

Ricerche

“Lavoro decente” e valorizzazione del capitale umano

Manfred Weiss *“Lavoro decente”: prospettive di sviluppo e realizzazione nelle regioni africane*

Riassunto – *“Lavoro decente”: prospettive di sviluppo e realizzazione nelle regioni africane* – L’A., inaugurando il V Congresso regionale africano dell’IIRA, svolge alcune riflessioni in merito alle prospettive che attendono l’Africa sulla via per la realizzazione di condizioni di lavoro decenti attraverso l’intero continente. Dopo aver esaminato l’attuale situazione economica e occupazionale della regione, ancora preoccupante nonostante la presenza di alcuni segnali di miglioramento, l’A. si interroga sul contributo che potrebbe essere arrecato da specifici fattori: lo studio della esperienza dei sistemi vigenti nei Paesi più industrializzati; l’opera dell’ILO, concretizzantesi in particolare nell’elaborazione di standard minimi di tutela; l’esempio degli accordi regionali stipulati altrove nel mondo, con specifico riferimento alle vicende dell’Unione Europea. Dal concorso di questi fattori, secondo l’A., potrebbe venire un forte sostegno all’azione dei legislatori e delle parti sociali africane.

Summary – *Realising Decent Work in Africa (Article in English)* – In his inaugural speech at the Fifth African Regional Congress of the IIRA the author examines the prospects of achieving decent working conditions in Africa, with reference to the entire continent. After considering economic and employment conditions in the region, that are still alarming in spite of signs of improvement, the author discusses the contribution that could be made by certain factors: the study of international experience in the systems in the most advanced industrialised countries; the role of the ILO, in particular with the adoption of minimum employment protection standards; and the example of regional agreements concluded elsewhere in the world, with particular reference to the European Union. In the author’s view, a combination of these factors could provide strong support for the action of legislators and the African social partners.

Johann Maree *Il “lavoro decente” e la piena occupazione in Africa: una sfida aperta*

Riassunto – *Il dilemma tra pubblico e privato nel mercato del lavoro* – L’A. svolge alcune riflessioni in merito al valore riconoscibile al c.d. “lavoro decente” e verifica la difficile “quantificazione” dello stesso nel continente africano. Ne emergono statistiche e percentuali falsate dal significato più o meno ampio attribuibile alle categorie considerate. Nonostante la difficoltà a raggiungere dati concordi e la tendenza a sottovalutare un problema che risulta molto più esteso rispetto a quanto sia rappresentato, l’A. conclude con il ribadire la necessità che si concretizzino in Africa gli ideali del lavoro decente e del pieno impiego.

Summary – *The challenger of decent work and full employment in Africa (Article in English)* – The author examines the concept of decent work and highlights the difficulty of providing quantitative data on decent work in Africa. The available statistics and percentages for the various categories are by no means reliable. In spite of the difficulty of obtaining data and the tendency to underestimate an issue that is far more wide-ranging than is generally considered to be the case, the author concludes by underlining the need to implement the objectives of decent work and full employment in Africa.

Silvia Foffano *Quale sicurezza sociale nei Paesi in via di sviluppo? La questione africana nel contesto globale*

Riassunto – *Quale sicurezza sociale nei Paesi in via di sviluppo? La questione africana nel contesto globale* – L’A. affronta il tema della riduzione della povertà (quale obiettivo del *Millenium Development Goals*) attraverso le politiche di sicurezza sociale. Dopo aver approfondito la nozione di *social protection*, secondo le sue differenti accezioni, volge lo sguardo alla specifica azione dell’ILO concretizzata tramite la *Global campaign on Social Security and coverage for all*. Dal generale al particolare, l’A. passa ad affrontare la situazione africana, un Paese complesso, lacerato da lotte armate che lo rendono il simbolo della lotta alla povertà.

Summary – *What forms of social security for developing countries? The African question in a global context (Article in Italian)* – The author examines the issue of the fight against poverty as the key objective of the Millennium Development Goals by means of social security policies. After considering the concept of “social protection” in its various forms, the author examines the actions of the ILO in the Global Campaign for Social Security, and the issue of social security for all. From the general scenario to the particular case, the author examines the situation of Africa, a complex continent ravaged by civil conflict that makes it the symbol of the global struggle against poverty.

Iacopo Senatori, Michele Tiraboschi *La sfida della occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività del lavoro e investimento in capitale umano*

Riassunto – *La sfida della occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività del lavoro e investimento in capitale umano* – Il saggio muove dalla

ricognizione dei profili di elevata complessità e delle contraddizioni che caratterizzano, in prospettiva comparata, il tema dell'in-serimento dei giovani nel mercato del lavoro. Le economie più avanzate registrano infatti, nel complesso, un progressivo innalzamento della età di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro che solleva non pochi problemi di carattere economico e sociale; per contro le economie dei Paesi in via di sviluppo presentano fenomeni propri delle fasi che hanno contrassegnato la nascita del moderno diritto del lavoro, legati a un massiccio sfruttamento della forza-lavoro giovanile e minorile che, non di rado, risulta coinvolta in imponenti flussi migratori verso le aree geografiche più sviluppate. Seguendo una metodologia comparata, coordinata con i dati economici emergenti dalle più recenti indagini condotte dall'ILO e dall'OECD, gli AA. si propongono di individuare una chiave interpretativa che consenta di affrontare in modo unitario, su scala globale, il problema della occupazione giovanile e le sue interrelazioni con i temi della produttività e dell'investimento in capitale umano. La tesi è che tale chiave di lettura possa essere rinvenuta nel concetto di transizione scuola-lavoro, relegato finora ad un ruolo marginale nel dibattito delle relazioni industriali e del diritto del lavoro in particolare.

Summary – *Productivity, Investment in Human Capital and the Challenge of Youth Employment in the Global Market (Article in Italian)* – The essay starts by noticing the complexities and the contradictory aspects affecting, in a comparative perspective, the issue of access to the labour market on the part of young people. In the most advanced economies there has been a steady increase in the age at which young people enter the labour market, giving rise to significant economic and social problems. The economies of developing countries, on the other hand, are characterised by different trends, that bring the mind the early stages of modern labour law, with the large-scale exploitation of young workers and children, many of whom join the flow of migrants towards the more highly developed regions of the world, with the consequent risk of impoverishing human capital in the country of origin. The study adopts a comparative approach, based on the latest economic data on youth employment from ILO and OECD surveys. The aim is to identify a perspective for tackling in a global dimension the matter of youth employment and its connections with the issues of productivity and investment in human capital. For this purpose, it is proposed to make use of the school-to-work perspective: a concept that has so far attracted little attention from industrial relations and labour law scholars.

Ricerche

Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni: problemi e prospettive di riforma

Francesco Verbaro *Le disposizioni in materia di organizzazione e lavoro riguardanti le pubbliche amministrazioni: la “riforma Brunetta”*

Riassunto – *Le disposizioni in materia di organizzazione e lavoro riguardanti le pubbliche amministrazioni: la “riforma Brunetta”* – L’Autore individua nella riforma della Pubblica Amministrazione una delle direttrici di volta dell’azione politico-amministrativa. In particolare poiché il processo di decentramento amministrativo e costituzionale da un lato e la forte autonomia “normativa” riconosciuta con la fonte contrattuale dall’altro hanno trovato dirigenti ed amministratori impreparati rispetto ad interessi “altri” da quello pubblico, il processo di rinnovamento, anche ad opera del d.l. n. 112/2008, è stato indirizzato a responsabilizzare una “élite” dirigente nella gestione delle risorse pubbliche materiali e immateriali, iniziando dalla gestione delle risorse umane. L’art. 18 del d.l. n. 112/2008 prevede, infatti, l’adozione di procedure trasparenti per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi di collaborazione, nel rispetto dei principi di «trasparenza, pubblicità ed imparzialità». Con l’art. 49, che riscrive l’art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, il legislatore ha previsto il ricorso al lavoro flessibile, seppur con delle limitazioni. Similmente è intervenuto in materia di collaborazioni autonome nelle Pubbliche Amministrazioni con ulteriori correttivi all’art. 7, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001 e alle disposizioni specifiche in materia previste per gli enti locali nella l. n. 244/2007. Oggetto di riforma è stata anche la contrattazione integrativa: da un lato sono state adottate alcune disposizioni di carattere finanziario e ordinamentale di rigore e di controllo; dall’altro è stato introdotto un sistema di monitoraggio riguardante l’utilizzo del fondo di finanziamento e la gestione delle risorse umane. Le disposizioni contenute negli artt. 72 e 73 del d.l. n. 112/2008 testimoniano l’intento di rafforzare i poteri datoriali per rendere più efficiente la gestione delle risorse all’interno degli uffici. In quest’ottica è stato introdotto l’art. 71, deputato a disciplinare le assenze per malattia, prevedendo un regime di particolare rigore attraverso la disapplicazione del regime contrattuale vigente. Infine i temi dell’organizzazione e del reclutamento vengono riproposti attraverso la riduzione delle strutture delle amministrazioni statali ed il contenimento della spesa per il personale in armonia con i diversi livelli di autonomia garantiti dal Titolo V della Costituzione.

Summary – *Provisions relating to the organisation of work in the public administration: the “Brunetta reform” (Article in Italian)* – This paper argues that the reform of the public administration is a strategic objective in political and administrative terms. In particular, it is argued that administrative and constitutional decentralisation, together with a high degree of “normative” autonomy in terms of bargaining, need to be considered in relation to high-level

ministerial and administrative staff with a rather inward-looking tendency. The process of renewal, promoted by Legislative Decree no. 112/2008, is aimed at making public officials more responsible for the management of public resources, both tangible and intangible, starting from the management of human resources. Article 18 of Legislative Decree no. 112/2008 provides for the adoption of transparent procedures for the recruitment of personnel and for the award of contract work, in compliance with the principles of “transparency, publicity and impartiality”. Article 49, amending Article 36 of Legislative Decree no. 165/2001, makes provision for flexible employment, albeit within certain limits. Similar measures have been taken in relation to contract work in the public administration, with further amendments to Article 7(6) of Legislative Decree no. 165/2001 and the specific provisions for local authorities laid down in Act no. 244/2007. A further reform concerns supplementary agreements, introducing certain measures of a financial and regulatory nature to improve auditing procedures, and on the other hand a system of monitoring concerning the utilisation of funds and the management of human resources. The measures contained in Articles 72 and 73 of Legislative Decree no. 112/2008 reveal an intention to strengthen the powers of the employer in order to improve the level of efficiency of the management of human resources in public services. This is the rationale for Article 71, governing sick leave, and introducing particularly rigorous measures that entail setting aside provisions in existing agreements. Finally, the paper examines organisation and recruitment, with a view to reducing the state administration, and containing personnel costs in compliance with the various levels of autonomy provided by Title V of the Constitution.

Anna Trojsi *Il rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti regionali e locali*

Riassunto – *Il rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti regionali e locali* – L’A. sostiene che la diversificazione che contraddistingue i vari livelli dell’amministrazione pubblica si riflette sul regime del pubblico impiego, ovvero sulle regole applicabili ai dipendenti delle Regioni, da una parte, e a quelli degli enti locali, dall’altra. Il lavoro alle dipendenze della PA è stato privatizzato in due momenti: il primo risalente al d.lgs. n. 29/1993 ed il secondo al d.lgs. n. 80/1998. Il processo suddetto è infine approdato a conclusione con il d.lgs. n. 165/2001 e con la l. n. 145/2002 riguardante la disciplina della dirigenza pubblica. Il tessuto normativo ha, tuttavia, dovuto fare i conti con la modifica del Titolo V Cost. a seguito della l. Cost. n. 3/2001, con l’insorgenza di una rilevante questione interpretativa: se il decreto legislativo, valido per le amministrazioni statali, sia applicabile anche ai dipendenti delle Regioni e degli enti locali ed in che misura il Testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000) si coordini con l’intervenuta riforma. L’art. 117 Cost. nella sua precedente formulazione prevedeva che Stato-Regione fossero entrambi competenti per l’ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalle Regioni; non così per l’impiego pubblico locale, di competenza esclusiva del legislatore statale. La novella costituzionale ha modificato profondamente l’art. 117 che ora consta di tre tipi di potestà legislativa, assegnando funzione residuale alla Regione con

l'accentuarsi delle differenze tra impiego alle dipendenze di questa o dell'ente locale.

Summary – *Salaried employment in regional government and local authorities (Article in Italian)* – In this paper it is argued that the diversification between the various levels of public administration is reflected in the system of salaried employment, concerning employment in regional government on the one hand and employment by local authorities on the other. Salaried employment in the public administration underwent private-law reform in two distinct phases, the first phase dating back to Legislative Decree no. 29/1993 and the second to Legislative Decree no. 80/1998. This process was completed with Legislative Decree no. 165/2001 and with Act no. 145/2002 regulating the employment of managerial staff in the public sector. However, these legislative provisions have to be reconsidered in light of the amendment of Title V of the Constitution, pursuant to Constitutional Act no. 3/2001, that gave rise to a significant issue of interpretation: whether the Legislative Decree applicable to state employees is also applicable to employees of regional governments and local authorities, and to what extent the consolidating act regulating local authorities (Legislative Decree no. 267/2000) is in line with the reform enacted in 2001. As previously formulated, Article 117 of the Constitution empowered both the state and the regional governments to regulate the public administration and the administrative bodies governed by the regions; however, this did not apply to local authority employees, who were governed exclusively by the state legislator. The constitutional amendment introduced a far-reaching reform of Article 117 that now provides for three types of legislative empowerment, with residual powers to the regions, and a consequent divergence between employment in regional government and in the local authorities.

Armando Tursi *La contrattazione collettiva nel lavoro pubblico (con particolare riferimento al comparto università): chi è meno virtuoso, il datore di lavoro pubblico o il legislatore?*

Riassunto – *La contrattazione collettiva nel lavoro pubblico (con particolare riferimento al comparto università): chi è meno virtuoso, il datore di lavoro pubblico o il legislatore?* – L'A. muove dall'analisi del comparto universitario per una riflessione più ampia sui problemi del sistema contrattuale pubblico, discendenti dall'applicazione di categorie e strumenti privatistici. Data la difficoltà dell'impresa, l'intento del legislatore parrebbe essere stato quello di spostare la attenzione dal fine (ovvero la de-funzionalizzazione del lavoro pubblico) allo strumento (ovvero alla contrattazione collettiva) e, in virtù del mezzo, affermare l'assimilazione del datore pubblico a quello privato. Le differenze sono, tuttavia, innegabili: per quanto concerne i soggetti negoziali nel comparto universitario non si rileva alcuna netta separazione tra politica ed amministrazione e dunque tra gli obiettivi e le scelte strategiche che il management dovrebbe adottare per raggiungerli. La situazione descritta è generalizzata attraverso l'uso delle espressioni "debolezza del datore pubblico" e "deriva contrattuale": la prima relativa alla mancata ripartizione dei poteri negoziali; la seconda per indicare l'inosservanza dei limiti legali alle competenze

della contrattazione collettiva. Secondo l’A., le critiche al sistema omettono di considerare che le “virtù” del modello privatistico derivano non da imposizioni esterne ma dai rapporti di forza fondati sulle “professionalità” più che su rigide predeterminazioni di ruoli. Così il timore che il datore di lavoro pubblico non sia in grado di condurre in modo virtuoso le relazioni di lavoro ha condotto il legislatore a privarlo di ogni libertà di contrattazione, non solo dal punto di vista collettivo ma anche individuale, a tutto detrimento della produttività. Discorso analogo può condursi con riferimento alla flessibilità tipologica, esclusa dal d.lgs. n. 276/2003 e reintrodotta ma con vincoli stringenti dal d.lgs. n. 80/2006; nonché alle “collaborazioni coordinate e continuative” che sarebbero “zona franca” se non fosse che l’art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 contiene limiti che largamente sovrapanzano quelli del “lavoro a progetto”.

Summary – *Collective bargaining in the public sector (with particular reference to higher education): who is less virtuous, the public employer or the legislator? (Article in Italian)* – The author begins with an examination of employment in the higher education sector and then moves on to a wider analysis of collective agreements in the public sector, while discussing the application of categories and instruments from the private sector. Considering the difficult nature of this task, the intention of the legislator appears to be to move the focus from the end result (the transformation of the nature of public-sector employment) to the means (that is to say, collective bargaining), thus starting to move public-sector employment in the direction of private-sector employment. However, the differences are undeniable: with regard to the bargaining parties in higher education, there is no clear distinction between political choices and administration, and therefore between the objectives and the strategic choices which the management should adopt in order to implement them. The situation described is then considered in more general terms by means of the expressions “weakness of the public sector employment” and “negotiating drift”. The first expression relates to the lack of division between the negotiating parties; the second indicates the failure to comply with the legal limits to the powers of collective bargaining. In the view of the author, critiques of the system fail to consider that the “virtues” of the private-sector model derive not from external constraints but from power relations depending on vocational strength rather than on rigidly predetermined roles. Thus the fear that the public employer is not capable of governing labour relations in a virtuous manner has led the legislator to deprive public employers of any bargaining power, not only from a collective but also an individual point of view, with a negative impact on productivity. A similar argument can be made with reference to the flexibility of employment contracts, for which no provision is made in Legislative Decree no. 276/2003 but introduced with strict limits by Legislative Decree no. 80/2006. Moreover, such an argument could also be put forward with regard to quasi-salaried employment, though Article 7, Legislative Decree no. 165/2001 contains limits that go over and beyond those laid down for project work.

Relazioni industriali e risorse umane

Richard Hyman *Quale metodo comparato per lo studio delle relazioni industriali?*

Riassunto – *Quale metodo comparato per lo studio delle relazioni industriali?*– L’A. ritiene che la ricerca comparata nel campo delle relazioni industriali sia resa molto difficile, se non impossibile, da una serie di problemi di natura metodologica. Attraverso una disamina di un certo numero di scritti, mette in discussione la comparabilità di sistemi differenti di relazioni industriali. Una delle cause di questa enorme difficoltà è il numero ridotto di casi a disposizione dell’analisi del ricercatore di scienze sociali rispetto al ricercatore di scienze naturali. Anche il fattore linguistico è rilevante: il significato di alcune espressioni è legato indissolubilmente al contesto di riferimento. Così come sono legati al contesto tutti i più importanti elementi caratterizzanti i sistemi di relazioni industriali. Dopo un’analisi del problema della tipizzazione, l’A. passa in rassegna gli ultimi sviluppi nel campo della ricerca sul cambiamento istituzionale. Infine egli riassume le difficoltà teoriche determinate dal particolare campo di riferimento delle relazioni industriali e, più in generale, delle scienze sociali.

Summary – *How can we study industrial relations comparatively? (Article in English)* – This paper argues that comparative research in the field of industrial relations is made difficult, if not impossible, by a series of methodological problems. By examining a number of studies, the author casts doubt on the comparability of different industrial relations systems. One of the reasons for this enormous difficulty is the limited number of cases available for analysis in social science research compared to the natural sciences. The linguistic dimension is also relevant: the meaning of certain expressions is closely linked to the particular context. In the same way all the most important characteristic elements of industrial relations systems are context-dependent. After an analysis of the problem of the construction of types, the author examines the most recent developments in research into institutional change. In conclusion, he summarises the theoretical difficulties determined by the particular field of reference of industrial relations and, more generally, the social sciences.

Jacques Rojot *La lezione del passato (replica a R. Hyman)*

Riassunto – *La lezione del passato (replica a R. Hyman)* – L’A. nel presente testo discute alcuni punti del saggio di Richard Hyman. In particolare, l’A. non concorda con l’idea che la ricerca comparata nel campo delle relazioni industriali sia sostanzialmente impossibile. A sostegno della propria posizione, l’A. richiama alcuni classici della ricerca in questo campo: Meyers, Dunlop e Kerr. Ritiene inoltre che un aiuto possa provenire dalle pratiche di ricerca attuate nel campo “confinante” del diritto del lavoro comparato.

Summary – *Lessons from the past (comments on R. Hyman, How can we study industrial relations comparatively?) (Article in English)* – In this comment the author discusses a number of points made in Richard Hyman's paper. In particular, the author rejects the view that comparative research in the field of industrial relations is practically impossible. To support his position, the author refers to a number of classic studies in this field: Meyers, Dunlop and Kerr. He also argues that it can be useful to adopt research techniques from the related field of comparative labour law.