi stessa nota in appendice.

“sviluppare condizioni quadro volte a sfruttare appieno il potenziale occupazionale nel settore dei servizi e dei servizi connessi con l'industria, ad esempio attraverso lo sfruttamento del potenziale occupazione della società dell'informazione e del settore ambientale per creare posti di lavoro più numerosi e migliori”.

Si tratta del 12° e 13° orientamento della citata risoluzione, che fu seguita da altre sulla materia dell'aumento occupazionale e del miglioramento del mercato del lavoro.

Il Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999 inserisce tra le sue conclusioni il “Patto europeo per l'occupazione”¹⁴⁰ che evidenzia il problema dell'aumento dell'occupazione quale obiettivo prioritario dell'Europa e, al fine della riduzione della disoccupazione, lancia il “patto europeo per l'occupazione” che si basava su tre pilastri: il primo riguardava la politica economica (processo di Colonia); il secondo riguardava lo sviluppo di una strategia coordinata in materia di occupazione ed efficienza dei mercati del lavoro (processo di Lussemburgo); il terzo riguardava la riforma e l'ammodernamento strutturale globale per migliorare le capacità innovative e l'efficienza dei mercati del lavoro, dei beni, dei servizi e dei capitali (processo di Cardiff).

Non c'è tuttavia una delega dello Stato o della Regione Lombardia affinché la Concertazione attuasse, con accordi del tipo del Patto Milano Lavoro, una direttiva; non c'è neppure una prassi vigente in base alla quale il Patto abbia attuato accordi conclusi a livello comunitario; le Parti sociali europee non hanno concluso accordi su questa materia. Dunque non si può dunque dire, a rigore, che il Patto abbia valore di un contratto collettivo di diritto europeo.

Rimarrebbe comunque da vedere se, e sotto quali ipotesi, le caratteristiche degli accordi che ipoteticamente potrebbero venire conclusi nei modi indicati dal Trattato, potrebbero rispondere a criteri ritenuti validi dalla giurisprudenza europea perché tali accordi assumano il carattere di normativa di diritto comunitario.

Tali criteri sono stati espressi con chiarezza dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee con tre sentenze: 30 gennaio 1985, causa 143/83; 10 luglio 1986, causa 235/84 e 8 giugno 82, causa 91/81¹⁴¹. La prima sentenza era rivolta contro il regno di Danimarca per non avere attuato entro i termini la Direttiva 75/117 riguardante il ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri in materia di parità di retribuzioni fra lavoratori di sesso maschile e femminile; la seconda dichiara che la Repubblica Italiana era venuta meno agli obblighi di adottare nei termini prescritti i provvedimenti necessari per conformarsi alla Direttiva del Consiglio 77/187 concernente la salvaguardia dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda; la terza condanna la Repubblica Italiana per non essersi conformata, nei termini prescritti, alla Direttiva 75/129 in materia di licenziamenti collettivi.

¹⁴⁰ Patto europeo sull'occupazione: vedi nota 122 in appendice

¹⁴¹ <http://curia.eu.int/fr/recdoc/indexaz/index.htm>

Le tre sentenze hanno in comune la constatazione della Corte che è lecito agli Stati membri delegare alle parti sociali la realizzazione del diritto comunitario, ma che incombe su di essi l'obbligo di garantire a tutti i lavoratori le stesse tutele, in maniera generale ed incondizionata. Gli atti conclusi dalle Parti sociali nazionali, per avere validità di diritto europeo, debbono avere, secondo la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, caratteri tali da assicurare l'effettività della tutela che l'accordo tra le parti sociali intende garantire nell'attuare internamente una Direttiva (ad esse affidata dallo Stato membro ai sensi dell'art.137 c.4 del Trattato U.E) o nell'attuare internamente accordi già conclusi delle Parti sociali a livello comunitario (secondo le prassi proprie delle parti sociali o degli Stati membri ai sensi dell'art.139 c.2).

Ciò significa che per attuare validamente il diritto comunitario, gli accordi conclusi tra le parti sociali nazionali dovrebbero avere quei caratteri di generalità ed astrattezza che nel nostro ordinamento interno sono propri della Legge, salvo quei particolari contratti previsti con efficacia generale dall'art.39 della Costituzione, a condizioni particolari rimaste inattuale.

Nei casi su riportati la Corte di Giustizia europea afferma con chiarezza che i contratti sottoscritti dalle parti sociali, per quanto diffusi e significativi, creano obblighi unicamente nell'ambito dei rapporti tra i lavoratori affiliati all'organizzazione sindacale che ha sottoscritto i contratti e i datori di lavoro vincolati dai contratti stessi. Pertanto mancavano di una effettiva tutela che realizzasse le Direttive in tutta la loro ampiezza¹⁴².

Il Patto sociale del 98 stabilisce che le intese tra le parti sociali sono lo strumento prioritario di adempimento di obblighi comunitari.

L'intesa milanese gioca questo ruolo¹⁴³ di accordo dal carattere innovativo il cui valore trascende la dimensione locale, un prototipo della applicazione a livello locale degli orientamenti comunitari in materia di occupazione definiti dal "Processo di Lussemburgo".

TAVOLA 1

RESOCONTO ATTIVITA' SPORTELLO MILANO LAVORO	
ANNI 2000 - 2001	
Iscritti :	5570
Assunti :	695
Corsi formazione attivati :	57 per 800 iscrizioni
Conseguito attestato :	521

¹⁴² Si riportano in appendice, stessa nota, i punti ritenuti salienti, allo scopo del discorso qui seguito, delle sentenze della Corte di Giustizia europea su citate.

¹⁴³ Marco Biagi, *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-2000, *Il Patto Milano Lavoro: un'intesa pilota*; Biagi fu consulente del Comune di Milano per il patto fin dal 98 ed uno degli autori del testo.

Corsi orientamento : 9 per 131 persone
Progetti presentati : 45 per 1465 posti di lavoro
Progetti avviati : 40 per 1340 posti di lavoro

ANNO 2002
RESOCONTO ATTIVITA' SPORTELLA MILANO LAVORO GENNAIO - LUGLIO
Iscritti : 1570
Assunti : 235
Corsi formazione attivati : 22 per 335 iscrizioni
Progetti approvati anno 2002 : 4 per 311 posti di lavoro
Progetti in attuazione : 21 per 787 posti di lavoro

[Dati forniti dalla *Direzione Progetto Milano Lavoro - Sportello Milano Lavoro, Piazza Cantore 10 – 20123 Milano, tel. +39 02 89422519 – fax +39 02 83200962*]

[Altri dati analitici dello sportello per mestiere, categoria disagiata e nazionalità , allegati]

TAVOLA 2

Cittadini Stranieri					
<u>Bilancio demografico migratorio di Milano - anno 2000 e confronto con l'anno 1998¹⁴⁴</u>					
	Tot. residenti 1.01.2000	Tot. residenti 31.12 2000	Incremento 2000	Tot 1998	Incremento migratorio dal 98
Italia		1464589			27,5%
Lombardia		340850			
Provincia	153867	176459	14.7%		
Milano	104990	117691	12.1%	82263	43.1%
<u>Rapporto tra numero di immigrati residenti nel comune di Milano e quelli residenti nella Provincia, Regione, Italia</u>					
%Mi/Prov		66.7%			
%Mi/Lomb		34.5%			
%Mi/Italia		8.0%			
<u>Incidenza sulla popolazione</u>					
Regione	popolazione italiana	stranieri registrati	incidenza %		
Lombardia	9.065.440	265.833	3.5		
Nord	25.713.406	670.767	3.1		
Centro	11.097.000	368.000	3.3		

¹⁴⁴ Origine dati: 2000 <http://www.istat.it> ; <http://www.interno.it> ; 1998 <http://www.comune.milano.it>

Sud	14.129.861	143.893	1.2
Italia	57.844.017	1270553	2.2
<u>Segmentazione per sesso della Popolazione totale residente nel Comune di Milano</u>			
Popolaz.resid. al 01.01.00	Popolaz.resid. al 31.12.00	Minorenni 2000	
Maschi Femmine	Maschi Femmine	Maschi Femmine	
54934 50056	61720 55971	10339 9415	
tot 104990	117691	19754	
<u>Computo dei Minori</u>			
Percentuale di minorenni residenti nel Comune di Milano al 31.12.2000 16.8%			
popolazione al 31.12.98		Minorenni 1998	
Maschi Femmine	Maschi Femmine	M F	
43920 38343		6112 5616	
tot	82263	11728	
Percentuale di minorenni residenti nel Comune di Milano al 31.12.1998 14.3%			

<u>Popolazione residente a Milano per sesso e cittadinanza in ordine d'importanza numerica e comparazione con l'anno 1998</u>						
Cittadinanza	Maschi	Femmine	Totale al 31.12.2000		al 31.12.1998	Incremento migratorio dal 98
Filippine	7659	11004	18663		14967	
Egitto	9794	3502	13296		11075	
Cina	4607	4049	8656		6931	
Peru'	2929	5022	7951		5820	
Sri Lanka		3655	2454	6109	4624	
Marocco	4389	1452	5841		5253	
Albania	1362	840	2202		1367	
Senegal	1908	94	2002		1571	
Ecuador	706	1293	1999		751	
Brasile		709	1154	1863	1669	
Jugoslavia	976	845	1821		1824	
Romania	942	810	1752		1018	
El Salvador	598	1151	1749		1501	
Eritrea		306	1071	1377		
Tunisia		1034	280	1314	1214	
Etiopia		480	819	1299	1743	
Somalia	468	796	1264		1109	
Turchia	594	399	993		934	
Iran					976	
Altri paesi			37540		17916	109.5%
tot			117691		82263	43.1%

BIBLIOGRAFIA

Biagi Marco, *Milano Lavoro: L'intesa pilota*, Guida al Lavoro – Il sole 24 ore N.7 22.02.2000,
 Biagi Marco, *Il Patto di Milano: un'intesa pilota*, Diritto delle relazioni industriali, n.2-2000

Biagi Marco, *Il ruolo della concertazione per l'innovazione delle politiche del lavoro, Riflessioni sulla situazione a livello comunitario e nazionale*, Diritto & pratica del lavoro, n.21/1998

Carinci Franco, De Luca Tamajo Raffaele, Tosi Paolo, Treu Tiziano, *Diritto del lavoro, vol I, Il diritto sindacale*, UTET, Torino, 1994

Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu, *Diritto delle relazioni industriali*, 1997

CGIL, Camera del lavoro di Milano, 14.02.2000, *Nota tecnico giuridica sui contenuti dell'intesa Milano Lavoro*, <http://www.lomb.cgil.it/pattolavoro>

CNEL, intervento del Ministro Roberto Maroni, Atti del Convegno 10 giugno 2002

Commissione Cee, *Libro Bianco. Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI° secolo*, Bruxelles, 1993

Consiglio dei Ministri, CGIL, CISL, UIL *Patto per L'Italia – Contratto per il lavoro – Intesa per la competitività e l'inclusione sociale*, 5 Luglio 2002

Costa Giovanni, *Economia e direzione delle risorse umane*, UTET 2001

Costa Giovanni; Gubitta Paolo, *Gruppo Carraro La cultura dell'eccellenza*, ISEDI, 2001

D'Antona Massimo, *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'Unione europea*, Rivista Trimestrale di Diritto del Lavoro, settembre 1994

D'Antona Massimo, *Diritto delle relazioni industriali*, 1990

D'Antona Massimo, *Diritto delle relazioni industriali: 1988*, pag.111

Giugni Gino, *Diritto Sindacale*, Cacucci editore, Bari, 2000

Ichino Pietro, *Diritto delle relazioni industriali*, 1999, p.228

Ichino Pietro, *Il sole 24 ore*, 02.02.2000, Prima pagina, *Voce agli esclusi*

Ichino Pietro; Biagi Marco, *Il Sole 24 ore del 2.2.2000*

Il Sole 24ore, LAVORO, REBUS PER LA SINISTRA, testata del 8.2.2000,

Istat, Rapporto annuale 2001, *Dinamica e caratteristiche del mercato del lavoro*

Manlio Calzaroni, *Statistiche in breve*, ISTAT, Dipartimento di contabilità nazionale e analisi economica, 4 agosto 1999

Meneghini, *Diritto delle relazioni industriali*, 1987, pag.569.

Ministero del Lavoro, *Protocollo di intesa tra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e comune di Milano*, Agosto 2002

Ministero del Lavoro. *Libro Bianco sul mercato del lavoro*, ottobre 2000

Pera Giuseppe, *Diritto delle relazioni industriali*, 1997, p.121

Persiani Mattia, *In memoria di Massimo D'Antona*, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2/99

Rocella Massimo, *Diritto delle relazioni industriali*, 1990, pag 73

Scarpelli Franco, *Diritto delle relazioni industriali*, N.2-2000, *Il Patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso*

Suppiej Giuseppe; De Cristofaro Marcello; Cester Carlo, *Diritto del lavoro (Il rapporto individuale)*, Padova, CEDAM, 1998

Treu Tiziano, *Diritto delle relazioni industriali*, n.2-2000, *Il Patto di Milano: un modello di concertazione in stile europeo*

Vallebona Antonio, *Istituzioni di diritto del lavoro I, Il diritto sindacale*, Giappichelli, 2000

Veneziani Bruno, *Dal dialogo sociale alla Contrattazione Collettiva nella fase della trasformazione istituzionale dell'Unione europea*, Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Giugno 1998

Veneziani Bruno, *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale comparato*, Cacucci, Bari, 1992.

Zatti Paolo; Colussi Vittorio, *Lineamenti di diritto privato*, CEDAM, 1999

SENTENZE CITATE

Cassazione sentenza 5.10.98 n.9878

Cassazione, sentenza 20.6.87 n.5489.

Cassazione, sentenza 4.5.94 n.4294

Cassazione sezioni unite, sentenza 124/93

Corte Costituzionale, sentenza n.34/85

Corte Costituzionale, sentenza n. 51/2000
Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 30 gennaio 1985, causa 143/83
Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 10 luglio 1986, causa 235/84
Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 8 giugno 82, causa 91/81
Pretore di Frosinone, sentenza del 25.5.93
Pretura di Lucca sentenza del 4.5.95
Pretura di Milano, sentenza del 12.02.97
Pretura di Modena, sentenza del 4.6.1994
Pretura di Parma, sentenza del 27.11.98
Tribunale di Bari, sentenza del 10.06.98

APPENDICE

Nota 1

Indicazioni dottrinali : D'Antona Massimo, *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'Unione Europea*, Rivista trimestrale di diritto del lavoro, settembre 1994; Biagi Marco, *Le relazioni industriali nell'Unione Europea*, Diritto delle relazioni industriali, N.3-1997; Treu Tiziano, *Il ruolo di una politica sociale europea*, Diritto delle relazioni industriali, N.3-1997; Veneziani Bruno, *Dal dialogo sociale alla contrattazione collettiva nella fase di trasformazione istituzionale dell'Unione Europea*, Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, giugno 1998.

Atti dei Consigli europei: il Consiglio europeo straordinario sull'occupazione di Lussemburgo, 20-21 novembre 1997, parla di "coordinamento delle politiche sociali degli Stati Membri" e di "strategia coordinata per le politiche nazionali dell'occupazione" e avvia il cosiddetto processo di Lussemburgo per lo sviluppo coordinato dell'occupazione. Il Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999 lancia l'iniziativa di un Patto europeo per l'occupazione, stabilendo i 3 pilastri di una politica europea per l'occupazione: 1)il processo di Colonia per il coordinamento delle politiche economiche e salariali; 2)il processo di Lussemburgo, per una strategia coordinata dell'occupazione e dei mercati del lavoro; 3)il processo di Cardiff, per riformare globalmente i mercati del lavoro, beni, servizi e capitali.

Politiche sociali nazionali: gli sforzi di allineamento delle politiche nazionali del lavoro a quelle comunitarie sono stati oggetto preciso di accordi nazionali di concertazione degli ultimi anni, come il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre 1998; dal Patto per l'Italia – Contratto per il lavoro del 5 luglio 2002; e di documenti programmatici del Governo come il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, dell'ottobre 2001; dal Piano Nazionale d'azione per l'occupazione, del Giugno 2002, documento programmatico del Governo definito a seguito delle decisioni e degli orientamenti del Consiglio straordinario europeo di Lussemburgo del novembre 1997, strategie riconfermate dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000. Il Piano nazionale per l'occupazione mette in rilievo l'importanza del metodo della sussidiarietà verticale, che si traduce in un confronto delle politiche del lavoro nazionali con quelle regionali e locali nel rispetto delle reciproche competenze e nella condivisione di obiettivi generali di occupazione e mercato del lavoro che si inseriscono nella strategia europea dell'occupazione. Il Patto per il lavoro di Milano è stato visto dalla dottrina, Treu e Biagi, come un'intesa di stile europeo. Ciò è approfondito nel seguito del presente studio.

Nota 9

Art.18 D.Lgs.286/98:

1. Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.
2. Con la proposta o il parere di cui al comma 1, sono comunicati al questore gli elementi da cui risulti la sussistenza delle condizioni ivi indicate, con particolare riferimento alla gravità ed attualità del pericolo ed alla rilevanza del contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale, ovvero per la individuazione o cattura dei responsabili dei delitti indicati nello stesso comma. Le modalità di partecipazione al programma di assistenza ed integrazione sociale sono comunicate al Sindaco.
3. Con il regolamento di attuazione sono stabilite le disposizioni occorrenti per l'affidamento della realizzazione del programma a soggetti diversi da quelli istituzionalmente preposti ai servizi sociali dell'ente locale, e per l'espletamento dei relativi controlli. Con lo stesso regolamento sono individuati i requisiti idonei a garantire la competenza e la capacità di favorire l'assistenza e l'integrazione sociale, nonché la disponibilità di adeguate strutture organizzative dei soggetti predetti.
4. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia.
Esso é revocato in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalate dal procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dal servizio sociale dell'ente locale, o comunque accertate dal questore, ovvero quando vengono meno le altre condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.
5. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età. Qualora, alla scadenza del permesso di soggiorno, l'interessato risulti avere in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo é a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.
6. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì rilasciato, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, anche su proposta del procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni, allo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per reati commessi durante la minore età, e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale.

Nota 12

Art.23 L.28 feb. 1987 n.56:

[1] L'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro, oltre che nelle ipotesi di cui all'art.1 della legge 18 apr. 1962, n. 230, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché all'art.8-bis del decreto-legge 29 gennaio 1983, n.17, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n.79, è consentita nelle ipotesi individuate nei contratti collettivi di lavoro stipulati con i sindacati nazionali o locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. I contratti collettivi stabiliscono il *numero in percentuale* dei lavoratori che possono essere assunti con contratto di lavoro a termine rispetto al numero dei lavoratori impegnati a tempo indeterminato.

[2] I lavoratori che abbiano prestato attività lavorativa con contratto a tempo determinato nelle ipotesi previste dall'art. 8-bis del decreto-legge 29 gennaio 1983, n.17, convertito, con modificazioni, dalla legge 25b marzo 1983, n.79, hanno diritto di precedenza nell'assunzione presso la stessa azienda, con la medesima qualifica, a condizione che manifestino la volontà di esercitare tale diritto (entro) tre mesi dalla data di cessazione del rapporto di lavoro . (comma così sostituito dall'art.9bis, c. 1, D.L. 20 maggio 1993, n.148)

[3] Nei settori del turismo e dei pubblici esercizi è ammessa l'assunzione diretta di manodopera per l'esecuzione di speciali servizi di durata non superiore a tre giorni, determinata dai contratti collettivi, stipulati con i sindacati locali o nazionali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Dell'avvenuta assunzione deve essere data comunicazione all'ufficio di collocamento entro il primo giorno non festivo successivo. (comma così modificato dall'art 54, c. 4, L.23 dicembre 1998, n. 448)

[4] I lavoratori assunti con contratti a tempo determinato la cui durata complessiva non superi 4 mesi nell'anno solare conservano l'iscrizione e la posizione di graduatoria nella lista di collocamento.

Nota 31

La pre intesa del progetto Milano Lavoro, firmata il 28 luglio 99 tra Comune di Milano e Associazioni sindacali, e facente parte integrante del patto che rimanda ad essa quanto a presupposti considera:

_ che nell'area metropolitana milanese esiste una domanda via, via crescente, ma spesso inevasa, di servizi, quali: servizi per la città (pulizia e manutenzione delle strade, delle piazze, dei giardini pubblici; controllo del traffico e delle soste; etc.); servizi per la persona (cura e assistenza agli anziani, cura e assistenza agli ammalati e ai bambini, ristorazione, divertimenti, cultura, turismo, etc.); servizi per le imprese pubbliche e private (attività di c.d. facility management: gestione dei servizi informatici e delle nuove tecnologie; servizi di manutenzione e sorveglianza degli impianti e dei beni aziendali; servizi di pulizia dei locali aziendali, etc.), etc.; che queste opportunità potenziali di nuova occupazione sono attualmente disperse e frammentate nel mercato del lavoro milanese, e, laddove non rimangono addirittura inevase, trovano il più delle volte soddisfazione mediante canali informali che alimentano disagi sociali, degrado urbano e ambientale, micro-criminalità e in generale una illegalità diffusa; che esiste una forte attrazione di queste attività nell'ambito del lavoro sommerso, in quanto si tratta di servizi e di prestazioni lavorative a bassa tecnologia e labour intensive, che richiedono grande flessibilità e, spesso, bassa specializzazione; che talora il fenomeno assume contorni particolarmente gravi, come nel caso dello sfruttamento del lavoro dei minori, pregiudicando in particolare la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro; che la città di Milano può trovare al proprio interno le risorse necessarie per corrispondere alle esigenze sopra indicate.

_ Che il fattore di criticità su cui le parti firmatarie ritengono opportuno aprire il tavolo di concertazione è quello della manutenzione e pulizia della città (strade, piazze, muri, edifici storici, musei, parchi e giardini, etc.), in quanto pare ragionevole ritenere che questo fattore di criticità possa essere tradotto in una opportunità di nuovi

posti di lavoro regolari; che l'evento del Giubileo del 2000 potrebbe rappresentare lo stimolo per delineare un progetto razionale e coordinato della pulizia e manutenzione della città in grado di innescare un circolo virtuoso per l'occupazione e in tal modo attenuare gli effetti di situazioni di emarginazione e di disagio sociale; che le tipologie di attività collegate alla pulizia della città sono il più delle volte (ma non necessariamente) ad alta intensità di lavoro e che dunque esse potrebbero richiedere prestazioni anche flessibili e/o poco specializzate; che si ha motivo di ritenere che alcune di queste categorie deboli presenti sul mercato del lavoro milanese (extracomunitari, disoccupati di lunga durata, over 40 e disagio giovanile) potrebbero essere agevolmente impiegate in questi lavori; che in una fase di transizione si dovrà in ogni caso garantire un innalzamento della qualità del lavoro offerto da questi gruppi di lavoratori mediante la valorizzazione degli strumenti contrattuali a carattere formativo (alternanza lavoro formazione), che consentano la creazione delle condizioni per rendere stabile la loro occupazione.

Convenivano pertanto:

di aprire un tavolo negoziale tripartito (Comune – Sindacato – Associazioni Imprenditoriali), con l'eventuale intervento dei soggetti istituzionali e di altre associazioni/organizzazioni operanti nell'area milanese di volta in volta interessate, finalizzato:

- alla individuazione di soluzioni per la riqualificazione urbana e sociale della città.
- alla individuazione delle situazioni di criticità esistenti e degli strumenti normativi e istituzionali più idonei a garantire una loro traduzione in opportunità e fattori di crescita per la città e per i suoi abitanti, in ottemperanza delle disposizioni inderogabili di legge e di contratto collettivo;
- alla contrattazione delle nuove tipologie di lavoro, compreso quello flessibile e/o temporaneo, da utilizzare nell'ambito dei contratti collettivi e delle leggi vigenti, solo a fronte di progetti nell'area denominata "nuovi servizi e nuove occasioni di lavoro", per favorire occupazione aggiuntiva.
- alla individuazione degli strumenti che mirino alla stabilizzazione dei posti di lavoro emersi, a partire dalla formazione professionale.

Oggetto dell'attività di concertazione saranno le seguenti materie:

- emersione del lavoro sommerso;
- formazione professionale per i nuovi servizi e le nuove occasioni di lavoro;
- scolarizzazione (accesso degli extracomunitari alla istruzione sia mediante i canali istituzionali sia mediante l'intervento delle associazioni/organizzazioni del volontariato);
- legalità, semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative (e segnatamente delle procedure di regolarizzazione degli extracomunitari);
- accesso al credito (agevolazioni all'auto-imprenditorialità, al lavoro associato e alla costituzione di società di extracomunitari; concessione di finanziamenti; assistenza nell'individuazione di opportunità di finanziamento; consulenza nella predisposizione di business-plan; ricerca di partners e soci; valutazioni di aziende ai fini della loro acquisizione, etc.).

Il tavolo negoziale si concluderà con un unico accordo comprensivo di tutte le materie citate oggetto di contrattazione e di concertazione

Nota 50

Con il Patto per l'Italia del 5 Luglio 2002 la politica della concertazione viene rafforzata. Tuttavia anche in questo caso si crea una rottura fra le due maggiori Confederazioni Sindacali e CGIL non firma, come avvenne nel caso del Patto di Milano.

L'obiettivo della politica sociale del patto per l'Italia è realizzare un circolo virtuoso tra sostegno al reddito d'impresa, orientamento e formazione, impiego e autoimpiego.

Fra gli strumenti usati vi sono: 1) *servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro*

- Riordino delle regole del collocamento mediante il rafforzamento dell'Anagrafe del lavoratore
- Diffusione dei servizi all'impiego anche con il coinvolgimento anche del Terzo settore
- Gestione dell'incontro domanda-offerta, bisogni formativi, selezione e ricollocazione
- Programmi formativi con frequenza obbligatoria per quanti percepiscono l'indennità di disoccupazione e verifica dello stato di disoccupazione
- Programmi formativi con frequenza obbligatoria per quanti percepiscono l'indennità di disoccupazione e verifica dello stato di disoccupazione
- La possibilità, per i settori sprovvisti di ammortizzatori sociali, nei casi di sospensione temporanea dell'attività lavorativa di utilizzare risorse contrattuali incentivate da sgravi fiscali e affidate al sistema degli Enti bilaterali.

2) Articolo 18

- Nelle aziende che, facendo nuove assunzioni, superano la soglia dei 15 dipendenti non si applica il reintegro ma resta in vigore la norma della giusta causa e l'indennizzo in caso di licenziamento ingiustificato. In ogni caso in queste aziende sarà applicato lo Statuto dei lavoratori.
- La misura è temporanea e reversibile. La sperimentazione è di durata triennale; al termine sarà attivata una verifica congiunta tra Governo e Parti sociali. Le eventuali iniziative legislative conseguenti a questa sperimentazione saranno definite sulla base di un necessario avviso comune tra le Parti sociali.

Nota 96

Secondo Zatti – Colussi, Lineamenti di diritto privato, CEDAM, 1999, i Sindacati, come i partiti politici, appartengono alle Associazioni non riconosciute regolate dagli art. 36,37 e 38 del codice civile che delinano per esse una condizione molto vicina a quella delle persone giuridiche. Tratti salienti sono: gli accordi degli associati; la rappresentanza in giudizio della presidenza; la non divisione del fondo comune e la non restituzione delle quote; i diritti dei terzi sul fondo comune; la responsabilità personale e solidale di chi agisce per l'organizzazione.

Nota 97

Cost.art.39. — L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione (2) presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica [c.c. 12]. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

Nota 98

Le condizioni erano quelle stabilite dall'art.39 Cost., mai trasposto in legge dello Stato per la quasi unanime diffidenza dei sindacati nei confronti di una qualsiasi limitazione, anche amministrativa, imposta dai poteri politici; la legge avrebbe dovuto regolare un procedimento amministrativo di registrazione con il quale il sindacato acquistava la personalità giuridica e la conseguente capacità di concludere accordi collettivi di lavoro aventi efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria: l'efficacia *erga omnes*. Il problema a monte è che mentre le persone fisiche acquistano automaticamente la capacità giuridica con la nascita, per le persone giuridiche l'acquisto della stessa è subordinato al benessere dello Stato che può aversi in vari modi: per i sindacati la Costituzione prevedeva appunto la registrazione presso gli uffici locali e centrali (a scopo comparativo si ricorda che per le società cooperative e di capitali vale l'iscrizione nel Registro delle Imprese mentre per gli Enti Ecclesiastici c'è la legge 222/85). Il rimanere lettera morta del dettato costituzionale, il procedimento di registrazione non trova oggi applicazione ed i sindacati operano come enti di fatto, come i partiti politici, annoverati tra le "Associazioni non riconosciute" di cui al Capo III del Libro Primo del Codice Civile, comunque riconosciuti pubblicamente attraverso il procedimento valido per le associazioni non riconosciute ed i Comitati. Di conseguenza la capacità di stipulare contratti collettivi di lavoro avviene attraverso la delega associativa ed i contratti così stipulati hanno efficacia limitata ai soli iscritti alle associazioni stipulanti: si tratta di efficacia *Inter partes* che la dottrina prevalente e la giurisprudenza (Cass. 2430/80, 5576/80, 190/81), ritengono ugualmente applicabile alla generalità dei lavoratori anche se i soggetti del rapporto individuale non siano associati. Si parla di efficacia obbligatoria *generalizzata* e s'invoca, a tal fine, il richiamo diretto o indiretto del contratto collettivo di lavoro operato da quello individuale oppure il concetto di contratto concluso a favore di terzi.

L'associazione non riconosciuta è un complesso organizzato di soggetti e di beni volti al perseguimento di uno scopo non lucrativo (politico, ideale), e la conseguenza più rilevante è che gli eventuali utili dell'attività d'impresa non possono essere ripartiti tra gli associati ma nuovamente reinvestiti.

I Sindacati sono dunque soggetti di diritto, il che significa che l'ordinamento giuridico dello Stato riconosce loro una sfera d'interessi autonoma, un patrimonio distinto da quello dei singoli associati e la capacità di concludere accordi. Il diritto delle associazioni non riconosciute è regolato dall'art.36, 37 e 38 c.c. 36 c.c. [Ordinamento e amministrazione delle associazioni non riconosciute] 1) L'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati.

2) Le dette associazioni possono stare in giudizio nella persona di coloro ai quali, secondo questi accordi, è conferita la presidenza o la direzione.

L'accordo tra gli associati di cui parla l'art.36 c.c. si manifesta nell'atto costitutivo e nello statuto ad esso collegato.

L'atto Costitutivo è regolato dall'art.14.c.c.:

14 [Atto costitutivo] 1) Le associazioni e le fondazioni devono essere costituite con atto pubblico.

L'atto pubblico è quello redatto da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato, ai sensi dell'art. 2699 c.c.; caratteristica dell'atto pubblico è di costituire prova legale, vale a dire di vincolare il giudice nella valutazione della circostanza attestata nell'atto.

Lo statuto regola i rapporti tra gli associati. In assenza d'espressa pattuizione statutaria tra gli associati, trovano applicazione *analogica* le disposizioni dettate per le associazioni riconosciute: art.16 c.c.:

16 [Atto costitutivo e statuto. Modificazioni] 1) L'atto costitutivo e lo statuto devono contenere la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio e della sede, nonché le norme sull'ordinamento e sull'amministrazione. Devono anche determinare, quando trattasi di associazioni, i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni della loro ammissione; e, quando trattasi di fondazioni, i criteri e le modalità di erogazione delle rendite.

2) L'atto costitutivo e lo statuto possono inoltre contenere le norme relative all'estinzione dell'ente e alla devoluzione del patrimonio, e, per le fondazioni, anche quelle relative alla loro trasformazione.

3) Le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto devono essere approvate dall'autorità governativa nelle forme indicate nell'articolo 12 c.c.:

12 [Persone giuridiche private] 1) Le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del Presidente della Repubblica.

2) Per determinate categorie di enti che esercitano la loro attività nell'ambito della provincia, il Governo può delegare ai prefetti la facoltà di riconoscerli con loro decreto.

art. 37 c.c. Fondo comune. — I contributi degli associati e i beni acquistati con questi contributi costituiscono il fondo comune dell'associazione. Finché questa dura, i singoli associati non possono chiedere la divisione del fondo comune, né pretenderne la quota in caso di recesso.

art. 38 c.c. Obbligazioni. — Per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione.

Nota 103

Decreto Legislativo 23 dicembre 1997 n. 469: "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n.59"

Art.4.[Criteri per l'organizzazione del sistema regionale per l'impiego] :

L'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti ai sensi del presente decreto sono disciplinati, anche al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, *con legge regionale* da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

b) costituzione di una commissione regionale permanente tripartita quale sede concertativa di progettazione, proposta, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche e alle politiche del lavoro di competenza regionale; la composizione di tale organo collegiale deve prevedere la presenza del rappresentante regionale competente per materia di cui alla lettera c), delle parti sociali sulla base della rappresentatività determinata secondo i criteri previsti dall'ordinamento, rispettando la pariteticità delle posizioni delle parti sociali stesse, nonché quella del consigliere di parità nominato ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125;

La Legge Regionale Lombardia 15 gennaio 1999 n. 1 "Politiche regionali del lavoro e dei servizi per l'impiego" richiama il concetto di concertazione all'art.6 c.3 e all'art.7 viene istituita la "Commissione regionale per le politiche del lavoro" quale "sede concertativa con funzioni di proposta, progettazione, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche ed alle politiche del lavoro regionali."

Nota 114

Costa Giovanni, *Economia e direzione delle risorse umane*, UTET 2001

Secondo tale modello vanno considerate in un sistema di transazioni le tre dimensioni degli attori, delle variabili ambientali e delle transazioni (mercato, gerarchia e clan). La dimensione degli attori sociali è quella dei soggetti firmatari che si impegnano in un accordo che interessa un settore del mercato del lavoro. La dimensione delle variabili ambientali considera il contesto socio-culturale (che è ravvisabile nell'obiettivo del patto di far emergere il lavoro sommerso, avviare un sistema di formazione professionale, secolarizzare gli immigrati), politico (il contenuto delle pre-intese) e ambientale dell'area milanese (degrado urbano, servizi di manutenzione, servizi per la persona e per le imprese, disagi sociali). La terza dimensione riguarda i sistemi delle transazioni: 1) il mercato del lavoro locale, al cui miglioramento è rivolto il patto cercando di favorire l'incontro di domanda e offerta di lavoro; 2) la gerarchia, intesa come sistema di rapporti di lavoro stabili nell'impresa, rapporti che vengono monitorati dalla Commissione di Concertazione proprio allo scopo di raggiungere il fine di incrementare l'occupazione stabile. Infine il patto integra l'elevazione della qualità dell'offerta con interventi diretti di investimento in formazione, sia interna che esterna.

Nota 118

D.Lgs.469/97,Art.4: [criteri per l'organizzazione del sistema regionale per l'impiego]:

1. L'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti ai sensi del presente decreto sono disciplinati, anche al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, con legge regionale da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettere f), g) e h), della legge 15 marzo 1997, n. 59, attribuzione alle province delle funzioni e dei compiti di cui all'articolo 2, comma 1, ai fini della realizzazione dell'integrazione di cui al comma 1;

b) costituzione di una commissione regionale permanente tripartita quale sede concertativa di progettazione, proposta, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche e alle politiche del lavoro di competenza regionale; la composizione di tale organo collegiale deve prevedere la presenza del rappresentante regionale competente per materia di cui alla lettera c), delle parti sociali sulla base della rappresentatività determinata secondo i criteri previsti dall'ordinamento, rispettando la pariteticità delle posizioni delle parti sociali stesse, nonché quella del consigliere di parità nominato ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125;

e) gestione ed erogazione da parte delle province dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti attribuiti ai sensi del comma 1, lettera a), tramite strutture denominate «centri per l'impiego»;

2. Le province individuano adeguati strumenti di raccordo con gli altri enti locali, prevedendo la partecipazione degli stessi alla individuazione degli obiettivi e all'organizzazione dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti di cui all'articolo 2, comma 1.

Nota 122

Consiglio europeo di Colonia, giugno 1999, Conclusioni, Patto Europeo per l'occupazione:

7. L'aumento dell'occupazione costituisce tuttora l'obiettivo prioritario per l'Europa. Pertanto, il Consiglio europeo lancia ora l'iniziativa di un patto europeo per l'occupazione ai fini di una riduzione sostenibile della disoccupazione. In tale patto tutte le misure dell'Unione attinenti alla politica occupazionale sono inserite in un progetto globale. Il Consiglio europeo dà il proprio sostegno ai tre pilastri del patto europeo per l'occupazione in cui ravvisa processi a più lungo termine da armonizzare, ossia:

coordinamento della politica economica e miglioramento, mediante un dialogo macroeconomico, dell'interazione tra evoluzione salariale e politica monetaria, finanziaria e di bilancio per dar vita a una dinamica di crescita sostenibile e non inflazionistica (processo di Colonia);

ulteriore sviluppo e più efficace attuazione della strategia coordinata in materia di occupazione per aumentare l'efficienza dei mercati del lavoro migliorando l'occupabilità, l'imprenditorialità, l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori, compresa la parità di diritti per quanto riguarda la partecipazione femminile alla forza lavoro (processo di Lussemburgo);

riforma e ammodernamento strutturale globale per migliorare le capacità innovative e l'efficienza dei mercati del lavoro, dei beni, dei servizi e dei capitali (processo di Cardiff).

....10. Esso attribuisce inoltre una priorità particolare alle seguenti misure:

pieno sfruttamento dell'evoluzione strutturale verso la società dei servizi, segnatamente individuazione e sfruttamento di settori particolarmente interessanti dal punto di vista dell'occupazione nonché eliminazione degli ostacoli nel settore dei servizi ad alta intensità occupazionale; innovazioni nell'ambito dei mercati del lavoro atte a promuovere l'occupazione e socialmente efficaci. Il Consiglio europeo invita la Commissione e gli Stati membri a esaminare se e come sia possibile

rendere più incisiva dal punto di vista dell'occupazione la creazione di posti di lavoro nella parte del settore dei servizi ad alta intensità di manodopera; rendere ancor più efficace, mediante ulteriori obiettivi verificabili, il processo di Lussemburgo; conseguire, nell'ambito del processo di Lussemburgo, la massima trasparenza per quanto riguarda le misure e il funzionamento dei piani d'azione nazionali per l'occupazione; contribuire alla creazione di nuovi posti di lavoro modificando l'organizzazione del lavoro e la normativa in materia di orario di lavoro.

Nota 125

Il Protocollo di intesa tra ministero del lavoro e delle politiche sociali e Comune di Milano, sottoscritto il 15 Luglio 2002, per l'attuazione di politiche del lavoro ed in particolare per il sostegno di progetti sperimentali di inserimento lavorativo, riporta in premessa che l'opera del prof. Marco Biagi quale promotore della Strategia Europea per l'Occupazione in attuazione del Processo di Lussemburgo ha contribuito alla stesura del testo del Patto Milano Lavoro del 2000 nonché dell'Intesa, sottoscritta tra Comune di Milano e Organizzazioni Sindacali e Imprenditoriali, il 2 Maggio 2002. Il Governo, sempre in premessa, "valuta positivamente l'iniziativa pilota dell'accordo milanese quale sperimentazione di sussidiarietà verticale per la gestione delle politiche attive del lavoro tese alla integrazione occupazionale e sociale di categorie a rischio di esclusione e soggette alla deriva dell'economia sommersa".

Il Patto per l'Italia – Contratto per il lavoro – Intesa per la competitività e l'inclusione sociale, sottoscritto il 5 Luglio 2002 tra Governo e Parti sociali con esclusione di CGIL, prende le mosse dal *Libro bianco sul mercato del lavoro* alla cui stesura ha contribuito in maniera significativa Marco Biagi, scomparso tragicamente il 19 Marzo 2002; il protocollo attuativo del Patto per l'Italia, sottoscritto il 17 Luglio 2002 fa esplicito riferimento alla politica del lavoro e alle proposte indicate nel "Libro bianco", configurandosi oltre che come strumento attuativo del "Patto per l'Italia", anche come veicolo per convogliare a livello nazionale e regionale quelle politiche europee del lavoro e del dialogo sociale introdotte da Marco Biagi nel sistema della contrattazione attraverso il Patto di Milano.

Nota 136

Council Resolution on the 1999 Employment Guidelines:

Exploiting new opportunities for job creation

If the European Union wants to deal successfully with the employment challenge, all possible sources of jobs and new technologies and innovations must be exploited effectively. To that end the Member States will:

12. promote measures to exploit fully the possibilities offered by job creation at local level, in the social economy, in the area of environmental technologies and in new activities linked to needs not yet satisfied by the market, and examine, with the aim of reducing, any obstacles in the way of such measures. In this respect, the special role of local authorities and the social partners should be taken into account;

13. develop framework conditions to fully exploit the employment potential of the services sector and industry-related services, inter alia by tapping the employment potential of the information society and the environmental sector, to create more and better jobs.

Nota 139

Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenze: 30 gennaio 1985, causa 143/83; 10 luglio 1986, causa 235/84 e 8 giugno 82, causa 91/81

I punti 8 e 9 della prima sentenza, emessa contro il regno di Danimarca, recitano: SI DEVE AMMETTERE CHE E LECITO AGLI STATI MEMBRI DI AFFIDARE LA REALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA PARITA DELLE RETRIBUZIONI IN PRIMO LUOGO ALLE PARTI SOCIALI . QUESTA FACOLTA NON LI DISPENSA TUTTAVIA DALL ' OBBLIGO DI GARANTIRE , MEDIANTE OPPORTUNI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI , REGOLAMENTARI O AMMINISTRATIVI , CHE TUTTI I LAVORATORI DELLA COMUNITA FRUISCANO DELLA TUTELA STABILITA DALLA DIRETTIVA IN TUTTA LA SUA AMPIEZZA . LA GARANZIA STATALE DEVE INTERVENIRE IN TUTTI I CASI IN CUI MANCHI UN ' ALTRA TUTELA EFFET TIVA , QUALUNQUE SIA LA CAUSA DI QUESTA MANCANZA , E IN PARTICOLARE QUALORA I LAVORATORI NON FACCIANO PARTE DI UN SINDACATO , PER IL SETTORE DI CUI TRATTASI NON ESISTA UN CONTRATTO COLLETTIVO OVVERO IL CONTRATTO NON GARANTISCA IL PRINCIPIO DELLA PARITA DELLE RETRIBUZIONI IN TUTTA LA SUA AMPIEZZA .

A QUESTO PROPOSITO LA LEGGE DANESE DI CUI E CAUSA NON POSSIEDE LA CHIAREZZA E LA PRECISIONE NECESSARIE PER LA TUTELA DEI LAVORATORI . ANCHE AMMETTENDO LA TESI DEL GOVERNO DANESE SECONDO CUI L ' APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA PARITA DELLE RETRIBUZIONI PER GLI UOMINI E PER LE DONNE , NEL SENSO AMPIO VOLUTO DALLA DIRETTIVA , E GARANTITA DAI CONTRATTI COLLETTIVI , NON E STATO DIMOSTRATO CHE LA STESSA APPLICAZIONE DI DETTO PRINCIPIO SIA GARANTITA AI LAVORATORI I CUI DIRITTI NON SONO PRECISATI DA CONTRATTI COLLETTIVI.

Al punto 20 della seconda sentenza, 10 luglio 1986 causa 235/84, emessa tre anni dopo contro l'Italia per la mancata attuazione della direttiva 77/187 sulla salvaguardia dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'impresa, la Corte richiamando la sentenza contro il regno di Danimarca, ripete:

OCCORRE RICORDARE CHE , COME LA CORTE HA DICHIARATO NELLA SENTENZA 30 GENNAIO 1985 (CAUSA 143/83 , COMMISSIONE/DANIMARCA , RACC . 1985 , PAG . 427) , ANCHE SE GLI STATI

MEMBRI POSSONO AFFIDARE IN PRIMO LUOGO ALLE PARTI SOCIALI LA REALIZZAZIONE DEGLI SCOPI DI POLITICA SOCIALE PERSEGUITI DA UNA DIRETTIVA IN MATERIA , QUESTA FACOLTA NON LI DISPENSA TUTTAVIA DALL ' OBBLIGO DI GARANTIRE CHE TUTTI I LAVORATORI DELLA COMUNITA POSSANO FRUIRE DELLA TUTELA STABILITA DALLA DIRETTIVA IN TUTTA LA SUA AMPIEZZA . LA GARANZIA STATALE DEVE QUINDI INTERVENIRE IN TUTTI I CASI IN CUI MANCHI UN ' ALTRA TUTELA EFFETTIVA .

GIA DALLE DICHIARAZIONI DEL GOVERNO ITALIANO EMERGE CHE SOLO TALUNI CONTRATTI COLLETTIVI PRESCRIVONO PROCEDURE DI INFORMAZIONE E DI CONSULTAZIONE DEI RAPPRESENTANTI DEI LAVORATORI INTERESSATI DA UN TRASFERIMENTO D ' IMPRESA . DETTI CONTRATTI , PER QUANTO DIFFUSI E SIGNIFICATIVI POSSANO ESSERE , RIGUARDANO SOLO SETTORI ECONOMICI DETERMINATI E , PER LA LORO STESSA NATURA , CREANO OBBLIGHI UNICAMENTE NELL ' AMBITO DEI RAPPORTI TRA I LAVORATORI MEMBRI DELL ' ORGANIZZAZIONE SINDACALE DI CUI TRATTASI E I DATORI DI LAVORO O LE IMPRESE VINCOLATI DAI CONTRATTI STESSI .

Documento di preintesa del progetto Milano Lavoro

ALLEGATO 1

MILANO LAVORO - UN PATTO PER IL LAVORO NELLA CITTA' DI MILANO

PRE INTESA

Tra

Il Comune di Milano

Le Organizzazioni Sindacali

Le Associazioni Imprenditoriali

In data 28 luglio 1999 i seguenti soggetti hanno sottoscritto La pre - intesa "MILANO LAVORO"

Comune di Milano

CISL

UIL

UGL

CISAL

Assolombarda

Unione del Commercio

API

APA Confartigianato

CLAAI Unione Prov. Milano

CNA

CISPEL

AGCI

Coonfcooperative

Lega Cooperative

PREMESSO:

- che la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 febbraio 1999 (contenente gli Orientamenti in materia di occupazione per il 1999) invita gli Stati membri a:

- «promuovere i mezzi per sfruttare appieno le possibilità offerte dalla creazione di posti di lavoro a livello locale, nell'economia sociale, nel settore delle tecnologie ambientali e nelle nuove attività connesse al fabbisogno non ancora soddisfatto dal mercato, esaminando nel contempo — con l'obiettivo di ridurli — gli ostacoli che potrebbero agire da freno (tenendo) conto dello speciale ruolo svolto dalle autorità locali e dalle parti sociali» (12° orientamento della Risoluzione);

- «sviluppare condizioni quadro volte a sfruttare appieno il potenziale occupazionale nel settore dei servizi e dei servizi connessi con l'industria, ad esempio attraverso lo sfruttamento del potenziale occupazione della società dell'informazione e del settore ambientale per creare posti di lavoro più numerosi e migliori» (13° orientamento della Risoluzione);

- che il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione (sottoscritto nel dicembre 1998) assegna alla concertazione e alla programmazione negoziata, a livello nazionale e locale, il ruolo di metodo ineludibile per esplicitare i profili di criticità e formulare adeguate azioni regolative, secondo il principio di sussidiarietà;
- che il Comune di Milano e le Confederazioni Sindacali CGIL-CISL-UIL hanno sottoscritto (nel febbraio del 1998) un Protocollo di intenti diretto a sostenere su base locale il rilancio della città di Milano sia sotto il profilo economico sia sotto il profilo sociale;
- che le parti firmatarie del presente accordo condividono gli impegni sottoscritti nel Protocollo d'intenti del febbraio 1998 e, segnatamente, la volontà di perseguire i seguenti obiettivi:

- promozione degli investimenti e dell'occupazione in relazione alle trasformazioni del tessuto economico produttivo;

- utilizzo e valorizzazione delle aree dismesse;

- promozione della qualità dell'ambiente;

- garanzia della sicurezza e vivibilità della città;

- ottimizzazione delle opportunità di incontro tra domanda ed offerta di lavoro;

- sostegno della qualità del sistema educativo e formativo;

- formalizzazione di politiche per i giovani.

- che la presente intesa rappresenta il primo passo verso la completa attuazione del Protocollo d'intenti.

Considerato:

- che nella area metropolitana milanese esiste una domanda via via crescente, ma spesso inevasa, di servizi, quali: servizi per la città (pulizia e manutenzione delle strade, delle piazze, dei giardini pubblici; controllo del traffico e delle soste; etc.); servizi per la persona (cura e assistenza agli anziani, cura e assistenza agli ammalati e ai bambini, ristorazione, divertimenti, cultura, turismo, etc.); servizi per le imprese pubbliche e private (attività di c.d. facility management: gestione dei servizi informatici e delle nuove tecnologie; servizi di manutenzione e sorveglianza degli impianti e dei beni aziendali; servizi di pulizia dei locali aziendali, etc.), etc.;
- che queste opportunità potenziali di nuova occupazione sono attualmente disperse e frammentate nel mercato del lavoro milanese, e, laddove non rimangono addirittura inevase, trovano il più delle volte soddisfazione mediante canali informali che alimentano disagi sociali, degrado urbano e ambientale, micro-criminalità e in generale una illegalità diffusa;
- che esiste una forte attrazione di queste attività nell'ambito del lavoro sommerso, in quanto si tratta di servizi e di prestazioni lavorative a bassa tecnologia e labour intensive, che richiedono grande flessibilità e, spesso, bassa specializzazione;
- che talora il fenomeno assume contorni particolarmente gravi, come nel caso dello sfruttamento del lavoro dei minori, pregiudicando in particolare la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.
- che la città di Milano può trovare al proprio interno le risorse necessarie per corrispondere alle esigenze sopra indicate.

Considerato Altresì:

- che il fattore di criticità su cui le parti firmatarie ritengono opportuno aprire il tavolo di concertazione è quello della manutenzione e pulizia della città (strade, piazze, muri, edifici storici, musei, parchi e giardini, etc.), in quanto pare ragionevole ritenere che questo fattore di criticità possa essere tradotto in una opportunità di nuovi posti di lavoro regolari.
- che l'evento del Giubileo del 2000 potrebbe rappresentare lo stimolo per delineare un progetto razionale e coordinato della pulizia e manutenzione della città in grado di innescare un circolo virtuoso per l'occupazione e in tal modo attenuare gli effetti di situazioni di emarginazione e di disagio sociale.
- che le tipologie di attività collegate alla pulizia della città sono il più delle volte (ma non necessariamente) ad alta intensità di lavoro e che dunque esse potrebbero richiedere prestazioni anche flessibili e/o poco specializzate.
- che si ha motivo di ritenere che alcune di queste categorie deboli presenti sul mercato del lavoro milanese (extracomunitari, disoccupati di lunga durata, over 40 e disagio giovanile) potrebbero essere agevolmente impiegate in questi lavori.

- che in una fase di transizione si dovrà in ogni caso garantire un innalzamento della qualità del lavoro offerto da questi gruppi di lavoratori mediante la valorizzazione degli strumenti contrattuali a carattere formativo (alternanza lavoro formazione), che consentano la creazione delle condizioni per rendere stabile la loro occupazione.

Si Conviene:

- di aprire un tavolo negoziale tripartito (Comune – Sindacato – Associazioni Imprenditoriali), con l'eventuale intervento dei soggetti istituzionali e di altre associazioni/organizzazioni operanti nell'area milanese di volta in volta interessate, finalizzato:

- alla individuazione di soluzioni per la riqualificazione urbana e sociale della città.

- alla individuazione delle situazioni di criticità esistenti e degli strumenti normativi e istituzionali più idonei a garantire una loro traduzione in opportunità e fattori di crescita per la città e per i suoi abitanti, in ottemperanza delle disposizioni inderogabili di legge e di contratto collettivo;

- alla contrattazione delle nuove tipologie di lavoro, compreso quello flessibile e/o temporaneo, da utilizzare nell'ambito dei contratti collettivi e delle leggi vigenti, solo a fronte di progetti nell'area denominata "nuovi servizi e nuove occasioni di lavoro", per favorire occupazione aggiuntiva.

- alla individuazione degli strumenti che mirino alla stabilizzazione dei posti di lavoro emersi, a partire dalla formazione professionale.

- Oggetto dell'attività di concertazione saranno le seguenti materie:

- emersione del lavoro sommerso;

- formazione professionale per i nuovi servizi e le nuove occasioni di lavoro;

- scolarizzazione (accesso degli extracomunitari alla istruzione sia mediante i canali istituzionali sia mediante l'intervento delle associazioni/organizzazioni del volontariato);

- legalità, semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative (e segnatamente delle procedure di regolarizzazione degli extracomunitari);

- accesso al credito (agevolazioni all'auto-imprenditorialità, al lavoro associato e alla costituzione di società di extracomunitari; concessione di finanziamenti; assistenza nell'individuazione di opportunità di finanziamento; consulenza nella predisposizione di business-plan; ricerca di partners e soci; valutazioni di aziende ai fini della loro acquisizione, etc.).

Il tavolo negoziale si concluderà con un unico accordo comprensivo di tutte le materie citate oggetto di contrattazione e di concertazione.

Le parti si impegnano ad aprire il tavolo tripartito nel mese di settembre 1999.

Documento di Intesa Milano Lavoro

Premesso che:

1. nel febbraio del 1998 il Comune di Milano e le Confederazioni Sindacali CGIL-CISL-UIL hanno sottoscritto un Protocollo di intenti diretto a sostenere su base locale il rilancio della città di Milano sia sotto il profilo economico sia sotto il profilo sociale con la volontà di perseguire, tra gli altri, l'obiettivo di ottimizzazione delle opportunità di incontro tra domanda ed offerta di lavoro;

2. che tutte le parti firmatarie della presente intesa condividono e ribadiscono gli impegni assunti nella Pre-intesa del 28 luglio 1999 ("Un Patto per il Lavoro nella Città di Milano"), che viene pertanto allegata al presente accordo in quanto ne costituisce parte integrante;

considerato che:

1. la legislazione italiana contiene rilevanti rinvii alla concertazione con le parti sociali in grado di contribuire, se adeguatamente valorizzati, alla modernizzazione dei rapporti di lavoro, pur nel rispetto delle disposizioni di legge e di contratto collettivo;

2. l'implementazione degli spazi di flessibilità mediante rinvio alla autonomia negoziale delle parti sociali non può comportare

violazioni delle disposizioni di legge e di contratto collettivo, costituendo invece piena valorizzazione del metodo concertativo;

3. che l'adattabilità al mercato del lavoro richiede non solo un incremento della flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, ma anche:

- un sistema moderno ed efficiente di servizi per l'impiego, in grado di diffondere in modo capillare le informazioni sul mercato del lavoro e incrociare le esigenze delle imprese con le competenze e i percorsi scolastici e professionali delle lavoratrici e dei lavoratori;
- un sostegno ai processi di formazione, riqualificazione e inserimento professionale e una migliore finalizzazione dell'offerta formativa già esistente, in modo da concorrere alla massimizzazione della qualità dell'offerta di lavoro;

4. la legislazione nazionale e regionale ha previsto norme specifiche per l'inserimento lavorativo delle persone in difficoltà (L.381/91, LR 16/93), norme che sono finalizzate a favorire lo sviluppo di progetti di inserimento lavorativo.

5. Le politiche per il lavoro possono avvalersi di finanziamenti che favoriscono l'inserimento lavorativo di provenienza regionale, nazionale e dell'Unione europea.

rilevato altresì che:

1. l'intervento sul mercato del lavoro milanese concordato nella Pre-intesa del 28 luglio 1999 è imprescindibilmente collegato alla individuazione di progetti innovativi in grado di sviluppare occupazione aggiuntiva;

2. l'individuazione dei progetti di cui al punto che precede impone la costituzione di un organismo di concertazione per la validazione, verifica e monitoraggio delle iniziative programmate, nonché per accertare la loro rispondenza ai requisiti e alle condizioni indicate nel presente accordo;

e' stata stipulata la presente intesa

Titolo I

Campo di applicazione

Articolo 1

Campo applicazione oggettivo

1. Al fine di favorire occupazione aggiuntiva prioritariamente di soggetti di cui all'articolo 2, la disciplina contenuta nella presente intesa trova applicazione con esclusivo riferimento alla attuazione di progetti innovativi approvati come tali dalla Commissione di concertazione di cui al successivo articolo 3.

Articolo 2

Campo applicazione soggettivo

1. Rientrano nel campo di applicazione soggettivo della presente intesa:

- cittadini extracomunitari inoccupati o disoccupati, così come definiti all'articolo 1 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, 286);

- soggetti in situazioni di disagio psicofisico o sociale come individuati dalla L. 381/91 e dalla LR 16/93;

- lavoratrici e lavoratori con più di quaranta anni che siano stati espulsi dal mercato del lavoro in funzione di processi di riduzione o trasformazione di attività o di lavoro e iscritti alle liste di mobilità e di collocamento.

Titolo II

Approvazione e monitoraggio dei progetti

Articolo 3

Commissione di concertazione

1. Entro un mese dalla sottoscrizione della presente intesa è istituita una Commissione denominata "Commissione di concertazione", quale organo tripartito permanente di validazione, verifica e monitoraggio dei progetti che verranno proposti e approvati nell'ambito e ai fini della presente intesa.

2. La Commissione è composta da rappresentanti designati dal Comune di Milano, dalla Provincia e dalle associazioni firmatarie della presente intesa. La composizione della Commissione deve essere tale da permettere la pariteticità e bilateralità delle posizioni delle parti sociali. Il componente designato dal Comune di Milano assume la presidenza della Commissione e, su indicazione delle associazioni firmatarie, nomina due vice-presidenti, uno di parte datoriale e l'altro di parte sindacale. Nel designare i membri effettivi, il Comune e le associazioni firmatarie designano contestualmente i membri supplenti, la cui partecipazione ai lavori della Commissione è disciplinata ai sensi del comma successivo.

3. La Commissione si riunisce, di norma, almeno sei volte all'anno. Il funzionamento della Commissione è disciplinato con apposito regolamento approvato all'unanimità entro 30 giorni dal suo insediamento. Il regolamento prevede, altresì, i criteri per la redazione dei progetti di cui all'art. 1 compresa la possibilità dell'integrazione di singoli progetti già nel corso della loro realizzazione.

4. Per l'esercizio dei propri compiti e funzioni la Commissione può istituire, sulla base del regolamento, di cui al comma che precede, apposite sottocommissioni istruttorie garantendo in ogni caso la pariteticità e bilateralità delle posizioni delle parti sociali.

5. La Commissione potrà indire audizioni o incontri con i rappresentanti delle associazioni cittadine che operano nei campi dell'impresa sociale, dell'handicap fisico-psichico e dell'immigrazione.

Articolo 4

Compiti della Commissione

1. Compete alla Commissione verificare la corrispondenza dei progetti che verranno presentati ai sensi del comma successivo alle finalità poste in premessa della presente intesa e della Pre-intesa del 28 luglio 1999 allegata. Compete altresì alla Commissione vigilare sulla corretta applicazione della presente intesa.

2. Le imprese, le associazioni, le Fondazioni, le amministrazioni pubbliche e, in generale, tutti gli operatori economici dell'area milanese che intendono aderire all'iniziativa denominata "MILANO LAVORO" devono presentare un progetto redatto in conformità del regolamento approvato alla Commissione di concertazione ai sensi dell'art. 3, 3° comma, della presente intesa. L'approvazione del progetto da parte della Commissione costituisce condizione necessaria e sufficiente per l'accesso agli strumenti e alle agevolazioni di cui ai Titoli III e IV del presente accordo.

3. La Commissione, entro due mesi con decorrenza dalla presentazione del progetto, procede alla verifica della sua corrispondenza rispetto agli obiettivi e alle finalità della presente intesa, anche in relazione al regolamento approvato ai sensi dell'art. 3, 3° comma. Decorso inutilmente tale termine, il progetto si intende non approvato. Nel caso in cui la complessità del progetto richieda particolari verifiche, la Commissione può prorogare di due mesi il suddetto termine.

4. Ogni sei mesi la Commissione verifica lo stato di applicazione della presente intesa e fornisce alle parti firmatarie una relazione con particolare riferimento al numero di progetti approvati, alle tipologie di lavoratrici e lavoratori coinvolti, al numero di lavoratrici e lavoratori assunti e di lavoratrici e lavoratori a cui è stata assicurata la stabilità del rapporto di lavoro.

Titolo III

Strumenti per favorire

l'incontro tra domanda e offerta di lavoro

Articolo 5

Sportello Unico Milano Lavoro

1. Al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in relazione agli art. 1 e 2 della presente intesa, verrà costituito lo Sportello Unico MILANO LAVORO, sulla base di una convenzione tra il Comune e la Provincia di Milano ai sensi del Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 e della Legge Regionale 15 gennaio 1999, n. 1, di concerto con la Questura e il Servizio Ispettivo della Direzione Provinciale del Lavoro.

2. La convenzione, di cui al comma che precede, sarà preventivamente sottoposta al parere dei firmatari della presente intesa. Lo Sportello Unico MILANO LAVORO informa periodicamente la Commissione di concertazione attraverso rapporti sulla propria attività.

3. I servizi erogati dallo Sportello Unico MILANO LAVORO a favore di lavoratrici e lavoratori e delle imprese aderenti alla intesa MILANO LAVORO sono gratuiti. Lo Sportello Unico potrà agevolare l'accesso a tutti i canali esistenti di finanziamento per agevolare l'attuazione dei progetti di cui all'art. 1.

1. Oggetto della convenzione tra la Provincia e il Comune di cui al comma 1 sarà la costituzione dello Sportello Unico al fine di agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro relativamente ai progetti approvati dalla Commissione di concertazione, anche al fine di assistere le imprese nelle procedure di assunzione delle lavoratrici e dei lavoratori coinvolti nei progetti stessi, comprese le verifiche circa la regolarizzazione dei cittadini extracomunitari, fermo restando l'adempimento degli obblighi di legge circa l'attivazione dei rapporti di lavoro e la concessione delle autorizzazioni al lavoro subordinato e al lavoro autonomo ai sensi del regolamento di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394).

5. La convenzione di cui al comma precedente dovrà disciplinare, in particolare:

- il monitoraggio della domanda e della offerta di lavoro relativamente ai progetti di cui al Titolo II del presente accordo;
- la gestione di archivi informatizzati, in accordo con le banche dati pubbliche e private già presenti sul territorio milanese, anche in collegamento con l'istituendo SIL;
- le modalità di funzionamento del servizio per la formazione e l'integrazione di cui all'art. 6;

Nota a verbale: con riferimento alla regolarizzazione dei cittadini extracomunitari di cui al presente accordo il Comune si impegna a firmare un protocollo con la Questura di Milano per procedure accelerate di regolarizzazione.

Articolo 6

Formazione professionale

1. Al fine di favorire l'innalzamento della qualità della offerta di lavoro e migliorare le possibilità di uno stabile inserimento nel mercato del lavoro dei soggetti di cui all'articolo 2 della presente intesa, anche nel caso di ricorso alle tipologie contrattuali di cui al Titolo IV, è istituito un servizio per la formazione, l'orientamento e l'integrazione nell'ambito dello Sportello Unico MILANO

LAVORO.

2. Il servizio per la formazione e l'integrazione di cui al comma precedente avrà sede presso lo Sportello MILANO LAVORO e opererà in collaborazione con i soggetti istituzionali, pubblici e privati, erogatori di formazione, segnalando, in relazione ai singoli progetti, l'offerta formativa idonea. L'attività del suddetto servizio avverrà sulla base di orientamento definiti dalla Commissione di concertazione di cui all'art 3.

3. Le modalità di funzionamento e i compiti del servizio per la formazione e l'integrazione di cui al primo comma saranno individuati nell'ambito della convenzione tra Comune e Provincia di Milano di cui all'articolo che precede nel rispetto delle seguenti linee guida:

a) il servizio per la formazione e l'integrazione MILANO LAVORO sarà costituito da uno staff di regia in grado di svolgere le seguenti attività, con particolare riferimento ai progetti di cui all'art. 4:

- realizzare l'inserimento funzionale e operativo nell'ambito dello Sportello MILANO LAVORO;
- collaborare ad individuare ed a canalizzare i possibili soggetti da inserire nei percorsi formativi, identificando e realizzando percorsi di accesso diversificati in funzione della tipologia di utenza (accoglienza, orientamento);
- contribuire ad identificare e decodificare le necessità formative espresse dal lato della domanda in relazione ai progetti presentati;
- cooperare con la rete delle risorse formative e progettuali specialistiche esistenti per la costruzione di percorsi formativi rispondenti alle esigenze di cui sopra;
- orientare nell'individuazione dei soggetti più idonei all'inserimento in percorsi formativi e lavorativi (pre-selezione);
- cooperare alla costruzione dei percorsi di inserimento lavorativo dei soggetti di cui all'articolo 2 della presente intesa anche mediante l'utilizzo di tirocini formativi e di orientamento, borse lavoro e in generale percorsi di formazione in alternanza (formazione e accompagnamento);
- favorire l'uso corretto delle diverse fonti di finanziamento;
- monitorare l'efficacia dei percorsi formativi intrapresi in termini di inserimento nel mercato del lavoro e stabilizzazione dei rapporti di lavoro.

b) nel caso di presentazione di progetti di cui all'art. 4 del presente accordo a enti nazionali o comunitari per il loro finanziamento, il Comune e la Provincia di Milano svolgeranno il ruolo di enti promotori e/o presentatori dei progetti stessi; gli enti attuatori della formazione saranno quelli individuati dai soggetti di cui all'art. 4, comma 2.

c) la formazione potrà essere erogata soltanto da parte di soggetti pubblici o privati accreditati, secondo le procedure e gli orientamenti stabiliti nella convenzione tra Comune e Provincia di Milano in riferimento ai criteri stabiliti dalla Regione Lombardia. Tali soggetti potranno ricorrere a forme di auto-finanziamento, co-finanziamento o finanziamento da parte di terzi secondo le indicazioni e le procedure stabilite dalla Commissione di concertazione di cui all'art. 3 in modo da:

- rispettare i vincoli e sfruttare le opportunità specifiche di ogni tipologia di finanziamento, per individuare quella più idonea per finanziare i diversi percorsi per l'inserimento lavorativo in funzione dei progetti approvati;
- coordinare utilmente i percorsi formativi con le esigenze espresse dalla domanda di lavoro.

Titolo IV

Tipologie contrattuali

Articolo 7

Regolarizzazione e stabilizzazione dei rapporti di lavoro

1. Le parti sottoscrittrici della presente intesa si danno atto che le tipologie contrattuali disciplinate nel Titolo IV saranno sperimentate nella logica di promuovere processi di inserimento al lavoro dei soggetti di cui all'art. 2, nell'ambito di progetti approvati dalla Commissione di concertazione, contrastando condizioni di precarietà ed operando nella prospettiva di contribuire ad una stabilizzazione dei rapporti di lavoro.

2. In caso di reiterazione di progetti da parte di un medesimo soggetto proponente, la Commissione di concertazione, ai fini dell'approvazione, prenderà in considerazione prioritariamente, tra i diversi elementi, i criteri dell'investimento formativo e della quota di contratti a termine trasformati a tempo indeterminato.

3. In caso di presentazione di nuovi progetti, potranno essere inoltre individuati criteri per definire un credito formativo e professionale per le lavoratrici e i lavoratori che hanno portato a termine i singoli progetti. Ciò al fine di non disperdere le professionalità acquisite.

Articolo 8

Contratto di lavoro a termine

1. In attuazione del disposto di cui all'articolo 23, Legge 28 febbraio 1987, n. 56, è consentita l'assunzione con contratto a tempo determinato, in aggiunta a quanto previsto dalla Legge 18 aprile 1962, n. 230 e successive modificazioni, di lavoratrici e lavoratori appartenenti alle categorie indicate all'articolo 2.

2. In aggiunta alle ipotesi soggettive di apposizione del termine indicate al comma che precede, è altresì consentita l'assunzione con contratto a tempo determinato nelle seguenti ipotesi:

- assunzione del primo dipendente,
- assunzioni da parte di datori di lavoro che abbiano fino a cinque dipendenti;
- assunzioni con contratti di lavoro subordinato di soggetti con i quali erano stati precedentemente stipulati contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Articolo 9

Contratto di formazione e lavoro
tirocini formativi e di orientamento, borse lavoro

1. Nei casi di assunzione con contratto di formazione lavoro di lavoratrici e lavoratori rientranti nei progetti approvati dalla Commissione, la durata del contratto potrà essere sempre autorizzata nella misura massima di legge.
2. Le imprese che presentano progetti nell'ambito dell'intesa MILANO LAVORO e i soggetti abilitati a promuovere convenzioni per l'utilizzo dei tirocini formativi e di orientamento, di cui all'articolo 18, Legge 24 giugno 1997, n. 196, individuano, a quest'ultimo fine, percorsi formativi e di orientamento per l'inserimento nel mercato del lavoro delle fasce deboli di cui all'articolo 2 del presente accordo.
3. A sostegno dell'inserimento lavorativo dei soggetti di cui all'art. 2 della presente intesa, è possibile il ricorso allo strumento delle Borse Lavoro. A tal fine, nell'ambito del funzionamento dello Sportello Unico, saranno reperiti i fondi disponibili di provenienza Comunale, Provinciale, Regionale, e dell'Unione Europea.

Articolo 10

Contratti di collaborazione coordinata e continuativa

1. I contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati nell'ambito di progetti presentati ai sensi della presente intesa, dovranno prevedere che l'opera dedotta in contratto debba essere svolta nei tempi, nei modi, e con i mezzi stabiliti di comune accordo tra il committente ed il collaboratore, necessari per la realizzazione degli obiettivi ed indicati nel contratto stesso sulla base delle compatibilità organizzative ed ambientali, definite dal committente. Potrà altresì essere prevista, con un preavviso di 15 giorni lavorativi ed accettazione scritta del collaboratore, la modifica dei tempi di cui sopra su richiesta dell'impresa committente.
2. Per quanto concerne le norme in materia di salute e sicurezza si applica la normativa vigente in materia.
3. I contratti di collaborazione coordinata e continuativa dovranno altresì prevedere l'oggetto della prestazione, l'entità del corrispettivo ed i tempi di pagamento, nonché le ipotesi della cessazione anticipata del rapporto.
4. Le parti concordano sulla importanza di rivolgere particolare attenzione nell'utilizzo dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa per i soggetti con più di 40 anni espulsi dal mercato del lavoro.

Articolo 11

Contratti di appalto

1. Per massimizzare l'impatto occupazionale dell'intesa MILANO LAVORO, il Comune di Milano potrà inserire nei propri capitolati di appalto relativi a progetti asseverati dalla Commissione di concertazione un clausola con la quale si impegnano le imprese appaltatrici, in caso di ricorso a manodopera aggiuntiva, ad utilizzare gli strumenti contrattuali previsti nella presente intesa secondo le modalità e nei termini previsti.
2. Il Comune, ove possibile, attiverà forme di convenzione diretta ai sensi dell'art. 5 della L. 381 per favorire l'integrazione dei soggetti svantaggiati così come previsti dall'art. 2 della presente intesa. A tal fine il Comune di Milano predisporrà una convenzione tipo.

Titolo V

Disposizione finale

Articolo 12

Validità e durata

1. La presente intesa ha natura sperimentale ed avrà validità di 4 anni, salvo diverso accordo raggiunto dalle parti sottoscrittrici durante la sua vigenza.
2. Sei mesi prima della scadenza le parti si impegnano ad aprire un tavolo negoziale diretto alla verifica degli obiettivi in esso contenuti, in vista di una sua proroga e/o adattamento in funzione delle condizioni del mercato del lavoro milanese e degli eventuali cambiamenti intervenuti nel quadro legale di riferimento.
3. La Commissione di concertazione esaminerà, entro il mese di marzo c.a., i progetti presentati dalle parti nel corso dei lavori tecnici, di cui all'allegato 2, che forma parte integrante della presente intesa.
4. Le parti firmatarie della presente intesa, in caso di nuove disposizioni legislative e ogni qualvolta lo ritengano opportuno, si riserveranno di analizzare l'introduzione di eventuali nuovi strumenti.

Elenco delle realtà che hanno firmato l'accordo progetto Milano Lavoro

in data 2 febbraio 2000 è stato sottoscritto L'Accordo "Milano Lavoro" tra i seguenti firmatari:

Comune di Milano
Provincia di Milano
Regione Lombardia
CISL
UIL

Milano Lavoro
Un'Intesa per il lavoro nella città di Milano
Commissione di concertazione
Regolamento adottato in data 17 marzo 2000

Art. 1 - Disposizioni generali

1. Il Presente Regolamento disciplina il funzionamento della Commissione di concertazione (d'ora innanzi indicata semplicemente come 'Commissione'), in attuazione dell'art. 3 dell'Intesa "Milano Lavoro" del 2 febbraio 2000 (d'ora innanzi indicata semplicemente come 'Intesa').

Art. 2 - Composizione della Commissione

1. La Commissione è composta, ai sensi dell'art. 3 comma 2 dell'Intesa, dalle organizzazioni firmatarie dell'Intesa stessa, rappresentate ciascuna da un componente titolare, nella persona designata all'uopo con lettera raccomandata inviata al Presidente della Commissione.
2. I predetti componenti titolari potranno di volta in volta indicare il nominativo di un proprio delegato che, previa comunicazione scritta inviata al Presidente, parteciperà alla seduta della Commissione quale supplente.

Art. 3 - Presidenza della Commissione

1. La Commissione è presieduta dall'Assessore al Personale del Comune di Milano o da un suo delegato. Il Presidente nomina una Segreteria tecnica e può farsi assistere da consulenti o esperti. Il Presidente provvede alla convocazione della Commissione e redige l'ordine del giorno.
2. Il Presidente della Commissione potrà inoltre indire gli incontri e le audizioni di cui all'art. 3, comma 5, dell'Intesa, che potranno essere svolti anche a livello di sottocommissioni istruttorie ai sensi dell'art. 8 del presente Regolamento.

Art. 4 - Convocazioni della Commissione

1. La Commissione si riunisce almeno sei volte all'anno e comunque allorché è convocata dal Presidente ai sensi dell'art. 3 del presente Regolamento.
2. La comunicazione della convocazione viene inviata ai componenti effettivi designati ai sensi dell'art. 2 del presente Regolamento a mezzo posta, fax o posta elettronica. Tale invio deve avvenire almeno 15 giorni prima della data di convocazione o, in casi di urgenza, con avviso trasmesso almeno otto giorni prima della seduta. Entro gli stessi termini deve essere inviato ai componenti della Commissione il materiale relativo agli argomenti da trattare. L'avviso di convocazione contiene la data, l'ora della riunione e gli argomenti all'ordine del giorno.

Art. 5 - Riunioni della Commissione

1. Le riunioni, presiedute dal Presidente, si ritengono valide quando nella seduta intervenga il numero legale costituito dalla metà più uno dei componenti effettivi o, in loro sostituzione, dei rispettivi supplenti, e purché siano presenti entrambe le parti sociali.
2. Il Presidente, accertata la sussistenza del numero legale, dichiara aperta e valida la riunione. Nel caso in cui non si raggiunga il numero legale nel termine di un'ora dall'orario indicato nella lettera di convocazione, il Presidente scioglie la seduta. Il Presidente verifica la sussistenza del numero legale.

Art. 6 - Attività della Commissione

1. La Commissione esercita le competenze di cui agli artt. 3, 4, 5 e 6 dell'Intesa, con il supporto funzionale della Segreteria tecnica costituita ai sensi dell'art. 3, comma 1, del presente Regolamento.
2. La presentazione dei progetti avviene secondo l'ordine evidenziato nell'ordine del giorno di convocazione della Commissione predisposto dal Presidente. I singoli progetti sono approvati all'unanimità dei componenti, effettivi o supplenti, presenti alla riunione, con apposita delibera.
3. Gli argomenti di competenza della Commissione vengono trattati secondo l'ordine del giorno. Argomenti relativi a questioni urgenti possono essere aggiunti all'ordine del giorno e trattati, qualora il Presidente ne faccia motivata richiesta all'inizio della seduta e la richiesta sia accolta con la maggioranza di metà più uno dei votanti.
4. Il Presidente ed ogni componente della Commissione possono proporre mozioni d'ordine o una diversa priorità nella trattazione degli argomenti all'ordine del giorno. Le mozioni si intendono accettate ove nessuno si opponga.

Art. 7 - Verballi, documentazione, informazione.

1. Il processo verbale delle riunioni della Commissione viene redatto riportando sinteticamente la discussione intervenuta, nonché l'orario di inizio e di chiusura della seduta, i nominativi dei presenti, l'esito delle votazioni e le decisioni conseguenti. Su richiesta degli interessati, il processo verbale deve contenere le dichiarazioni testuali che gli intervenuti ritengano debbano essere espressamente riportate.
2. Il processo verbale è compilato da un componente della Segreteria tecnica e deve essere da questi firmato assieme al Presidente. Esso è inviato unitamente alla convocazione della seduta successiva e, in apertura dei lavori di questa, è sottoposto all'approvazione della Commissione.
3. Ai componenti della Commissione, assenti nella riunione cui si riferisce il verbale, non è consentito fare dichiarazioni di voto.

4. Ogni componente della Commissione può richiedere alla Segreteria tecnica la produzione di materiali informativi di cui sia in possesso in relazione all'attività della Commissione stessa.

Art. 8 - Sottocommissioni istruttorie.

1. Al fine di verificare la congruità dei progetti rispetto agli obiettivi dell'Intesa ed ai criteri per la redazione di cui all'art. 9 del presente Regolamento, la Commissione può istituire sottocommissioni istruttorie ai sensi dell'art. 3, comma 4, dell'Intesa, garantendo in ogni caso la pariteticità e bilateralità delle posizioni delle parti sociali.
2. Il funzionamento delle sottocommissioni istruttorie è assicurato dalla Segreteria tecnica della Commissione che ne assume il coordinamento, provvedendo alla convocazione delle riunioni ed alla redazione del processo verbale in cui verranno riportati i pareri trasmessi alla Commissione.
3. Le sottocommissioni istruttorie, tramite la Segreteria Tecnica, possono richiedere al soggetto presentatore ulteriori elementi conoscitivi in merito al progetto avanzato.

Art. 9 - Criteri per la redazione dei progetti.

1. I progetti di cui all'art. 1 dell'Intesa sottoposti alla Commissione dovranno tener conto dei seguenti criteri:
 - a) creazione di occupazione aggiuntiva (art. 2 dell'Intesa);
 - b) impiego prioritario dei soggetti di cui all'art. 2 dell'Intesa;
 - c) l'eventuale investimento formativo del soggetto proponente (art. 6 dell'Intesa), ai fini della definizione di un credito formativo e professionale (art. 7.3 dell'Intesa);
 - d) l'eventuale investimento formativo e l'eventuale quota di contratti a termine trasformati a tempo indeterminato ai sensi dell'art. 7 dell'Intesa, in caso di reiterazione di progetti;
 - e) individuazione di percorsi formativi e di orientamento per l'inserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori di cui all'art. 2 dell'Intesa, in caso di utilizzo di tirocini formativi e di orientamento (art. 9.2 dell'Intesa).
2. I progetti dovranno inoltre riportare i dati anagrafici del soggetto o dei soggetti proponenti e indicare l'ambito di intervento, la descrizione dell'attività, e la loro durata.

3. Al fine di agevolare la presentazione dei progetti e la verifica da parte della Commissione o della eventuale sottocommissione della esplicitazione degli elementi di cui ai precedenti commi 1 e 2, gli stessi verranno predisposti a cura della Segreteria tecnica in una apposita scheda riepilogativa, che verrà presentata nella prima seduta della Commissione.

Art. 10 – Durata.

1. In relazione alla sperimentabilità dell'Intesa, il presente Regolamento potrà essere verificato nella sua efficacia entro sei mesi dalla data di approvazione.