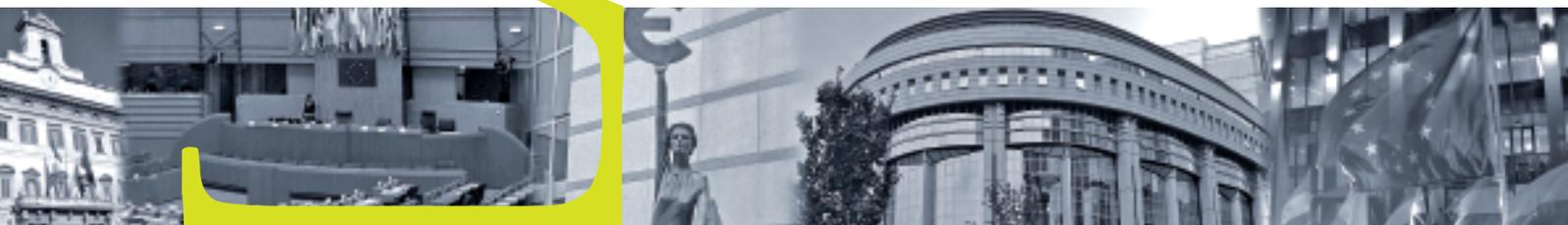


2 / 2010

europa lavoro economia

newsletter di approfondimento su occupazione, affari sociali e politica economica



ARRETRATI

EDITORIALE

Carlo Dell'Aringa

APPROFONDIMENTI

Giustizia

Giuseppe Airò

Federico Butera

Claudio Castelli

Decio Coviello

Andrea Ichino

Marco Leonardi

Daniela Marchesi

Nicola Persico

Maria R. Rancan

INDICE

AREL

Europa Lavoro Economia
Supplemento mensile di **AREL**
Attività Parlamentare e Legislativa

Numero di Febbraio 2010

Periodico mensile
edito da Arel Servizi srl
Registrazione al Tribunale Civile
di Roma n. 402 del 22/06/1990

Direttore:
Enrico Letta

Vicedirettore responsabile:
Mariantonietta Colimberti

Coordinamento scientifico:
Carlo Dell'Aringa e Tiziano Treu

Coordinamento redazionale:
**Carla Bassu, Raffaella Cascioli,
Marianna Madia**

Redazione:
Carmine Russo (*responsabile scientifico*)
Lucio Cafarelli
Eugenio Carlucci
Maite Carpio
Angela Cipollone
Francesca Di Benedetto
Giacomo Fassina
Davide Integlia
Federico Smidile

Con la collaborazione di:
Salvatore Pirrone

EDITORIALE

di **Carlo Dell'Aringa** 3

OSSERVATORIO

Italia

Isfol, la flessibilità interna ed esterna è una risorsa..... 8
I distretti italiani cambiano pelle 9
La popolazione Isee si concentra al Sud 11
Lavoro e mobilità, aumenta il *brain drain* 13

Unione europea

La scommessa di Bruxelles: sarà più verde e innovativa l'Europa del 2020..... 14
Ong e sindacati insieme per battere la discriminazione 15
2010, stop alla povertà e all'esclusione sociale 16

Internazionale

Per sanità e scuola le maggiori eurodisuguaglianze reddituali..... 17
Per l'Ocse necessarie forme di sostegno al reddito 18
Da Brown un piano per i giovani disoccupati 19
La presidenza spagnola dell'Ue dà un impulso per coordinare le politiche del lavoro .. 19

Saggi

In Germania è boom di lavori a bassa retribuzione..... 20
L'eccesso di istruzione nel cuore dell'Europa..... 21
La riforma tedesca del 2006 ha ridotto la disoccupazione..... 22
Nell'Europa centro-meridionale la crescita dell'occupazione è stata a spese dei giovani 23

APPROFONDIMENTI

L'innovazione può cambiare il volto della giustizia italiana, di Giuseppe Airò..... 25
L'organizzazione degli uffici giudiziari e la gestione del cambiamento, di Federico Butera 27
Un laboratorio di ricerca per la tutela dei diritti, di Claudio Castelli 33
L'ingiustificabile costo del trasferimento di un magistrato, di Andrea Ichino, Decio Coviello e Nicola Persico 36
Risorse e performance nella giustizia civile, di Marco Leonardi e Maria R. Rancan..... 39
La riforma dell'avvocatura, un'occasione da non perdere, di Daniela Marchesi..... 40

STATISTICHE (a cura di Angela Cipollone)

In Italia il mercato del lavoro penalizza di più le donne e i lavoratori del Meridione 45

IN LIBRERIA (a cura di Carla Bassu) 49

DAL PARLAMENTO (a cura di Carla Bassu) 51

EDITORIALE

di **Carlo Dell’Aringa**

Gli approfondimenti di questo numero della *newsletter* sono dedicati ai problemi della giustizia e in particolare a quello principale e cioè la lentezza dei processi.

La spesa per l’esercizio della funzione giudiziaria ha raggiunto i 5 miliardi di euro, che rappresentano l’1.3 per cento del totale generale dei costi sostenuti dallo Stato e poco più dello 0.25 per cento del Pil nazionale. Il risultato che emerge dal confronto con gli altri Paesi rivela che la spesa pubblica per la giustizia in Italia non è affatto bassa: solo la Germania raggiunge una percentuale del Pil decisamente più elevata: quasi tutti gli altri Paesi hanno percentuali simili o più basse. Eppure tutti gli altri Paesi presentano *performances* migliori. I tempi medi per la conclusione dei processi in materia di lavoro, famiglia, inadempienze contrattuali, sono, in assoluto, più elevati in Italia (si veda l’approfondimento di Daniela Marchese).

Questo cattivo rapporto tra spesa e risultati pesa gravemente sull’efficienza del nostro Paese. L’importanza di questo settore dal punto di vista economico è enorme. Sono ben noti gli effetti che la scadente qualità di questo servizio può avere sui costi delle imprese, sullo sviluppo dei mercati e sulle distorsioni di vario tipo che impediscono lo sviluppo degli investimenti e la stessa crescita dell’economia. Un impiego di queste risorse maggiormente orientato a criteri di efficienza ed efficacia può portare

non solo e non tanto a risparmi di spesa, quanto ad un più rapido svolgimento dei processi.

Il possibile percorso di riforma non deve riguardare solo le grandi questioni di fondo, ma deve anche affrontare, da un lato, il contenimento di una domanda di giustizia che è la più alta in Europa ed è del tutto sproporzionata rispetto alla dimensione della nostra popolazione e della nostra economia e, dall’altro, una maggior efficienza nella fornitura del servizio.

L’approfondimento di Daniela Marchese affronta il problema soprattutto dal lato della domanda. La domanda di giustizia civile è gonfiata da una componente patologica che dipende in larga misura dalla presenza di incentivi perversi che inducono coloro che, pur sapendo di essere dalla parte del torto per essersi comportati in modo illegittimo, trovano conveniente farsi trascinare in giudizio, sperando che i ritardi biblici stanchino gli avversari al punto tale da farne derivare transazioni o risultati per loro più favorevoli. È chiaro che in questo gioco al massacro, domanda e offerta si alimentano a vicenda in modo perverso: la lentezza della giustizia porta ad un aumento patologico della domanda che rende, a sua volta, la giustizia ancora più lenta. Questa rincorsa al ribasso va interrotta agendo su entrambe le lame della forbice. Daniela Marchese suggerisce alcuni interventi diretti a contenere la domanda.

Uno di questi consiste nell'attribuire, effettivamente per intero, alla parte soccombente in giudizio le spese sostenute da quella vincente. Un secondo intervento riguarda invece la modalità con cui viene fissato l'onorario degli avvocati. La formula prevede che la parcella del difensore sia legata al numero di attività svolte nell'ambito del processo. Una sorta di compenso a cottimo secondo cui tanto più elevato è il numero di attività svolte, tanto più alta è la parcella. Si tratta di un incentivo perverso perché a nessun avvocato conviene ridurre al minimo le procedure per risolvere la contesa, anzi conviene allungarle e moltiplicarle. Il risultato è che molte cause hanno un valore economico che è minore del compenso che spetta all'avvocato che le patrocinava. Una correzione efficace potrebbe essere un sistema di compensi fissati «a forfait» (quale quello adottato in Germania), che eviterebbe tali inconvenienti, rendendo economicamente vantaggioso per il professionista semplificare le cause e snellire i fascicoli. Inoltre il cliente potrebbe disporre di un preventivo e capire in anticipo se la causa gli conviene oppure no, con il risultato di disincentivare le cause di contenuto giuridico semplice e di valore economico modesto. Nella riforma della professione forense, attualmente in discussione al Parlamento non vi è traccia di questa possibile e utile innovazione, anzi è ribadita la riconferma della formula attuale (Marchese).

Un'altra possibile iniziativa per contenere la domanda di giustizia è di spostare all'esterno parte del contenzioso, regolando meglio e incentivando le varie forme alternative di risoluzione delle controversie. Peraltro occorre disincentivare le impugnazioni dei lodi, altrimenti il contenzioso esce dalla porta e rientra dalla finestra. Marchese ci ricorda che le impugnazioni dei lodi arbitrali sono cresciute del 16 per cento negli ultimi tre anni.

Il versante dell'«offerta» riguarda l'efficienza e l'efficacia del servizio e la riduzione della durata media dei processi. I terreni su cui intervenire sono diversi, come suggerisce il giudice Claudio Castelli nel suo approfondimento, e occorre abbandonare l'il-

lusione che agire su un solo pedale possa essere risolutivo. In cima alla lista sta l'organizzazione degli uffici e la valorizzazione del ruolo del management. A questo ultimo proposito, Castelli sottolinea come il ruolo della dirigenza è fondamentale per raccogliere ed elaborare progetti, prendersi in prima persona responsabilità e oneri, esercitare leadership e autorevolezza (ancor prima che autorità). Su questo punto Castelli sottolinea che qualche cosa è stato fatto, in particolare è stata stabilita la temporaneità degli incarichi che dopo quattro anni vengono comunque sottoposti a conferma. Questa novità potrà portare frutti nella misura in cui si saprà introdurre ed applicare un efficace sistema di valutazione dei magistrati.

La riorganizzazione degli uffici richiede anche una revisione della geografia giudiziaria (Marchese) volta ad accorpate gli uffici di minori dimensioni. Ciò si rende necessario per sfruttare le economie di scala: le dimensioni medie dei tribunali sono troppo piccole e questo compromette la produttività del lavoro dei magistrati e del personale impiegato negli uffici.

Un secondo tipo di intervento risiede nell'utilizzo degli strumenti informatici. Ne parlano Claudio Castelli e Giuseppe Airò nei loro interventi. Ad esempio l'iniziativa dei decreti ingiuntivi telematici (operativi dal dicembre 2006) ha coinvolto oltre il 60 per cento di questi decreti, per un valore complessivo di 2 miliardi di euro, una riduzione dei tempi medi da 78 a 25 giorni, un risparmio di interessi passivi variabile tra i 5 e i 14 miliardi di euro l'anno (Airò). Inoltre tutte le comunicazioni di cancelleria e notifiche agli avvocati vengono obbligatoriamente effettuate *on line*. A Milano sono circa 6000 i legali che utilizzano il sistema telematico di ricevimento di comunicazioni e notificazioni. Il risparmio atteso è di almeno 1 milione di euro per le sole spese di spedizione e stampe delle comunicazioni e di circa 1.200 ore di lavoro il risparmio di tempo delle cancellerie Castelli). Questo è un caso in cui la dimensione del tribunale è importante nel fornire le economie di scala da sfruttare. Inoltre occorrerebbe un siste-

ma per trasferire l'applicazione di questa buona pratica ad altre unità organizzative.

La diffusione delle *best practices* è un'altra iniziativa da potenziare. Sulla sua utilità si soffermano diversi degli approfondimenti contenuti nella *newsletter*. Si tratta di un tema della cui importanza tutti sono convinti in quanto tutti hanno sotto gli occhi come uffici di pari dimensioni e risorse forniscano servizi di qualità molto diversa. Su quest'ultimo punto si sofferma in particolare l'approfondimento di Leonardi e Rancan. La loro analisi fa riferimento ai distretti di corti di appello, ma un analogo studio era stato precedentemente condotto dagli stessi studiosi a proposito della efficienza dei singoli tribunali. In quello studio avevano dimostrato come ad esempio nel tribunale di Torino la produttività tra il 2001 e il 2006 era aumentata del 30 per cento e che se l'esperienza di Torino si fosse ripetuta negli altri tribunali italiani il tempo medio per un giudizio civile in primo grado sarebbe sceso da 1007 giorni nel 2001 a 796 nel 2005.

Anche per quanto riguarda l'efficienza dei distretti di corti di appello, quello di Torino è sempre in testa alla classifica e la durata dei processi potrebbe diminuire del 30 per cento se tutti si adeguassero agli standard di quel distretto. I più indietro nella graduatoria sono una serie di distretti del meridione, con alcune importanti eccezioni, come il distretto di Napoli, che presenta una efficienza elevata. A cosa si devono queste differenze? Cosa ha fatto il tribunale di Torino per essere così efficiente? Secondo Leonardi e Rancan è importante la qualità del «management»: su iniziativa del presidente del tribunale di Torino, dal 2001 è stato messo a punto una sorta di «decalogo» di norme di comportamento rivolte a giudici e cancellieri con l'intento di ridurre i tempi del contenzioso ordinario e abbattere il carico pendente. Nessun segreto particolare, ma una serie di importanti accorgimenti che anche gli altri tribunali potrebbero adottare.

Da qui nasce l'idea di raccogliere, elaborare e diffondere le «pratiche migliori». L'esistenza di un piano nazionale di miglioramento organizzativo che si basa proprio

sulle pratiche virtuose è ricordata sia da Castelli che da Airò. Si tratta del Progetto interregionale/transazionale «Diffusione di *best practices* negli uffici giudiziari italiani», finanziato dal Fondo Sociale Europeo cui partecipano oltre ottanta uffici giudiziari. Airò cita a questo proposito il caso specifico del Tribunale di Monza dove vi sono diversi progetti attuati o in corso, come il processo civile telematico il quale, già operante per i decreti ingiuntivi, sarà esteso a breve alle notifiche e memorie, alle procedure esecutive individuali e concorsuali e alla digitalizzazione degli atti delle indagini preliminari per il settore penale.

L'approfondimento di Andrea Ichino, Decio Coviello e Nicola Persico, tratta due temi specifici, tra loro collegati: quello del trasferimento dei magistrati da un ruolo all'altro (talvolta con il cambio di sede) e la modalità con cui i magistrati affrontano i casi che devono esaminare. Partiamo da questo ultimo tema. I magistrati nel decidere come organizzarsi il loro lavoro possono: o decidere di lavorare in parallelo su più casi o lavorare in sequenza un caso alla volta. I due studiosi dimostrano in modo inequivocabile che è meglio la seconda soluzione: infatti risolvendo un caso alla volta la durata media dei casi è più bassa. Il tempo risparmiato è consistente e la durata media dei processi può persino diminuire, come nell'esempio riportato nel testo, del 25 per cento. Questo è quanto gli stessi studiosi avevano illustrato e spiegato in una precedente ricerca. Nel presente approfondimento affrontano in particolare il problema dei trasferimenti e fanno vedere in modo chiaro come gli effetti negativi dei trasferimenti sui tempi medi dei processi dipendano anche dal modo in cui i magistrati lavorano.

I trasferimenti hanno certo una ragion d'essere e questa non viene messa in discussione dai tre autori, ma bisogna considerare che i trasferimenti hanno anche dei costi in termini di riduzione di efficienza. Infatti non solo si richiede tempo (morto) tra il momento in cui un magistrato lascia il proprio ruolo e il momento in cui il successore subentra, ma il nuovo magistrato deve, in

un certo senso, ricominciare da capo a studiare le cause che il suo predecessore aveva aperto. Questo tempo in più è letteralmente «gettato al vento» e la perdita è tanto più consistente quanto più erano le cause lasciate aperte. In definitiva il lavoro in parallelo («lasciare tante pentole sul fuoco», come dicono i tre autori) provoca questo ulteriore costo, che si materializza nel momento della mobilità, con la sostituzione di un magistrato con un altro.

Che fare? Primo, dicono gli autori, cercare di lavorare in sequenza. E, secondo, ridurre al minimo necessario i trasferimenti. Ad esempio il tempo minimo di tre anni che un magistrato deve rimanere sul proprio posto, è troppo breve. È una norma a difesa degli interessi dei lavoratori (i magistrati), ma non a difesa degli interessi dei clienti-cittadini. Altro intervento che va nella stessa direzione è di chiedere ai magistrati di smaltire gli arretrati prima di lasciare il posto.

Di tutt'altra impostazione è l'approfondimento di Federico Butera. Secondo Butera il problema non può essere risolto attraverso la proposta di «azioni chiave», ossia di singoli interventi che si candidano ad essere risolutivi (come suggerisce anche Caselli). Questi singoli interventi non solo sono uno diverso dall'altro, ma presentano anche la comune caratteristica di essere di difficile attuazione, per i tempi lunghi richiesti e la costruzione di un consenso che, volta per volta, si dimostrerebbe difficile da raggiungere. Butera propone un approccio sistemico che coinvolga l'intera organizzazione degli uffici giudiziari. Partendo da una importante considerazione: gli uffici giudiziari, al pari degli ospedali, delle scuole e delle università sono definiti nelle letterature in materia di organizzazione, come *expert dependent organizations*, cioè organizzazioni disegnate per contenere e supportare l'attività di esperti e professionisti.

In queste organizzazioni è difficile generare cooperazione tra tutte le componenti e assicurare il coordinamento tra i processi, al fine di massimizzare i risultati finali. Si tratta di organizzazioni fragili, difficili da gestire. Il caso degli uffici giudiziari è emblematico: in essi vengono esaltati i difetti di questa tipologia di organizzazioni. Prova ne è la mancanza di una unica catena di comando. I magistrati dipendono dal Csm, il personale amministrativo dal ministero. La pianificazione delle risorse non è fatta in un unico luogo. I presidenti degli uffici giudiziari non hanno sufficienti leve per governare le singole unità organizzative. Mancando una unità di comando i singoli uffici diventano facilmente arene di interazioni e negoziazioni spesso lunghe e logoranti.

Che fare quindi? Occorre prendere atto della situazione e cominciare ad adottare i criteri che la letteratura in materia indica come i più adatti per governare organizzazioni di questo tipo ed essi sono: fissare obiettivi condivisi e misurabili di efficacia e di efficienza che tocchino sia la sfera dei requisiti tecnici e delle prestazioni, sia la loro economicità; intervenire su tutti i componenti di una organizzazione per costruire un'integrazione tra sistema professionale e burocrazia; potenziare le risorse disponibili: tecnologie, spazi, e soprattutto sviluppare la qualità della vita di lavoro del personale impiegato, per favorire un processo efficace di ridefinizione della missione della organizzazione.

Come si possano applicare questi criteri, dipende evidentemente da una serie di altre misure che incida sulla stessa «governante» delle strutture organizzative. È un progetto molto ambizioso, che comincia a vedere la luce in alcune iniziative locali come quella del progetto di riorganizzazione degli Uffici Giudiziari della Lombardia che vede coinvolti centri di ricerca, studi professionali e Università.

OSSERVATORIO

In questo numero

Sui temi del mercato del lavoro, segnaliamo un'indagine Isfol sul ruolo svolto dai servizi per l'impiego nella crisi occupazionale, il rapporto di Banca Italia sul fenomeno delle migrazioni interne, lo studio Ocse sull'efficacia del salario minimo come strumento di sostegno al reddito, il programma del Regno Unito a favore dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, lo studio tedesco sulle professioni a basso reddito, i rischi di sovra istruzione per l'inserimento lavorativo in una ricerca comparata a livello europeo, un'indagine tedesca sull'andamento della disoccupazione prima e dopo le riforme del 2006, un'indagine sul gap occupazionale dei giovani.

L'analisi della struttura industriale è svolta attraverso la presentazione di una ricerca sull'evoluzione nel corso del tempo dei distretti in Italia.

Sull'andamento della politica sociale indichiamo il rapporto Isee del ministero del Lavoro sulla richiesta di servizi e prestazioni sociali, il rapporto della Commissione europea sul ruolo di Ong e sindacati nella lotta contro la discriminazione, il programma dell'Unione per il 2010 dedicato alla lotta alla povertà ed alla discriminazione, i dati Euromod sulla disuguaglianza reddituale in Europa.

L'indagine sulle prospettive è svolta attraverso la presentazione del documento della Commissione europea sulle strategie di "Ue 2020", gli obiettivi della presidenza spagnola della Ue.

ITALIA

Isfol, la flessibilità interna ed esterna è una risorsa

Nel dicembre dello scorso anno l'Isfol ha pubblicato un rapporto, curato da Pietro Checcucci, dal titolo Le situazioni di crisi occupazionale e il ruolo dei Servizi per l'impiego, in cui si illustrano gli strumenti di protezione del mercato del lavoro ed il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego (Spi) nell'ambito della gestione integrata delle politiche attive e passive, alla luce della crisi che ha colpito il sistema economico a livello mondiale. Nell'indagine si forniscono i risultati del monitoraggio Spi realizzato dall'Isfol nel 2008, le modalità di intervento in situazioni di crisi intraprese dalle amministrazioni regionali ed i progetti sperimentali a cui partecipano i centri per l'impiego. Sono, infine, avanzate alcune ipotesi in merito al ruolo degli Spi nell'ambito della realizzazione delle manovre studiate per attenuare l'impatto sociale della crisi.

Le imprese italiane stanno affrontando difficoltà che le portano spesso a forti ridimensionamenti di personale. Si tratta di un problema che non può essere lasciato alle sole imprese, ma è necessario l'intervento di istituzioni e degli stessi lavoratori, in modo da garantire flessibilità ma anche una società davvero coesa. Ma chi deve essere flessibile? E come? Esistono due filoni: quello della flessibilità legata all'individuo ed al posto di lavoro, che si può definire «flessibilità interna» ed un altro, legato al mercato del lavoro ed all'occupazione, detto «flessibilità esterna». La flessibilità interna fa riferimento al mondo dell'impresa, ne regola i processi lavorativi ed il volume dell'occupazione. La flessibilità esterna, invece, si riferisce, come detto, al mercato del lavoro

ro e modifica le caratteristiche. Si tratta, secondo il rapporto, di due aspetti assolutamente interdipendenti e che richiedono l'attenzione del regolatore pubblico, che deve investire in forme di politica attiva che abbiano nella costruzione e nell'aggiornamento continuo delle competenze delle persone il vero fulcro.

Queste politiche devono, comunque, tenere conto degli effetti sociologici e psicologici legati al lavoro ed alla sua perdita. Se, infatti, negli anni sessanta la disoccupazione aveva caratteristiche molto marcate e riguardava soprattutto maschi adulti, capifamiglia, a bassa scolarità, oggi il fenomeno riguarda una gamma di persone molto più vasta. Questo ha mutato anche i significati e il ruolo del lavoro; in particolare, la flessibilità ha ridimensionato la sicurezza e l'identità socio-professionale che l'individuo aveva in precedenza. Il lavoro precario e l'estromissione anticipata di molte persone dal mercato del lavoro rischia di minare la stessa coesione sociale del Paese. Infatti, essere occupati non rappresenta solo uno status, ma coinvolge anche alcune informazioni chiave (reddito, contatti sociali) che servono da modello per un reciproco riconoscimento sociale. La perdita del lavoro comporta, quindi, costi non solo economici, che gravano sul singolo ma anche sulle famiglie, aumentando le paure per il proprio benessere e la propria salute. Queste paure a loro volta generano costi psicologici (perdita di autostima, sensazione di non avere il controllo della propria vita) e sociali che ricadono non solo su chi è disoccupato.

Misurare il benessere sociale può servire agli economici ed ai *policy maker* per ottenere un utile strumento da affiancare all'analisi del mercato del lavoro, e sottolinea quanto importante sia un intervento rapido ed immediato sul mercato del lavoro, caratterizzato oggi anche da forti cambiamenti dal punto di vista psicologico. Il lavoratore attuale, infatti, è di solito maggiormente disposto a cambiare lavoro di quanto non fosse in passato, ma ha necessità di un sostegno che si concentri sugli aspetti preventivi della disoccupazione e sullo sviluppo dell'occupabilità del oggetto, aspetti che

non devono essere di tipo risarcitorio per la perdita del lavoro, ma devono estendersi a tutta la vita del lavoratore, con processi di apprendimento continui e di analisi della domanda nel contesto in cui vive. Dipendenti, istituzioni ed imprese devono lavorare insieme per creare interventi preventivi della disoccupazione, aiutando il lavoratore a riallocarsi rapidamente, evitando per quanto possibile quelle conseguenze psicologiche e sociologiche della disoccupazione cui si è accennato.

Il rapporto analizza in seguito gli strumenti di intervento nazionali e regionali e le riforme in corso, osservando che la realtà evidenziata dallo studio mostra quanto articolate siano le sfide portate dalle dinamiche che stanno coinvolgendo il mondo del lavoro. Si osserva, tra l'altro, che la sovrapposizione di vari strumenti assicurativi predisposti contro le crisi congiunturali hanno determinato di fatto una copertura molto eterogenea per i lavoratori. Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (Cigs) e indennità di mobilità sono dal 2004 gli strumenti centrali per la copertura di circa il 16% delle spese in misura passiva. Questo sistema di ammortizzatori sociali nasce per aiutare l'impresa fordista di medie o grandi dimensioni a superare crisi congiunturali, ma è poco efficaci per la riallocazione di lavoratori coinvolti nella crisi. Secondo il rapporto i risultati migliori possono essere ottenuti solo se si realizza un equilibrio efficace tra azioni di monitoraggio dell'utilizzo dei sussidi, condotte dai Servizi per l'impiego (Spi) ed efficaci politiche del lavoro. Queste politiche devono aiutare il disoccupato nella ricerca e nello studio, in modo da fornire supporto per un eventuale accrescimento del suo livello di occupabilità.

Pietro Checcucci (a cura di), *Le situazioni di crisi occupazionale e il ruolo dei Servizi per l'impiego*, «Analisi», n. 1, Isfol, dicembre 2009, 91 p.

La pubblicazione è disponibile on-line su:

[http://www.isfol.it/DocEditor/test/File/2009/analisi/Situazioni_crisi_occupazionale_e_%20ruolo_SPI\(1\).pdf](http://www.isfol.it/DocEditor/test/File/2009/analisi/Situazioni_crisi_occupazionale_e_%20ruolo_SPI(1).pdf)

I distretti italiani cambiano pelle

La Federazione dei distretti italiani ha presentato a gennaio il primo rapporto de l'Osservatorio dei distretti nazionali italiani. L'Osservatorio nazionale distretti italiani è la banca dati dei distretti presenti in Italia. Sono forniti dati quantitativi sui 92 distretti che costituiscono l'Osservatorio. Si trovano, inoltre, l'esame della congiuntura, quello della competitività e le nuove identità dei distretti, oltre a dieci cases history distrettuali.

Nella prefazione del rapporto, il presidente della Federazione dei Distretti italiani Valter Taranzano spiega come alla federazione aderiscano 45 distretti produttivi che racchiudono l'eccellenza dei distretti stessi. La Federazione ha come scopo quello di favorire sempre più la condivisione delle progettualità lavorando in squadra. I dati più recenti rilevano un valore molto importante dal punto di vista occupazionale nella realtà dei distretti. Infatti, nel settore manifatturiero i distretti impiegano 1.928.602 addetti. Taranzano osserva, inoltre, che negli ultimi anni si è registrata una mutazione nella natura dei distretti, che sono divenuti luogo di addensamento e di intreccio di filiere multi localizzate. Non si tratta, quindi, più di espressioni di un singolo territorio con una identità ben definita e focalizzata su un solo comparto produttivo. Limite dei distretti, però, è ancor oggi quello di non riuscire a mettere in campo totalmente la loro forza, non facendo sistema come sarebbe necessario. Intanto, la Federazione dei distretti ha deciso di darsi una governance nuova e più efficace ed in linea con le nuove esigenze di distretti sempre più aperti, raggruppandoli in *cluster*, ossia in gruppi omogenei. I *cluster* rappresentano le quattro A che simboleggiano il Made in Italy: abbigliamento-moda, automazione-meccanica, arredo-casa, agroalimentare-ittico. Esistono quindi ora macrodistretti in grado di affrontare meglio le sfide nuove

che il mercato presenta ogni giorno. Sarà, però, necessario precisare meglio, e rapidamente, la personalità giuridica dei distretti produttivi e delle aggregazioni spontanee d'impresa. Già alcune Regioni consentono ai distretti di operare come soggetti giuridici indipendenti, ma sarebbe necessaria una normativa uniforme e più omogenea.

La breve introduzione al rapporto, firmata da Daniela Fontana, direttore della Federazione dei distretti italiani, chiarisce che l'Osservatorio nasce per monitorare l'evoluzione dei distretti stessi in modo da individuare gli strumenti strategici utili al sistema. L'Osservatorio si propone di fornire informazioni su una realtà molto forte, preziosa ed in continua evoluzione quale quella dei distretti e raccoglie informazioni su 92 distretti italiani con riferimento ai settori di attività, ai sistemi di produzione, al numero di addetti, al fatturato, all'export, ecc. L'Osservatorio, intende, inoltre, fornire dati quantitativi attendibili sulla realtà distrettuale e mettere a disposizione di aziende ed istituzioni, in modo rapido e completo, dati ed informazioni provenienti dai territori distrettuali.

Il primo capitolo del rapporto sintetizza i risultati emersi. L'Osservatorio, come detto, si è focalizzato su 92 distretti, per la maggior parte localizzati nel Nord Italia (57%), e specializzati in quel che viene definito *made in Italy*, in particolare settore tessile-abbigliamento (41,3%), arredo-casa (23,9%) e automazione e meccanica (21,7%). Le imprese operanti nei distretti dell'Osservatorio sono (dati 2006) circa 188.000, con 1,45 milioni di addetti. Si tratta di imprese in prevalenza molto piccole: infatti, l'84,3% di esse non supera i 9 addetti. In questi distretti si concentra (al 2005) il 28,3% del valore aggiunto e il 31,4% dell'occupazione nell'industria manifatturiera, oltre al 26,9% delle esportazioni. Questi dati positivi non nascondono però la tendenza ad un ridimensionamento dei distretti, ridimensionamento che aveva preso il via anche prima della grave crisi economica del 2008. Se, infatti, si esaminano la redditività industriale (Roi, ossia i margini operativi netti in percentuale del capitale

investito) e la redditività complessiva (Roe, ossia il risultato netto rettificato in percentuale patrimonio netto), si può osservare che la prima passa dal 8% circa del 2006 e 2007 a meno del 6% nel 2008 e che la seconda scende da quasi il 6% del 2007 al 2% dell'anno successivo. Cattivi risultati fanno registrare, in particolare, i settori meccanici, quelli della casa e della moda, mentre reggono meglio quelli legati all'alimentazione. Il rapporto nota, inoltre, un'estrema disomogeneità della realtà distrettuale, con risultati molto diversi sia tra distretti appartenenti alla stessa filiera produttiva che tra imprese interne ai distretti. In generale nel primo semestre del 2009 si evidenzia una contrazione dell'export del 21% rispetto all'anno prima. Calano in particolare i distretti automazione-meccanica, arredo-casa, abbigliamento-moda. In controtendenza, invece, i distretti alimentari (+4,2%) e quelli *hi-tech* (+3,1%). In generale, si osserva che reggono meglio i distretti del Sud Italia e che il calo delle esportazioni è sempre più contenuto nei distretti rispetto a quanto accada nell'andamento complessivo dell'export.

Il rapporto cita anche alcuni distretti per così dire «storici» che hanno subito trasformazioni significative in questi ultimi anni. Nel distretto Sportsystem di Montebelluna, ad esempio, si sta sempre più verificando il fenomeno della coesistenza tra imprese di diversa dimensione, strategia e tipologia di prodotto, imprese che variano dalla multinazionale al laboratorio artigiano. La strategia della delocalizzazione della produzione si è rivelata vincente perché si è confermata la permanenza delle aziende leader nel territorio di riferimento, con lo sviluppo di strategie di internazionalizzazione che coinvolgono tutto il distretto. Manca, però, la crescita di una vera cultura d'impresa; quella attuale, infatti, resta limitata, scarsamente proiettata verso l'esterno, anche a causa del troppo lento ricambio generazionale. Il problema della scarsa cultura d'impresa è presente anche nel distretto orafo di Valenza Po, dove, invece, il vantaggio competitivo è rappresentato dalla circolazione e dallo scambio «informale» di ener-

gie creative, esperienza e conoscenza. Nel distretto dell'occhialeria di Belluno si è verificata una delocalizzazione produttiva che non ha avuto gli stessi effetti positivi del caso di Montebelluna. Di questa delocalizzazione, infatti, si sono avvantaggiate le imprese più grandi mentre le medio-piccole hanno stentato, e molte sono state escluse dal mercato globale. Il rapporto cita poi il caso del distretto tessile di Carpi, dove prevale quello che il «fenomeno cinese». Dopo aver delocalizzato e trasferito in Cina il *know-how*, infatti, il distretto registra oggi una presenza di imprenditori cinesi estremamente significativa. Ad esempio, i ricami sono fatti solo da aziende cinesi, e sono i migliori del mondo.

Per quel che riguarda gli effetti della crisi sui distretti dell'Osservatorio, il rapporto nota che la crisi sta colpendo duramente i sistemi distrettuali portati all'esportazione, e questo a causa della contrazione degli scambi commerciali internazionali. L'80% degli imprenditori intervistati dal Censis ritiene che il distretto produttivo in cui opera sia in fase di ridimensionamento. Per quel che riguarda le singole imprese presenti in un distretto, la sensazione è invece diversa. Il 35% degli intervistati, infatti, teme un ridimensionamento, ma un 36% registra una situazione stazionaria ed un buon 28% ritiene che si possa pensare ad un consolidamento ed anche ad una crescita.

Quali effetti della crisi in atto, il rapporto indica in primo luogo la mancanza di liquidità per le imprese, e subito dopo la contrazione dei rapporti di subfornitura. Infine, il rapporto registra due elementi di novità che indicano l'affermarsi di caratteristiche strutturali dei distretti diverse, almeno in parte, da quelle del passato anche recente. Perde, infatti, peso il principale comparto di specializzazione sul totale del fatturato manifatturiero e si rafforzano le imprese di maggior dimensione all'interno dei distretti. Questi cambiamenti spingono a ritenere necessaria la trasformazione delle tradizionali reti locali in reti transnazionali, sviluppando nuovi circuiti di conoscenza ed oltrepassando la scala meramente locale. La circolazione delle conoscenze deve avvenire

non solo tra imprese ma anche con università, poli di ricerca, ecc. Il territorio di un distretto resta fattore importante di sviluppo, ma deve essere un territorio «attrezzato», dove relazioni tra imprese e tra queste e centri di servizio si caratterizzino per capacità progettuale.

Federazione dei distretti italiani, *Osservatorio dei distretti nazionali italiani 1° rapporto*, Roma, 2010

Il rapporto è disponibile on-line su:

<http://www.osservatoriodistretti.org/>

Gli interventi al convegno di presentazione del rapporto, svoltosi a Roma il 14 gennaio 2010, sono disponibili on-line su:

<http://www.distretti.org/index.htm>

La popolazione Isee si concentra al Sud

Nel dicembre 2009 il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per l'inclusione e i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese, ha pubblicato il Rapporto Isee 2009, Implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della Situazione Economica, che analizza la dinamica recente della diffusione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee), sia dal punto di vista territoriale che delle prestazioni che lo adottano. Vengono esaminate le caratteristiche socio-demografiche e occupazionali della popolazione Isee, anche con riferimento alla popolazione nata all'estero.

Nella premessa del rapporto si legge che l'Isee è stato introdotto nell'ordinamento italiano da circa un decennio in modo da poter individuare, come recita l'articolo 1 del D.Lgs 109/98 «criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o

assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche». Si tratta, quindi, di un ambito di applicazione vario ed eterogeneo di prestazioni sociali ed assistenziali (a carattere nazionale o locale), per le quali vige il principio di razionamento o di tariffazione. La popolazione Isee non deve essere identificata con le famiglie in bisogno economico, perché lo strumento in questione è utile anche per stabilire la compartecipazione al costo dei servizi destinati alla totalità della popolazione o per prestazioni non strettamente assistenziali a cui hanno diritto ampie fasce di popolazione. Si tratta, prosegue la premessa, di una popolazione rappresentativa del mondo raggiunto dalle prestazioni del *welfare* italiano.

Il primo capitolo del rapporto analizza la dinamica della diffusione dello strumento dal punto di vista territoriale. Nel 2008 sono state quasi 5,9 milioni le dichiarazioni sostitutive uniche (Dsu) sottoscritte, con un aumento rispetto al 2007 del 15%. Si tratta di uno dei maggiori incrementi di sempre (solo il 2004 aveva fatto registrare una crescita maggiore). Dopo un rallentamento a metà decennio, comunque, si è registrata una crescita continua delle Dsu che, però, non corrisponde sempre a diversi nuclei familiari richiedenti. La legge, infatti, consente più dichiarazioni in un anno, ma i nuclei familiari distinti sono individuati conteggiando una sola volta le Dsu sottoscritte da un medesimo dichiarante. La Dsu più recente sostituisce quelle precedenti. Nel 2007 gli individui presenti nei nuclei familiari distinti erano circa 14 milioni, quasi un quarto dell'intera popolazione residente in Italia. Se si esamina, invece, l'anno 2002 si nota che gli individui coperti da Isee erano circa la metà di quelli del 2007. Viene così evidenziata una crescita cumulata decisamente inferiore a quella dei nuclei familiari, che è causata dalla tendenza a ridursi significativamente del numero medio di componenti il nucleo familiare.

Per quel che riguarda la distribuzione territoriale, si può notare che è nel Mezzogiorno che si concentra maggiormente la

popolazione Isee. Nel Sud risiede un terzo circa dell'intera popolazione italiana, mentre le Dsu sottoscritte sono circa il 60% del totale. In particolare tre sole regioni (Sicilia, Campania e Puglia), sottoscrivono quasi metà delle Dsu nazionali. A seguire, ma a debita distanza (circa 8% a testa) la prima e la terza regione più popolate d'Italia: la Lombardia ed il Lazio. In termine di incidenza sulla popolazione residente, il Rapporto evidenzia che nel Mezzogiorno la popolazione coperta da Dsu è più del 40% della complessiva (con punte di oltre il 50% in Sicilia). Non stupisce, prosegue il rapporto, il fatto che il Mezzogiorno presenti questi numeri, dato che l'accesso a prestazioni sociali agevolate è rivolto a famiglie in situazione di bisogno economico (sia pure relativo). Esiste, infatti, un'evidente relazione tra incidenza della popolazione Isee e incidenza della povertà relativa a livello regionale, incidenza quest'ultima più presente nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Non è, però, solo il bisogno economico ad influire sulla popolazione Isee, ma sono decisive anche scelte regionali e locali sull'utilizzo dell'indicatore e sull'attivazione di politiche selettive. In altre parole l'incidenza della popolazione Isee non può da sola essere considerato indicatore immediato di disagio sociale.

Nel 2008 in tutte le regioni italiane si è registrato un aumento delle Dsu. Questa crescita diffusa è spiegabile, probabilmente, con il varo di una politica nazionale che si estrinseca nella Carta Acquisti, politica che utilizza come requisito di selettività proprio l'Isee. Il Rapporto esamina anche i flussi stagionali di sottoscrizione ed osserva che ogni anno si registrano due picchi: in autunno, con le spese scolastiche, ed in primavera, a causa delle scadenze fiscali. Nel 2008 si è aggiunto un picco a dicembre, mese di solito tra i meno attivi. Questo picco deve essere dovuto ancora una volta alla «Carta Acquisti», partita proprio alla fine del 2008.

Infine, il rapporto ricorda che le Dsu sono spesso più d'una per nucleo familiare. La ripetizione delle Dsu ha motivi fisiologici, nel senso che una nuova Dsu sostituiva

consente di ricevere prestazioni non previste originariamente. Ma vi sono anche delle «patologie», attribuibili all'ente erogatore o al cittadino. A volte, infatti, l'ente erogatore richiede nuove Dsu per sapere se il cittadino è già coperto da prestazioni Isee. Ma basterebbe un semplice collegamento con l'Inps di appartenenza per evitare al cittadino stesso nuove dichiarazioni. Il richiedente, invece, dovrebbe essere informato che può ottenere ulteriori prestazioni sociali regolate dall'Isee senza dover fare ogni volta una Dsu nuova.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto Isee 2009, Implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della Situazione Economica*, Roma, dicembre 2009, 105 p.

Il rapporto è disponibile on-line su:

http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/79DCBDC6-924A-44F8-836B-CBA14AECCB90/0/RapportoISeErt2009_bis.pdf

Lavoro e mobilità, aumenta il brain drain

Dalla Banca d'Italia arriva uno studio sulla mobilità dei lavoratori in Italia, che esamina trasferimenti di residenza e il «pendolarismo di lungo raggio». Nel periodo 1990-2005 le iscrizioni anagrafiche nel Centro Nord sono aumentate nella componente di breve e di più lungo raggio. Nel Mezzogiorno è diminuita la mobilità di breve raggio, mentre è rimasta consistente l'emigrazione verso il Centro Nord. Inoltre la diffusione dei contratti a termine e l'immigrazione dall'estero hanno influenzato la propensione migratoria degli italiani e cambiato la natura stessa della mobilità. È quanto sostengono Sauro Mocetti e Carmine Porello nel report dal titolo La mobilità del lavoro in Italia: nuove evidenze sulle dinamiche migratorie.

Il rapporto di Banca Italia prende in esame il fenomeno delle migrazioni interne, tornate ad essere oggetto di studio visto il loro notevole aumento soprattutto dalle zone del Mezzogiorno verso il Centro Nord. Le motivazioni di questa ripresa delle migrazioni interne sono le stesse degli anni passati, cioè le maggiori prospettive occupazionali presenti nel centro Nord, il forte disagio derivante dalla mancanza di probabilità di lavoro nonché il ritardo di sviluppo delle zone del Mezzogiorno. Questo era un fenomeno che già in precedenza aveva avuto un notevole boom nella seconda metà degli anni 90, ma adesso assume contorni differenti soprattutto per l'aumento del *brain drain*, cioè la cd. fuga di cervelli.

I dati confermano questa tendenza: nei primi anni 90 i laureati che si trasferivano al Nord erano in media annuale 7 ogni 1000 abitanti, adesso sono aumentati a 12, in valori assoluti tra il 2000 e il 2005 il Mezzogiorno ha perso 50.000 giovani laureati negli anni '90 la perdita è stata di 20.000. Nessuna novità invece si registra riguardo le fasce di età che rimangono sostanzialmente immutate rispetto agli anni 90, il 65% dei migranti è costituito da persone di un'età compresa tra i 15 e 44 anni. All'interno di questa forbice si nota come la maggiore propensione migratoria l'abbiano le persone di età compresa tra i 25 e i 34 anni, le donne rappresentano inoltre una quota consistente del fenomeno perché corrispondono al 55% del flusso migratorio con un aumento rispetto agli anni 90 pari al 15%. Dal rapporto si evidenzia anche come la maggiore propensione alla migrazione l'abbiano le persone non coniugate, 1 su 4 dei migranti dal Mezzogiorno; anche la presenza di figli costituisce un freno, se si considera che dal Mezzogiorno le persone con figli che emigrano al nord corrispondono al 36%, e aumenta dal 14% degli anni 90 al 34% degli ultimi anni la percentuale di coppie senza figli migranti.

Come detto, l'occupazione si conferma come causa principale della migrazione. Incrociando il dato dello status occupazione nell'anno precedente al trasferimento di residenza, si evidenzia come il 20% dei mi-

granti del sud era disoccupato. Per i migranti che lavorano è possibile fornire un dettaglio delle caratteristiche occupazionali. Uno su due è un «colletto bianco» e lavora prevalentemente nell'intermediazione monetaria e finanziaria, e più in generale nei servizi alle imprese, e nella pubblica amministrazione; solo il 15% lavora nell'industria. Rispetto a dieci anni prima, è cresciuta la rilevanza del settore pubblico e del terziario avanzato mentre si è dimezzata la quota dei migranti occupati nell'industria. Nel 40% dei casi i migranti sono occupati da meno di un anno, e la nuova occupazione si associa con elevata frequenza al trasferimento di residenza. Una caratteristica nuova e sorprendente è la quota di migranti che si trasferiscono con un contratto di lavoro a tempo determinato, 27% dei migranti nazionali, 40% per quelli provenienti dal Mezzogiorno. Negli anni 90 la percentuale degli stessi era appena del 10%. Ovviamente questo aumento è imputabile alle modificazioni del mercato del lavoro nazionale che ha visto un boom dei contratti a tempo come modalità d'ingresso, soprattutto per i giovani, nel mondo del lavoro. L'incremento di questa tipologia contrattuale rende anche di difficile monitoraggio il fenomeno migratorio in quanto la durata breve di un contratto non costituisce un deterrente per il flussi migratori ma ne impedisce il censimento in quanto non rintracciabili attraverso lo strumento del trasferimento di residenza. Quindi le percentuali dei flussi migratori dal Mezzogiorno verso il centro Nord, per motivi occupazionali potrebbe non fotografare il fenomeno nella sua interezza.

Sauro Mocetti, Carmine Porello, *La mobilità del lavoro in Italia: nuove evidenze sulle dinamiche migratorie*, Questioni di Economia e Finanza, n. 61, Banca d'Italia, gennaio 2010

La pubblicazione è disponibile on-line su:

http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_61/QEF_61.pdf

UNIONE EUROPEA

La scommessa di Bruxelles: sarà più verde e innovativa l'Europa del 2020

La strategia «Ue 2020» prenderà il posto dell'attuale strategia di Lisbona, che è stata la strategia di riforma dell'Ue nell'ultimo decennio. L'uscita dalla crisi dovrà consentire l'ingresso in una nuova economia di mercato sociale e sostenibile, un'economia più intelligente, più verde, in grado di produrre prosperità facendo leva sull'innovazione, su un uso migliore delle risorse e sulla conoscenza quale principale fattore di crescita.

La Commissione europea ha pubblicato lo scorso 24 novembre un documento di lavoro sulla futura strategia «Ue 2020». Si constata che l'Europa vive un periodo di profondi mutamenti a causa di due delle crisi economiche e finanziarie più acute degli ultimi decenni, con una forte contrazione dell'attività economica e con sensibili aumenti del tasso di disoccupazione. Gli interventi pubblici che hanno sostenuto il sistema finanziario hanno evitato il tracollo economico, ristabilendo, anche se solo in parte, un clima di fiducia e rilanciando la domanda. Ma la strategia 2020 dell'Ue è una risposta di medio-lungo periodo alla crisi economica europea, e che guarda con maggiore attenzione a quei settori produttivi ad alto potenziale, auspica la realizzazione di un mercato europeo sociale e sostenibile, una economia più intelligente (come per esempio la *green economy*) che faccia leva su un uso più appropriato delle risorse, e che punti sulla conoscenza quale principale fattore di crescita. La Commissione europea invita dunque gli Stati membri a valorizzare gli strumenti esistenti ma con un nuovo approccio per realizzare una vera e propria trasformazione dell'economia eu-

ropea. Bisogna dunque attuare una strategia di convergenza e integrazione che riconosca in modo più esplicito l'elevato grado di interdipendenza tra gli interventi nazionali dei singoli Stati membri, tra i diversi livelli di intervento (*governance* multilivello), e attraverso le differenti politiche e strumenti adottati. La Commissione, inoltre, ribadisce che per realizzare la trasformazione auspicata, bisogna sfruttare a pieno il mercato unico, inquadrare la Strategia 2020 in un contesto mondiale, sostenere la crescita rispettando il patto di stabilità, tradurre le priorità politiche in impegni di bilancio, e individuare una *governance* chiara per contribuire all'efficacia della nuova strategia.

Commissione delle Comunità Europee, Documento di lavoro della Commissione. *Consultazione sulla futura strategia «UE 2020»*, COM(2009)647 definitivo, Bruxelles, 24 novembre 2009

Il documento è disponibile on-line su:

http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_it.pdf

Ong e sindacati insieme per battere la discriminazione

In un rapporto della Commissione europea su The Role of NGOs and Trade Unions in Combating Discrimination si descrive la varietà e la diversità degli approcci adottati dalle organizzazioni nel combattere la discriminazione e descrive alcune iniziative di successo realizzate grazie alla cooperazione tra organizzazioni non governative e sindacati.

Questo rapporto della Commissione Europea sul ruolo delle organizzazioni non governative e le organizzazioni sindacali nel combattere la discriminazione è un resoconto della Conferenza annuale sulla lotta alla discriminazione, svoltasi a Budapest nel giugno 2009. Il rapporto descrive la va-

rietà e la diversità degli approcci adottati dalle diverse organizzazioni e descrive alcune iniziative di successo realizzate grazie alla cooperazione tra organizzazioni non governative (Ong e sindacati).

Il rapporto si articola in tre sezioni principali. La prima si concentra sugli strumenti legali adottati dalle organizzazioni non governative e dalle unioni sindacali. In alcuni paesi, come ad esempio Ungheria e Lituania, le organizzazioni non governative hanno fatto uso di cause strategiche (cioè cause legali per indurre cambiamenti sociali, legislativi e giurisprudenziali) contro la discriminazione per difendere i diritti delle popolazioni Rom. La conoscenza di tali strumenti da parte delle organizzazioni non governative e delle organizzazioni sindacali è considerata di grande importanza da parte della Commissione Europea, che propone programmi di formazione alle Ong e ai sindacati dei paesi candidati sugli strumenti legali tramite i quali rendere effettivo il diritto di non discriminazione. Ad esempio, in Croazia, il Centro per gli studi sulla pace ha promosso iniziative di *training* alle Ong e ai sindacati attivi a livello nazionale.

Il diritto di non discriminazione è spesso portato avanti attraverso progetti coordinati sia da Ong che dai sindacati come nel caso della cooperazione tra Ilga Europea e Etuc per contrastare l'omofobia e la transfobia nel posto di lavoro.

La seconda sezione del rapporto si concentra sugli strumenti adottati dalle Ong per sensibilizzare le vittime (e le potenziali vittime) e l'opinione pubblica in generale sui diritti di non-discriminazione. Le iniziative di maggior successo in tale direzione vedono coinvolte sia le Ong che le unioni sindacali per promuovere la responsabilità sociale delle imprese nel rispetto per la diversità, in stretta collaborazione con i sindacati dei datori di lavoro. Alcuni esempi di successo sono stati promossi dalla Cgil in Italia, dalle organizzazioni sindacali nel Regno Unito e in Irlanda, dalla Ong «Cittadinanza e Democrazia» in Slovacchia e dalla Ong Info-Handicap in Lussemburgo.

Infine la pubblicazione presenta un panorama delle recenti iniziative di *policy* a li-

vello europeo e dei singoli stati membri. In Svezia, ad esempio, è stata intrapresa una stretta collaborazione tra autorità pubbliche, Ong e unioni sindacali al fine di coinvolgere istituzionalmente queste ultime nella lotta alla discriminazione. In particolare, dal primo gennaio 2009, la Svezia ha varato una nuova legislazione contro la discriminazione, includendo il diritto delle Ong di rappresentare in sede legale un cittadino vittima di discriminazione.

La Commissione europea considera questa iniziativa svedese una buona pratica che potrebbe essere applicata nei rimanenti stati membri.

Richard Polek, *The Role of NGOs and Trade Unions in Combating Discrimination*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruxelles, September 2009, 58 p.

La pubblicazione è disponibile on-line su:

http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=KE3209124ENC_002.pdf&eubphfUId=10767450&catalogNbr=KE-32-09-124-EN-C

2010, stop alla povertà e all'esclusione sociale

La Commissione europea e la presidenza spagnola dell'Unione europea, con lo slogan «Stop Poverty Now!» hanno proclamato il 2010 «Anno europeo per combattere la povertà e l'esclusione sociale» che affliggono un cittadino europeo su sei.

Per il presidente della Commissione europea Barroso la lotta alla povertà ed all'esclusione sociale è un aspetto essenziale per uscire dalla crisi, sia perché sono proprio le persone più vulnerabili che hanno poi maggiore difficoltà ad uscire dalla crisi, sia perché il rischio di essere risucchiati in una spirale di esclusione e povertà può riguarda-

re tutti ed è quindi un interesse comune porre le basi per il raggiungimento degli obiettivi indicati dalla strategia per il 2020 secondo la quale l'uscita dalla crisi economica deve segnare il passaggio a una nuova economia sociale di mercato sostenibile, un'economia più intelligente, più verde, che produca prosperità facendo leva sull'innovazione, su un uso migliore delle risorse e sulla conoscenza quale principale fattore di crescita.

Per realizzare queste trasformazioni, l'Europa ha bisogno di un'agenda comune e la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale può essere proprio l'elemento catalizzatore di tutte le energie.

Attualmente circa 80 milioni di cittadini europei, pari al 17% della popolazione vive sotto la soglia di povertà; si tratta di un dato allarmante che ha suscitato preoccupazione nell'opinione pubblica preoccupata per i dati elaborati da Eurobarometro sui rischi di povertà.

Secondo questi dati, il 73% dei cittadini europei considera la povertà il problema più diffuso nel proprio paese e l'89% richiede ai propri governi un'azione efficace per affrontare il problema. Sebbene quasi tutti considerano le politiche nazionali come le più indicate per affrontare la crisi, il 74% si aspetta che anche l'Unione europea giochi un ruolo in questa battaglia.

Per affrontare con le necessarie garanzie di riuscita questa battaglia, la Commissione europea chiama alla mobilitazione tutte le forze sociali ed economiche pubbliche e private proprio per mettere a punto chiari impegni ad ogni livello di responsabilità decisionale.

La necessità di un ampio coinvolgimento ha determinato la scelta di approntare iniziative nel corso del 2010 fortemente decentrate con programmi messi a punto sia dai 27 Paesi dell'Unione, sia da Norvegia e Islanda. A questo scopo, la Commissione ha messo a disposizione un budget di 17 milioni di euro per supportare le iniziative nazionali ed europee.

La pagina web europea sull'anno 2010 è consultabile alla pagina:

<http://www.2010againstpoverty.eu/?langid=en>

Il documento quadro strategico e la survey di Eurobarometer sono consultabili alla pagina:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=637&langId=it>

La decisione dell'Unione europea è consultabile alla pagina:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0020:0029:IT:PDF>

INTERNAZIONALE

Per sanità e scuola le maggiori eurodisuguaglianze reddituali

Il livello di disuguaglianza nel reddito dei paesi dell'Unione europea è molto meno evidente se si considera non solo il reddito disponibile, ma anche i sussidi e gli incentivi sia monetari che di tipo non monetario. Tra i sussidi non monetari, quello di maggiore entità in proporzione al reddito disponibile riguarda i servizi sanitari, a seguire educazione e sussidi per l'abitazione.

Euromod è un sistema di micro-simulazione del tax-benefit per l'Unione europea, il quale permette a ricercatori e analisti di calcolare in maniera comparativa gli effetti della tassazione e dei sussidi sul reddito delle famiglie, oltre che gli incentivi al lavoro. Il paper di Euromod che segnaliamo confronta la disuguaglianza nei redditi disponibili e quella nei redditi comprensivi di benefici sociali in Belgio, Germania, Grecia, Italia, Regno Unito. L'assunzione di fondo è che le comparazioni internazionali sulla disuguaglianza reddituale, basata esclusivamente sulla misura del reddito disponibile,

potrebbe non essere valida se la misura dei sussidi e contributi sociali sono difforni tra i diversi paesi considerati. Considerando ciò si riscontra che l'effettiva disuguaglianza reddituale tra gli stati è minore rispetto a quello che potrebbe sembrare se si guardasse esclusivamente al reddito disponibile; infatti l'Euromod riscontra che in tutti i paesi la disuguaglianza nei redditi comprensivi dei benefici sociali è inferiore rispetto alla disuguaglianza tra i livelli di reddito disponibile. Nonostante ciò, le differenze reddituali tra i diversi paesi rimangono comunque significative. Scendendo nel dettaglio della modalità di erogazione del contributo sociale, Euromod evidenzia che la teoria microeconomica suggerisce che gli trasferimenti monetari sono superiori (in termini di valore economico) rispetto ai trasferimenti non monetari, dal momento che il beneficiario può allocare il suo budget incrementale liberamente, massimizzando la sua utilità, contrariamente a quello che può fare con i trasferimenti in «cose», dunque beni o servizi, anche se tale considerazione non è affatto pacifica nel dibattito accademico. Infatti i trasferimenti non monetari, sotto forma di educazione, sanità e sussidi per l'abitazione, corrispondono a un importante supplemento al reddito monetario degli europei, soprattutto nei 5 paesi considerati in questo studio. Nonostante ciò, i trasferimenti non monetari sono mediamente più ridotti di quelli monetari e, la dimensione di questi ultimi, tende ad essere più elevata quando si tratta di sussidi a famiglie a basso reddito. Se si analizzano le particolari forme di sussidio, ci si rende conto che quelli all'abitazione sono i meno rilevanti e quasi inesistenti in alcuni dei 5 paesi analizzati: per esempio tali sussidi equivalgono solamente all'1% del reddito monetario disponibile in Uk, meno dell'1% in Germania; i sussidi per l'educazione pubblica sono più consistenti e variano dal 6% del reddito disponibile in Grecia e Germania, al 10% in Belgio; i sussidi corrispondenti ai servizi sanitari variano dal 12% del reddito disponibile in Grecia, al 17% di quello della Germania. Sotto l'aspetto della redistribuzione di tali sussidi

di, è interessante notare come, nonostante si osservi una generale uniformità nei 5 paesi considerati, ci sono eccezioni che riguardano l'Italia, Paese nel quale si osserva una pronunciata e maggiore ineguaglianza nella redistribuzione dei sussidi all'educazione.

A. Paulus, H. Sutherland and P. Tsakloglou, *The distributional impact of in kind public benefits in European countries*, Microsimulation Unit, Colchester, Euromod working paper, n° EM10/09, December, 35 p., (2009)

Il rapporto è disponibile on-line su:

<http://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em10-09.pdf>

Per l'Ocse necessarie forme di sostegno al reddito

L'Ocse evidenzia l'inadeguatezza degli strumenti di sostegno al reddito in un periodo in cui la domanda di lavoro è debole, la competizione per le posizioni lavorative attuali è molto intensa, e la crescita di contratti di lavoro non standard è molto elevata. In questo panorama, senza strumenti adeguati di sostegno al reddito, si assiste a un aumento di disoccupazione contemporaneamente a un aumento della spesa pubblica per contributi sociali, che restano comunque poco efficaci per la lotta alla povertà.

L'Ocse – Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico – ha pubblicato lo scorso 7 gennaio un *working paper* a cura del dipartimento delle politiche sociali, occupazionali e per le migrazioni. Lo studio fa una analisi delle politiche di sostegno al reddito nei Paesi Ocse, e in particolare sull'efficacia del salario minimo. L'attuale crisi economica sta spingendo i Governi a rafforzare le misure di sostegno al reddito; infatti con l'attuale *downturn* la

domanda di assistenza sociale è in forte crescita e il problema più grave che si riscontra è l'incapacità di poter dare risposte efficaci ai lavoratori che non possono percepire tali sussidi per il fatto che hanno contratti di lavoro temporanei, o sono impiegati con altre forme di lavoro *non standard*. Proprio per questi lavoratori la durata del loro impiego è generalmente più corta, la transizione da un lavoro a un altro è molto più frequente, e tale transizione può avere un tempo indefinito che non è generalmente assistito da strumenti di sostegno al reddito. Ciò rende le varie forme di assicurazione sociale – tra cui il salario minimo, ma non solo – non certo di portata «universale». A questo proposito l'Ocse mette in rilievo che, con l'aumento dei lavoratori *non standard* bisognerebbe studiare forme di sostegno al reddito anti-cicliche e maggiormente efficaci nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Ma sembrerebbe ancora più urgente puntare sulle politiche attive di occupazione che tendono a riattivare e reintegrare i lavoratori che perdono il loro posto di lavoro, assistendo questa transizione con strumenti più idonei rispetto a quelli fin'ora utilizzati. Altrimenti, in un momento in cui la domanda di lavoro è debole e la competizione per i posti di lavoro esistenti è molto intensa, il rischio è di subire un incremento della disoccupazione, difficoltà nel reinserimento lavorativo, e crescita continua della domanda di sussidi e integrazioni al reddito che, nonostante il loro aumento in termini di spesa per i governi, restano comunque inadeguati come strumenti di lotta alla povertà.

Minimum-income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges (OECD, Social, Employment and Migration Working Paper No. 100), Herwig Immervoll, 07-Jan-2010

La pubblicazione è disponibile on-line su:

[http://www.oilis.oecd.org/oilis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00008AF2/\\$FILE/JT03276695.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00008AF2/$FILE/JT03276695.PDF)

Da Brown un piano per i giovani disoccupati

Il governo britannico ha adottato un piano per garantire ai giovani disoccupati tra i 18 ed i 24 anni sei mesi di lavoro, di formazione o comunque un'esperienza lavorativa.

Il piano denominato *Backing Young Britain* si rivolge ai giovani disoccupati, prevede il coinvolgimento degli imprenditori privati e delle amministrazioni pubbliche e sarà in parte finanziato con una tassa *tantum sui profitti* delle banche.

L'obiettivo di Gordon Brown è di coinvolgere immediatamente 100.000 giovani e di creare ulteriori 470.000 opportunità nei prossimi 15 mesi e, sul piano dei risultati attesi, ci si propone di aumentare sia la professionalità che le competenze dei giovani.

Per il primo ministro britannico l'impegno finanziario profuso in un periodo di crisi testimonia della volontà di offrire opportunità cui debbano corrispondere responsabilità da parte dei beneficiari: è infatti previsto il taglio dei benefici dopo quattro mesi per i giovani che non sapranno utilizzare al meglio le prospettive offerte.

La creazione di una generazione formata che sia pronta al lavoro richiede una formazione che non solo sia adeguata alle richieste del mondo del lavoro ma che sia in grado di valorizzare al massimo le potenzialità ed i talenti dei giovani.

La campagna si rivolge come detto a datori di lavoro pubblici e privati e parte dal presupposto che non è possibile ulteriormente lasciare i giovani fuori dalle opportunità di lavoro dopo che gli effetti della crisi si sono fatti sentire soprattutto su questa fascia di età. Ai datori di lavoro il piano chiede di offrire un contratto di apprendistato, un lavoro o un'esperienza di lavoro ma intende evitare che il tutto si trasformi in forme non controllate di lavoro nero; proprio per questo è richiesto quale requisito per aderire al progetto di garantire lo stesso rispetto alla persona che viene riconosciuto agli altri lavoratori e gli stessi diritti

soprattutto riferiti alla retribuzione, alle condizioni di lavoro, all'iscrizione al sindacato, alla possibilità di accedere a percorsi di alta formazione.

Nella garanzia delle condizioni di lavoro, il piano coinvolge anche il sindacato britannico che è indicato per essere il referente proprio per offrire consulenza sui diversi aspetti del rapporto di lavoro da garantire.

La pagina web dedicata al programma è consultabile all'indirizzo:

<http://interactive.bis.gov.uk/backingyoungbritain/>

La presidenza spagnola dell'Ue dà un impulso per coordinare le politiche del lavoro

Il ministro del Lavoro e dell'Immigrazione, Celestino Corbacho, ha sottolineato che gli obiettivi della presidenza spagnola dell'Ue in materia di lavoro e previdenza sociale si concentreranno su dibattito, analisi e proposte per la riattivazione economica e la prevenzione e limitazione della perdita di posti di lavoro, prestando particolare interesse alle persone più vulnerabili e a rischio di esclusione sociale.

Il ministro Corbacho ha fatto riferimento alla necessità di continuare a puntare su: piena occupazione e progresso sociale; un livello elevato di protezione e miglioramento ambientale; consolidamento della protezione sociale; lotta contro l'esclusione sociale e la discriminazione; parità tra uomini e donne e solidarietà tra le generazioni.

Per quanto riguarda la creazione dell'occupazione, il ministro ha evidenziato la necessità di coordinazione e collaborazione tra le istituzioni europee, stati membri e interlocutori sociali affinché il mantenimento e la creazione del lavoro diventino una priorità.

Questi obiettivi incontrano in larga parte i punti strategici che secondo la Ces

(Confederazione europea dei sindacati) dovrebbero permeare l'azione dell'Ue ed essere al centro dell'attenzione della nuova presidenza: preparare e gestire la transizione all'economia verde; valorizzare le componenti di giustizia sociale e qualità del lavoro; regolamentare il sistema finanziario; redistribuire equamente la ricchezza; incrementare la spesa sociale (mediante il fondo sociale europeo e il fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione); contrastare la competizione tra i sistemi di tassazione derivata dalla deregolamentazione del mercato; consolidare un sistema sociale che dia sicurezza ed eviti l'esclusione sociale anche mediante i processi formativi; rafforzare la contrattazione e i salari (evitando congelamenti e tagli salariali); coinvolgere la Bce nello sviluppo e nella crescita facendola uscire dal mero controllo della stabilità dei prezzi.

A tal fine la Ces presenta alcune proposte di direttive (o di revisioni), che meritano una particolare attenzione in questa fase di riattivazione economica, tra le quali ad esempio quella relativa alla dimensione sociale e al cambiamento climatico.

Relativamente all'Europa sociale, viene evidenziata la proposta di adottare il «Protocollo per il progresso sociale» per l'affermazione di un mercato non fine a se stesso ma guidato dalla dimensione sociale. Questo protocollo potrebbe essere adottato in occasione dell'allargamento alla Croazia del 2010 e la sua applicazione potrebbe fornire delle linee guida di azione per tutte le istituzioni europee. L'emersione di nuove forme di esclusione sociale (e rischio povertà) generate dalla crisi, rende necessaria una forte azione di contrasto, già intrapresa con il rinnovo, l'anno scorso, dell'agenda sociale attraverso la costruzione di efficaci sistemi di sicurezza sociale che la Ces rivendica quale fattore di sviluppo dell'Unione stessa.

Per quanto riguarda il cambiamento climatico, l'ambizioso obiettivo di ridurre del 30% l'emissione di gas per il 2020 è condiviso dalla Ces, secondo cui il pacchetto clima rappresenta sicuramente un passo doveroso e meritorio. Tale pacchetto dovrebbe com-

prendere norme sociali in grado di gestire il cambiamento, e regole idonee a garantire una giusta transizione. Per tali ragioni la Ces chiede l'adozione di un libro bianco sul cambiamento climatico, la creazione di un fondo di adeguamento per gli investimenti in poveri di carbone, strumenti partecipativi per anticipare la transizione come i consigli settoriali e il dialogo sociale, una maggiore valorizzazione dei temi della contrattazione a livello territoriale ed una valutazione dell'impatto del cambiamento sul prezzo dell'energia e sull'occupazione. Riguardo al settore energetico, la Ces evidenzia la necessità di politiche ed azioni a sostegno di investimenti nelle piattaforme intelligenti, di politiche di partecipazione democratica nella regolamentazione della gestione e di protezione dei consumatori.

Il Memorandum della Ces alla presidenza spagnola dell'Unione è disponibile on line su:

<http://www.etuc.org/a/6807>

La posizione del ministro spagnolo sul mercato del lavoro in Europa e sugli impegni della presidenza spagnola è disponibile on line su:

http://www.eu2010.es/es/documentosynoticias/noticias/Corbacho_entrev_trabajo.html

SAGGI

In Germania è boom di lavori a bassa retribuzione

Nello studio predisposto da alcuni ricercatori dell'Università tedesca di Erlangen, si parte dalla constatazione dell'ampia espansione del mercato di lavoro a bassa retribuzione (pari a meno di due terzi della retri-

buzione media) in Germania, e ci si chiede se questo segmento del mercato del lavoro abbia o meno prospettive di sviluppo nel futuro dell'economia.

Lo studio si chiede se la condizione di basso salario nella quale i lavoratori tedeschi si sono ritrovati possa considerarsi una condizione transitoria o una condizione ormai persistente della loro condizione lavorativa. O, anche, lo studio si chiede se possa ipotizzarsi una mobilità da una condizione di basso salario ad una più regolarizzata o se questa condizione sia senza prospettive; e in quest'ultimo caso se sia possibile individuare caratteristiche personali dei lavoratori coinvolti o ostacoli che possano riguardare anche le imprese che operano nel settore a bassa retribuzione.

Lo studio è condotto attraverso l'analisi della letteratura sviluppata su questo tema in diversi paesi europei ed anche su iniziativa dell'Ocse: tutte le indagini coincidono nell'individuare le piccole imprese ed alcuni specifici settori come i più esposti a situazioni che determinano la loro collocazione in aree marginali dell'economia e quindi in settori a basso costo delle retribuzioni.

Esaminando la situazione tedesca sulla base di dati provenienti dalla German Federal Employment

Agency, gli autori affermano che la condizione di percettore di basso reddito non deve essere considerata una condizione senza via di uscita e che la mobilità verso settori ed aziende che garantiscano salari più elevati è più facile per lavoratori giovani e meglio qualificati, anche se questo dato è meno certo per le donne.

A questo dato che riguarda le condizioni individuali dei lavoratori, l'indagine affianca una che riguarda le caratteristiche delle aziende o tipi di occupazione che abbiano le stesse caratteristiche di prospettiva di mobilità.

Lo studio conclude che le aziende con un alto tasso di lavoratori a basso reddito non facilitano un'ascesa retributiva dei loro addetti; anche se questo dato è meno significativo per le aziende che occupano in pre-

valenza donne e stranieri. Ugualmente incide sulla mobilità dei lavoratori verso retribuzioni più alte la dimensione dell'azienda: quanto più è grande l'azienda, maggiori sono le prospettive di incremento retributivo per i lavoratori occupati.

Riferendosi, invece ai settori, l'indagine conclude che la facilità di abbandonare condizioni a basso reddito è molto limitata per il personale dei servizi o per il le occupazioni del settore commerciale e amministrativo.

Sono quindi queste aziende e questi settori quelli sui quali agire in modo più incisivo per ridare prospettive di mobilità ascendente ai salari.

A. Mosthaf, C. Schnabel and J. Stephani, *Low-wage careers: Are there dead-end firms and dead-end jobs?*, Laser, Nürnberg, Laser discussion paper, n° 37, January, 28 p., (2010)

Il documento è disponibile on-line su:

<http://www.laser.uni-erlangen.de/papers/paper/100.pdf>

L'eccesso di istruzione nel cuore dell'Europa

In un report a firma di C. Barone e L. Ortis dal titolo Overeducation among European University graduates: A comparative analysis of its incidence and the importance of higher education differentiation si valuta l'incidenza della sovra-istruzione, attraverso l'utilizzo di standard soggettivi e indicatori oggettivi, su campioni nazionali di otto paesi europei: Spagna, Italia, Austria, Germania, Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Norvegia e Finlandia.

Il processo di espansione dei processi formativi è considerato da alcuni studiosi come intrinsecamente buono, ed anche necessario, per soddisfare una crescente domanda di competenze che sarebbero tipi-

che della società della conoscenza, così come disegnata dalla strategia di Lisbona. Inoltre, si sostiene che è bene avere persone più istruite anche per gli effetti positivi che l'istruzione esercita sulla cittadinanza attiva. Quindi per questi studiosi non può esistere un eccesso di istruzione.

Per altri studiosi invece, l'espansione dell'istruzione non è sempre e necessariamente un fattore positivo. Infatti alcuni sostengono che si è superato il limite di istruzione richiesta. Secondo questa visione, c'è dunque il rischio di svalutazione dei diplomi e di retrocessione sociale dei laureati e pertanto alla sovra istruzione si associa una bassa produttività e un basso tasso di soddisfazione del proprio lavoro rispetto alla propria istruzione. Questo rapporto confronta l'incidenza della sovra-educazione in otto paesi europei: Spagna, Italia, Austria, Germania, Rep. Ceca, Paesi Bassi, Norvegia e Finlandia. Lo studio introduce una serie di standard soggettivi e indicatori oggettivi che permettono le comparazioni anche all'interno di sistemi di istruzione differenziati. Il primo dato che il rapporto evidenzia è un'omogeneità del rischio di sovra-istruzione nei paesi in esame. Per alcuni di essi, Germania, Italia, Austria e Repubblica Ceca il fenomeno si è appena materializzato. Questo è dovuto ai sistemi di istruzione che comportano un basso numero di laureati. In altri paesi invece la sovra-istruzione è un fenomeno già pronunciato anche se gli stati attraverso creazione di posti di lavoro qualificati e sistemi di *welfare* funzionanti hanno efficacemente tamponato il fenomeno.

Al problema si è cercato di porre soluzione anche collocando i sovra istruiti in posti di lavoro assolutamente non idonei, per competenze e requisiti richiesti, alla loro formazione. Un esempio è rappresentato dalla Spagna, dove si è verificato concretamente il rischio di una sovraistruzione non tamponata con la creazione di posti di lavoro. Infatti qui i laureati non sono stati costretti ad optare per posti di lavoro non qualificati e qualificanti ma sono diventati disoccupati di lungo corso. Il rapporto evidenzia come per adesso il rischio di sovra istruzione sia un fenomeno transitorio che

si è materializzato in alcuni paesi, ma rimane comunque uno scenario realistico. E a dimostrazione della concretezza del rischio cita i dati della Gran Bretagna, che pur non facendo parte dei paesi comparati, offre al riguardo uno spunto di riflessione. Infatti in questo paese si è stimato che il 36% dei laureati britannici è sovra istruito al momento del proprio ingresso nel mondo del lavoro. Dopo 5 anni di occupazione il loro tasso scende al 14%. Infine il rapporto evidenzia come il rischio di sovra istruzione non è uniforme nei paesi in esame. Ovviamente le differenze dipendono dal modello scolastico adottato. Ma il rischio è variabile non solo a seconda dei paesi ma anche a seconda dell'indirizzo didattico. Infatti si evidenzia come la sovra istruzione sia maggiormente diffusa tra i laureati dei settori umanistici.

C. Barone and L. Ortiz, *Overeducation among European University graduates: A comparative analysis of its incidence and the importance of higher education differentiation*, Department of Political and Social Sciences, Barcelona, DemoSoc working paper, n° 33, January, 24 p., (2010)

Il documento è disponibile on-line su:

<http://sociodemo.upf.edu/papers/DEMOSOC33.pdf>

La riforma tedesca del 2006 ha ridotto la disoccupazione

Con l'indagine Fixing the leak, l'Istituto di ricerche dell'Agenzia federale per l'occupazione traccia un bilancio sull'incidenza della disoccupazione prima e dopo la riforma adottata in Germania nel 2006.

Lo studio si sofferma sui tagli adottati dalla riforma tedesca soprattutto alle indennità di disoccupazione per i lavoratori anziani e rileva come la riforma abbia determinato un declino dell'incidenza della

disoccupazione tra i lavoratori anziani; un declino al quale aveva corrisposto nei mesi immediatamente precedenti la sua entrata in vigore un considerevole picco.

La teoria economica suggerisce che generose indennità di disoccupazione disincentivano la ricerca del lavoro da parte dei lavoratori anziani e la stessa disponibilità delle aziende ad occuparli quanto più si avvicina l'età pensionabile.

La ricerca si sofferma sul sistema di garanzie del modello tedesco adottato fino al 2006, esaminando gli effetti della nuova legislazione sulla condizione dei lavoratori anziani, la loro uscita o permanenza sul mercato del lavoro, le ipotesi di pensionamento anticipato.

Il modello messo in discussione dalla legislazione del 2006 prevedeva un lungo periodo di assistenza (oltre 32 mesi) che di fatto rappresentava un ponte verso la pensione di anzianità; per questi motivi anche i dati Ocse dimostravano come la permanenza nel mercato del lavoro tedesco dei lavoratori anziani fosse significativamente bassa, tanto da rendere nel corso degli anni '90 il sistema finanziariamente insostenibile.

Ma se il successo della riforma del 2006 è indiscutibile, lo studio sottolinea anche come l'opinione pubblica tedesca si sia più volte dimostrata favorevole ad un sistema di sicurezza sociale più esteso di quello disegnato nel 2006, tanto da terminare un ampliamento dei sussidi di disoccupazione per i lavoratori anziani fino a 24 mesi, e solo il 18% dei tedeschi si è espresso per il mantenimento della riforma come adottata nel 2006.

L'indagine sottolinea comunque come non sia ancora possibile esaminare gli effetti della riforma sul medio-lungo termine, anche perché alcune altre riforme del mercato del lavoro possono aver influenzato i dati ed è trascorso poco tempo per evidenziare gli effetti della sola riduzione dei sussidi.

Fixing the leak: Unemployment incidence before and after the 2006 reform of unemployment benefits in Germany, S. Dlugosz,

G. Stephan and R.A. Wilke, Institute for Employment Research, Nürnberg, IAB-discussion paper, n° 25/2009, 30 p., (2009)

Il documento è disponibile alla pagina:
<http://doku.iab.de/discussionpapers/2009/dp2509.pdf>

Nell'Europa centro-meridionale la crescita dell'occupazione è stata a spese dei giovani

Il documento a firma di B. Contini dal titolo Youth employment in Europe: Institutions and social capital explain better than mainstream economics, ruota intorno alla domanda del perché la crescita dell'occupazione negli ultimi dieci anni abbia avuto luogo a spese dei giovani lavoratori dell'Europa centrale e del sud Europa.

La disoccupazione giovanile ha raggiunto o superato il 20%, nonostante un varietà di fattori, comuni alla maggior parte dei Paesi dell'Ue, che avrebbero dovuto esercitare un impatto positivo sulla sua evoluzione: l'invecchiamento della popolazione e il calo demografico, il basso costo del lavoro dei giovani, la flessibilità dell'orario di lavoro, il più elevato livello di istruzione, la bassa sindacalizzazione dei giovani lavoratori, il pensionamento dei lavoratori over 50. Una spiegazione dei bassi tassi di occupazione giovanile nell'economia classica viene rintracciata nella rigidità dei salari, e più precisamente nell'impossibilità di adeguare i salari verso il basso. Quindi la proporzione che incide come causa di un basso tasso di occupazione sarebbe: più alto è il costo relativo del lavoro giovanile e più basso è il numero di offerte di lavoro per i giovani. Altra causa potrebbe essere rappresentata dalle tipologie contrattuali flessibili che vengono offerte ai giovani. È chiaro che il ragionamento varia a seconda se si tratta di un contratto atipico rispetto ad un contrat-

to part time o a tempo determinato. Secondo Boeri e Garibaldi le tipologie di contratti flessibili sono state nella metà degli anni '90 un fattore trainante dell'occupazione giovanile, soprattutto comparandola con i dati di fine anni 80. Infatti si nota in quegli anni una stretta correlazione tra crescita delle tipologie contrattuali flessibili occupazione giovanile. Purtroppo questa tendenza è andata invertendosi negli anni 2000 e ancora più marcatamente nell'ultimo anno.

Altra causa che viene analizzata è la possibilità che la flessibilità rappresenti la porta d'ingresso per un lavoro stabile. In questo contesto le differenziazioni tra le varie tipologie di forme flessibili assumono ancor di più rilevanza. Infatti mentre il contratto a tempo determinato in quasi tutti i paesi europei in cui è stato adottato ha svolto la sua funzione di porta d'ingresso verso un lavoro stabile, le altre tipologie assolutamente non hanno svolto lo stesso ruolo; mediamente dopo un anno di tempo determinato si hanno buone possibilità di accedere ad un posto stabile, nel caso invece di altre forme flessibili si nota come questa probabilità aumenta con l'aumentare della durata del contratto, ma diminuisce se si passa da una tipologia ad un'altra o se c'è un periodo di interruzione. Inoltre in

questo contesto incide negativamente nella media europea la scarsa possibilità dei giovani flessibili di accedere al canale della formazione, come strumento professionalizzante. Infine il rapporto individua anche ulteriori spiegazioni nel contesto sociale che differenziano il nord Europa e il sud Europa. Nella prima area i giovani sono maggiormente tutelati da un forte sistema di welfare che quindi gli consente di difendere la propria occupazione, maggiormente negli ultimi tempi di crisi, a prescindere dalla tipologia stabile o flessibile del rapporto di lavoro. Nei Paesi del Sud Europa c'è una larga diffusione del lavoro nero e il sistema di welfare è conseguentemente debole, i giovani in periodi di crisi, soprattutto flessibili sono i primi a perdere il lavoro con scarse possibilità di ricollocazione. Negativamente infine incide anche la scarsa attenzione delle istituzioni verso i giovani.

B. Contini, *Youth employment in Europe: Institutions and social capital explain better than mainstream economics*, Laboratorio R. Revelli, Moncalieri, Working paper, n° 97, 31 p., (2009)

Il documento è disponibile on-line su http://www.laboratoriorevelli.it/_pdf/wp97.pdf

APPROFONDIMENTI

L'innovazione può cambiare il volto della giustizia italiana

di **Giuseppe Airò***

A fronte di attacchi sempre più frequenti alla giurisdizione e all'immagine che si vuole dare della giustizia – ormai indicata comunemente come un pachiderma immobile e senza speranze che accumula ritardi e fornisce un servizio scadente –, si vuole testimoniare come tutto ciò è ingiusto e non vero poiché vi sono uffici che funzionano e ancor più vi sono un fermento e una ricchezza di esperienze e di idee volte all'efficienza e all'efficacia del servizio che in nessuna altra Pubblica Amministrazione è dato riscontrare.

Del resto esperienze di pratiche virtuose sono emerse e sono state ampiamente pubblicizzate negli ultimi tempi ed hanno formato oggetto di due importanti convegni nazionali organizzati da Magistratura Democratica (6.03.09 a Milano/Monza presso Università Bicocca e a maggio a Vicoforte)

* Giudice della sezione penale del Tribunale di Monza, magistrato di riferimento informatico e referente tecnico operativo del progetto «Trasnazione/interregione: Diffusione di buone pratiche presso gli uffici giudiziari italiani».

con la collaborazione e partecipazione di università e di docenti esperti di organizzazione (come i prof. Butera, Zan, Ricolfi, Xilo, Vecchi, Ichino, per citare solo alcuni); basti pensare che quasi 60 uffici giudiziari sono protagonisti del Progetto Interregionale/transnazionale «*Diffusione di Best Practices negli uffici giudiziari italiani*», che altri 21 stanno partecipando al Concorso «Premiamo i risultati» del ministero per la PA e per l'Innovazione, una decina è impegnata nella sperimentazione dell'ufficio per il Processo, altrettanti nella verifica del Caf adattato al mondo della giustizia.

Questo fermento dovrebbe indurre a riconoscere che, dopo anni di diffidenza e disinteresse da parte del sistema giustizia nei confronti della propria organizzazione dei servizi, oggi (con la gestione dei progetti Fse e d'innovazione tecnologica e sviluppo del processo telematico) ci troviamo di fronte a una grande opportunità: un piano nazionale di supporto agli uffici per organizzarsi e riorganizzarsi con una massiccia e mai vista prima iniezione di consulenza organizzativa.

Presso il Tribunale di Monza, nonostante la grave carenza di spazi e risorse materiali e umane (come in tutti gli uffici giudiziari), qualcosa di molto positivo sta accadendo: con grande fatica e spirito di sacrificio si è deciso di investire nell'innovazione e riorganizzazione, nonostante le resistenze anche interne, più che giustificate.

L'esito di questa «missione», a fronte di una decisione politica di ridurre gli investimenti (accompagnata da disegni di legge non organici e coerenti rispetto alla prospettiva di cui si parla) per scarsità delle risorse dovuta anche alla grave crisi economica in atto, non può prescindere dal coinvolgimento del territorio (da «abitare» a destinare risorse alla Giustizia), nonché degli utenti «diretti» e soprattutto degli avvocati, degli altri ordini professionali, del mondo accademico e degli esperti dell'organizzazione.

Ad esempio, i progetti attuati o in corso presso il Tribunale di Monza (grosso ufficio giudiziario, 5°/6° tribunale a livello nazionale, che interessa un territorio di particolare rilevanza economica e sociale e una popolazione di circa 1 milione e 200 abitanti) sono:

- dall'aprile 2009 è operativo il processo civile telematico (Pct), allo stato limitato ai decreti ingiuntivi, ma a breve da estendere alle notifiche e memorie telematiche, alle procedure esecutive individuali e concorsuali digitali e telematiche e alla digitalizzazione degli atti delle indagini preliminari per il settore penale (primo passaggio per il processo penale telematico);

- con l'adesione al Progetto Fse abbiamo avviato (dal mese di gennaio) lo studio volto all'adozione di nuove metodiche organizzative per migliorare le *performance* dell'ufficio attraverso lo sviluppo dei processi di lavoro e di comunicazione interna ed esterna (in tale progetto è coinvolta una Ati, quale consulente esterno, costituita da soggetti di altissimo profilo, quali Fondazione Politecnico di Milano, Università Commerciale Bocconi-Certet, Fam Fondazione Alma Mater di Bologna, Fondazione Irso, Società Emmeerre di Padova e Società Ernst & Young);

- dopo la lettura di un articolo apparso sul Corriere della Sera nel marzo scorso che riferiva di una proposta del presidente della Provincia di Milano, Filippo Penati, sul possibile inserimento dei lavoratori in Cigs e in mobilità negli uffici della polizia di Stato e delle polizie locali per lo svolgimento di compiti amministrativi, il presidente del Tribunale ha inviato una lettera al proponente con la quale, nell'apprezzare l'iniziativa per

gli evidenti risvolti positivi per i lavoratori in difficoltà, ha prospettato il loro possibile inserimento anche presso gli uffici giudiziari, rappresentando le difficoltà estreme del tribunale di Monza con scoperture sempre più consistenti. Sono seguiti alcuni incontri di verifica anche con il presidente della nuova provincia di MB, Dario Allevi, e con sorprendente celerità si è giunti alla stipula di protocollo che ha portato all'avvio di 20 lavoratori (già da alcuni mesi inseriti nelle varie cancellerie) con risultati eccellenti: si tratta di persone qualificate e soprattutto motivate e incuriosite dal delicato compito e stanno seriamente fattivamente collaborando al funzionamento della macchina. Simile iniziativa è in atto anche presso il Tribunale di Milano, ove sono avviati circa 50 lavoratori;

- sono operative convenzioni con l'Ordine degli Avvocati e l'Università Bicocca (facoltà di Giurisprudenza, Economia e Commercio e Dipartimento Informatica) per l'inserimento di stagisti (attualmente almeno 15, tra laureandi o laureati e praticanti avvocati, sono inseriti nel tribunale);

- sono operativi protocolli con il Consiglio dell'Ordine e la Camera Penale per la semplificazione e standardizzazione di procedure per agevolare gli adempimenti e ridurre l'afflusso nelle cancellerie.

Nonostante le evidenziate gravi carenze di risorse non solo si può «resistere», ma si può migliorare il servizio rendendolo capace di rispondere allo smisurato aumento della domanda (vera se non unica causa dei lamentati lunghi tempi della giustizia), alla richiesta di diminuzione dei tempi processuali, alle esigenze di accessibilità del lavoro giudiziario e alla trasparenza dei suoi risultati con metodi nuovi, con prassi ed esperienze virtuose che, come detto, si stanno diffondendo.

Infatti, se si vuole davvero modernizzare la giustizia, occorre insistere nella riorganizzazione degli uffici, passare con decisione al processo telematico, semplificare i riti adeguando le procedure alle nuove modalità informatizzate, deflazionare la domanda di giustizia (diritto penale minimo e procedure conciliative), seguire un piano di investimenti finalizzato alla realizzazione di

progetti nazionali e locali, procedere ad assunzioni e riqualificazione del personale. In altre parole occorre un piano di reale innovazione, in larga parte già scritto, che punta sulla trasparenza, sui tempi, sulla qualità, su politiche di accesso, semplificazione e di accoglienza degli utenti. Già oggi laddove qualche pezzo di questi interventi è stato realizzato i risultati sono stati eccellenti.

L'attuale clima di delegittimazione e intimidazione demotiva la condivisione/diffusione di simili progetti e sforzi volti ad affrontare le urgenze effettive della giustizia (induce a ritenere che sia meglio lavorare nell'ombra per non incorrere in rogne e agevola l'ottica di una funzione caratterizzata da autoreferenzialità e scarsa attenzione per i destinatari del servizio).

Al contrario, è auspicabile giungere a un adeguato coordinamento «dall'alto» e alla realizzazione di uniformi politiche per l'efficienza e la funzionalità degli uffici giudiziari per non mortificare e scoraggiare gli interventi volti al miglioramento del servizio, nella maturata consapevolezza che la qualità della giustizia dipende anche dalle condizioni in cui viene esercitata e che il Sistema va pensato come servizio destinato all'utente che pretende, non solo celerità e qualità, ma anche accoglienza, ascolto, informazione, accompagnamento e aiuto nei percorsi giudiziari.

L'organizzazione degli uffici giudiziari e la gestione del cambiamento

di **Federico Butera***

Il problema di partenza

Il problema dei tempi della giustizia è considerato universalmente l'elemento di

maggior criticità degli uffici giudiziari. I tempi dei processi civili sono uno dei fattori principali che sospingono l'economia italiana agli ultimi posti delle classifiche internazionali di competitività. I tempi dei processi penali assumono spesso i caratteri di negata giustizia, prolungando carcerazioni preventive o rilasciando imputati per decorrenza dei termini. I tempi della giustizia inoltre creano gravi tensioni e demoralizzazioni fra i componenti togati e il personale amministrativo degli uffici giudiziari, la gran parte dei quali fortemente impegnati professionalmente.

Per affrontare il problema vengono proposte «azioni chiave», ossia singoli interventi che si candidano ad essere risolutivi. Essi anche pur del tutto diversi fra loro sono accomunati da due caratteristiche ossia i tempi lunghissimi di attuazione e la prospettiva di una infinità di controversie: nuove leggi, migliore pianificazione delle risorse a livello ministeriale e del Csm, impiego di strumenti informatici. Tutte azioni necessarie e utili ma di lunga attuazione. Ma anche se avessero successo, isolatamente rischierebbero di avere poco più che effetti annunciati.

Le ragioni della lentezza dei procedimenti giudiziari sono molteplici. I codici prevedono spesso tempi lunghi che sono amplificati dai tempi con cui l'ufficio giudiziario sviluppa il procedimento. Vi sono i tempi delle relazioni talvolta intenzionalmente dilatorie degli avvocati. Vi sono i tempi amministrativi in cui spesso la pratica staziona a lungo in terre di nessuno. Vi sono i tempi delle amministrazioni non giudiziarie (organi di polizia, agenzie fiscali, comuni, poste, etc.). Vi sono i tempi dei rinvii dei giudici di fronte a decisioni complesse. Il tempo totale del procedimento in realtà non è controllato e governato da nessuna funzione o sistema unitario.

Ciò rende i procedimenti giudiziari costosi per i cittadini e le imprese, costosi per il personale degli uffici giudiziari spesso sovraccarichi di compiti che potrebbero essere evitati migliorando l'efficienza del procedimento giudiziario e la qualità della vita di lavoro.

* Università Bicocca - sede di Monza e Presidente Fondazione Irso.

Ciò viene profondamente aggravato dalla scarsa visibilità degli iter dei procedimenti che i cittadini hanno, una scarsa trasparenza che ingenera in essi il senso di essere in balia di un potere ignoto e minaccioso e di non disporre di alcun privo di controllo su procedimenti spesso decisivi per la propria libertà o il proprio patrimonio. L'accesso alle informazioni relative ai procedimenti giudiziari insomma non è né facile né amichevole.

Il sistema socio-organizzativo degli uffici giudiziari è fra i più complessi. La funzione giurisdizionale non è programmabile né regolabile da altro se non dalla legge: l'autonomia dei giudici, per dettato costituzionale, rende impensabile ogni prescrizione sulle loro attività. Il personale amministrativo risponde più alle norme e alle procedure che a processi di coordinamento e controllo dettati da esigenze di ottimizzazione dei flussi e di gestione delle risorse. I due sistemi fluiscono senza un coordinamento esplicito dello stesso procedimento giudiziario. Il fascicolo avanza in base ad azioni intermittenziali di almeno due strutture organizzative e professionali che hanno poteri asimmetrici e tempi e logiche diverse. Il coordinamento, quando c'è e se c'è, non avviene per programmi o per gerarchia ma per aggiustamento reciproco, soggetto a giochi di potere.

Nel sistema giudiziario non vi è una unica catena di comando. I magistrati dipendono dal Csm, il personale amministrativo dal ministero della Giustizia. La pianificazione delle risorse non ha un luogo unico. Anche il livello dei singoli uffici giudiziari gli amministrativi non dipendono dai magistrati. I presidenti degli uffici giudiziari hanno oneri di rappresentanza istituzionale, ci mettono la faccia ma non hanno leve per governare il sistema organizzativo. Mancando una unità di comando, il sistema giudiziario e i singoli uffici giudiziari sono arene di interazioni e negoziazioni spesso logoranti.

La peculiare natura degli uffici giudiziari

Sulla natura degli uffici giudiziari occorre preliminarmente liberarsi dall'idea che essi

siano organizzazioni imperfette o mostruose. Gli Uffici Giudiziari sono quelli che nelle scienze organizzative si definiscono *expert dependent organizations*, ossia organizzazioni disegnate per contenere e supportare l'attività di esperti e professionisti: è il caso degli ospedali, delle scuole, delle università, delle imprese cinematografiche o televisive, degli studi di architetture e ingegneria, degli studi legali. L'organizzazione è disegnata come contenitore (la burocrazia, dice qualcuno) per l'esercizio della professione più che non per generare cooperazione fra tutte le componenti dell'organizzazione e assicurare il coordinamento fra i processi, al fine di conseguire i risultati complessivi. Questo è un paradigma fragile tanto più sono rilevanti le dimensioni dell'ente, il livello di prestazione, la rilevanza degli effetti delle decisioni, la complessità delle conoscenze.

I risultati finali ovviamente sono sempre invece il frutto del buon funzionamento di tutte le parti: la valida prestazione professionale del medico, del maestro, del professore, del regista o dell'attore, dell'architetto e dell'ingegnere, dell'avvocato ma anche la efficiente ed efficace realizzazione dei processi di relazione con l'esterno (ascolto del cliente e dell'utente), dei procedimenti amministrativi, dei processi di supporto, della documentazione, della gestione delle risorse e molto altro.

Come assicurare allora cooperazione, condivisione delle conoscenze, comunicazione, senso di comunità coese in strutture poliarchiche, poliprofessionali, con scarso coordinamento per programmi e gerarchie? Alcune *expert dependent organizations* sono diventate un modello di organizzazione, molto più efficiente ed efficaci di qualunque burocrazia privata e pubblica: l'ospedale Bethesda, la Harvard University, la CNN, il Washington Post, per citare solo alcuni esempi americani (e non dare i voti alle organizzazioni italiane, fra cui ci sono casi altrettanto eccellenti).

I criteri per progettare e gestire *expert dependent organizations* sono:

1) la prima indicazione che proponiamo riguarda la fissazione di obiettivi, condivisi

e misurabili, di efficacia ed efficienza, che tocchino sia la sfera dei requisiti tecnici della prestazione, sia la loro economicità, sia il grado della loro socialità. Di quanto ridurre i tempi dei processi? Quanto migliorare la trasparenza e come misurarla? Quali obiettivi di potenziamento della professionalità, dell'equilibrio dei carichi di lavoro, in una parola della qualità della vita di lavoro delle persone che lavorano negli uffici giudiziari;

2) la seconda indicazione è quella di intervenire su tutti i componenti di una organizzazione complessa, per costruire un'integrazione fra sistema professionale e burocrazia.

Per far ciò occorre intervenire sui seguenti elementi:

➤ *Sviluppare processi unitari, semplificati, e interiorizzati che puntino in modo univoco a risultati concordati.* I processi, per le scienze organizzative, sono la sequenza di eventi che, rispettando i vicoli normativi, siano adeguatamente concepiti e concretamente realizzati trasformando in tempi limitati e con efficacia gli input in output attraverso l'impiego di lavoro e tecnologia. Lavorare per processi richiede di ripensare i processi rendendoli più semplici e soprattutto di rendere sempre visibile il risultato per tutte le persone che partecipano ad esso (i processi devono stare nella testa delle persone).

➤ *Ottimizzare attività umane e interazioni con i sistemi tecnologici.* Per le persone, i processi diventano attività lavorative che richiedono conoscenze e competenze, abilità sensorio-motorie, sudore, tempo e che vengono svolte il più delle volte con altri e in rapporto con il sistema tecnologico (interfacce uomo-macchina). Per la grande maggioranza delle posizioni più operative delle amministrazioni pubbliche le attività sono progettate male, spesso prive di senso, fonte di inefficienza, insignificanza, supportate da interfacce poco efficienti e poco amichevoli, etc

➤ *Sviluppare teams e comunità di pratica efficaci, ossia unità organizzative permanenti e temporanee, reali o virtuali costituite da insiemi di attività, tecnologie e uomini*

che realizzano effettivamente i processi: uffici, team, comunità professionali, comunità di pratiche.

➤ *Progettare e realizzare ruoli integri e professioni significative per il personale amministrativo.* Ruolo è un sistema di senso: ciò che ciascuno fa in vista di un risultato, nelle sue relazioni con gli altri, all'interno di un determinato contesto tecnico-organizzativo: ruoli che abbiano responsabilità e che attivino impegno, responsabilità, identità.

➤ *Potenziare i sistemi di coordinamento:* sia quelli basati sui programmi (che nelle organizzazioni moderne sono sempre sostenute da sistemi informativi) sia soprattutto quelli basati sulla leadership e sull'adattamento reciproco.

➤ *Potenziare quelle macrostrutture centrate sui processi, semplici e piatte:* per es raggruppare uffici in modo da evitare barriere e silos.

➤ *Gestire il personale basandosi sulla partecipazione ai processi di lavoro.* la gestione delle persone è il carburante essenziale di ogni organizzazione.

➤ *Sviluppare le dimensioni intangibili delle organizzazioni:* culture organizzative (valori, artefatti, credenze), etica, comunità di pratica e professionali, interazione fra organizzazione e sistema sociale esterno alle organizzazioni, sistemi di senso e altro.

3) La terza indicazione è quella di potenziare, nei limiti del possibile, le risorse disponibili: tecnologie, spazi e soprattutto sviluppare la qualità della vita di lavoro del personale amministrativo e dei magistrati. La qualità della vita è al centro di un efficace processo di ridefinizione delle organizzazioni.

Qualità della vita di lavoro significa integrità della persona (ovvero benessere, assenza di pericoli potenziali, assenza di malattie), e include:

- integrità fisica (proteggere la salute ed evitare infortuni);
- integrità cognitiva (ricevere informazioni comprensibili);
- integrità emotiva (evitare stress, strani e condizioni psicologicamente avverse);

- integrità professionale (valore delle competenze e riconoscibilità della professione);
- integrità sociale (ad esempio l'effetto sul ritmo della vita sociale);
- integrità del sé, dell'identità della persona.

I requisiti della riorganizzazione

Un programma di riorganizzazione degli Uffici Giudiziari è allora gravato da un dilemma che può essere così formulato: se una singola «azione chiave» non è risolutiva da sola, se le condotte professionali dei protagonisti rispondono a logiche non unitarie, se il sistema è privo di un unico centro di coordinamento e di comando, come è possibile ridurre i tempi della giustizia, tra l'altro in un momento in cui le risorse di personale e attrezzature non possono crescere?

Secondo quanto proposto nel programma Acropolis proposto nel volume di Federico Butera e Bruno Dente *Il change management nelle Pubbliche amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli 2009 e aggiornato nel progetto di riorganizzazione degli Uffici Giudiziari della Lombardia che la Fondazione Irso sta curando insieme alla Fondazione Politecnico, alla Fondazione Alma Mater, al Certet Bocconi, ad Emme e Erre e a Ernst e Young, tre sono i driver, le linee di forza di un processo di cambiamento:

- *Sfidanti e realistici obiettivi* economici, istituzionali, di servizio, di gestione delle risorse umane: ossia a cambiamenti che generino risultati rilevanti, integrati e tangibili in tempi brevi. No ai libri dei sogni o ai progetti perfezionistici e autoreferenziali;
- *Innovatività e completezza delle soluzioni organizzative* ipotizzate: progetti sistemici e innovativi che cambino in modo integrato le dimensioni del sistema e i modelli organizzativi e comportamentali, in modo da generare nel futuro continui risultati positivi senza bisogno di azioni ad hoc.

No a progetti senza un'«anima», che propongano modelli burocratici. No a progetti centrati solo su una dimensione isolata del sistema;

➤ *Modalità di cambiamento pianificato e partecipato*: ossia progetti concepiti e sviluppati dai dirigenti delle Amministrazioni con una partecipazione positiva di tutte le componenti degli uffici giudiziari, che partendo da problemi e obiettivi ben definiti, prevedano la sperimentazione con progetti pilota e generino il cambiamento continuo delle prassi di lavoro. No ai progetti affidati chiavi in mano alle società di consulenza e informatica.

Nell'avviare un processo di cambiamento occorre innanzitutto, apprendere (a) *dalle migliori pratiche di alcuni uffici giudiziari*, attuate con successo senza l'impiego di nuove leggi, risorse addizionali, tecnologie diverse da quelle disponibili in altri uffici giudiziari. Le esperienze di Bolzano, Torino e altre mostrano che «we can»; (b) *da altre esperienze di gestione strutturale del cambiamento in altri settori* basate su innovazione e nuovi paradigmi, progetti pilota, diffusione e apprendimento continuo (ad esempio Uffici delle Entrate), realizzati senza l'intervento di nuove leggi senza la disponibilità di ingenti risorse.

Il processo di gestione del cambiamento

Rispetto al grande processo di cambiamento degli Uffici Giudiziari della Lombardia citato sopra, mi sento di proporre un approccio derivato dalla proposta contenuta in Butera e Dente cit. Il metodo a cui la Fondazione Irso si ispira è quello della *Gestione dell'Innovazione e del Cambiamento Strutturale* GICS © Fondazione Irso e Federico Butera (di qui in avanti anche Change Management Strutturale per distinguerlo dal Change Management concepito come modalità psicosociale). Questa metodologia tende a supportare sia la pianificazione che la progettazione del miglioramento del sistema organizzativo, tecnologico e culturale,

sia i processi sociali del cambiamento ad essi associati.

L'oggetto del Cambiamento Strutturale nel caso degli Uffici Giudiziari è

➤ ripensare il «cosa» (ossia la concezione dei sistemi di regolazione e dei servizi in una parola la missione istituzionale e effettiva degli UG);

➤ comprendere meglio il «chi» (ossia identificare e ascoltare i bisogni dei cittadini, dei vari componenti degli UG, delle strutture esterne);

➤ potenziare il «come» (ossia l'organizzare i processi di servizio, progettare e sviluppare congiuntamente tecnologia, organizzazione e persone, allocare le attività all'esterno o all'interno della amministrazione per ottimizzare efficacia, efficienza, tempi, sostenibilità, ecc.).

Esso include, fin dall'inizio della sua concezione, un programma e un presidio per il governo dei processi di cambiamento e di implementazione che gode del supporto del vertice e che contribuisce a integrare progettazione, sviluppo e monitoraggio, suscitando condivisione e partecipazione da parte dei vari strati dell'organizzazione, coinvolti a vario titolo.

Dieci sono le raccomandazioni da prendere in considerazione nel processo di cambiamento degli Uffici Giudiziari.

1. i progetti devono esser proposti e guidati da un gruppo dirigente determinato e coeso, da magistrati e funzionari motivati e impegnati, dotati di leadership;

2. i piani e i progetti devono essere attivati attraverso strutture ad hoc, promuovendo competenze professionali interne e avvalendosi della consulenza esterna come «consulenza abilitante». Deve essere sviluppata una modalità per l'accompagnamento dei processi concreti di cambiamento basato su apprendimento continuo, valutazione, sviluppo di capacità delle persone, monitoraggio della soddisfazione e protezione dei diritti dei cittadini, partecipazione al miglioramento continuo, comunicazione e risposta al cittadino;

3. attivare sinergie fra gli Uffici Giudiziari che avviano il progetto, le forze dell'ordine, i ministeri competenti, il Csm, le Regioni, gli Enti Locali e altre amministrazioni (Poste, Uffici delle Entrate), gli ordini professionali (avvocati). I progetti cioè dovranno proporre un modo efficace di gestire progetti multilivello per facilitare la collaborazione fra questi soggetti;

4. occorre definire obiettivi non astratti ma invece trasformare problemi e disfunzioni in requisiti precisi per il miglioramento da misurare periodicamente e su cui comunicare con i cittadini: creazione, sviluppo e miglioramento dei sistemi di regolazione, dei servizi resi dalla Pubblica Amministrazione, riduzione dei costi, qualità della vita di lavoro;

5. di questi progetti va valutato prevalentemente il «come» (conseguire efficienza, miglioramento del servizio, miglioramento della qualità della vita di lavoro, ossia come far funzionare l'amministrazione) ma anche gli scopi degli UG che saranno tanto più efficaci quanto vengono proposti e condivisi (il cosa) (ossia quali politiche di giustizia, di regolazione, di welfare, di servizi). Il «come» chiama in causa il lavoro e le responsabilità dei magistrati e dei funzionari che dovranno lavorare e far lavorare sempre più con orientamento al servizio, per processi, con efficienza, migliorando e innovando continuamente. Il «cosa riguarda gli scopi, i valori, l'impiego delle risorse degli Uffici Giudiziari a cui tutti devono sentirsi impegnati. I progetti dovranno mostrare come verrà gestita la relazione virtuosa fra il «come» e il «cosa»;

6. occorre attivare una gestione strutturale del cambiamento, capace sia di portare a compimento, valorizzare e integrare le innovazioni «trasversali» attuate o programmate nella Pubblica Amministrazione (per esempio: e-government, e-learning, tecnologie Ict, semplificazione, formazione, valutazione dei dirigenti, funzionari e impiegati, etc.) sia di progettare e realizzare in modo integrato nuovi sistemi di organizzazione, tecnologia e persone. I progetti avranno caratte-

re strutturale, nel senso che in tutti i casi toccheranno, lo ripetiamo ancora, in vario modo tutte le dimensioni del sistema: i sistemi di obiettivi e misure, i servizi, i processi, la macro-organizzazione, l'organizzazione del lavoro, le tecnologie, il disegno dei ruoli e delle professioni, la formazione e sviluppo del personale, la valutazione, come indicato nel paragrafo precedente;

7. I progetti favoriranno e svilupperanno prassi di lavoro virtuose, senza aspettare il termine di un progetto. Si tenderà a «praticare subito il cambiamento». Ad esempio: ascoltare il cittadino e fare azioni immediate; agire subito per eliminare sprechi; discutere ed imparare dagli errori; attivare positivamente atteggiamenti e comportamenti e disattivare invece pulsioni ostacolanti e distruttive; agire per obiettivi; lavorare in team per generare miglioramenti continui; controllo sociale dei comportamenti lavorativi trascurati e assenteistici;

8. Molti progetti richiedono la collaborazione di altre amministrazioni o ordini. I progetti sperimenteranno inoltre anche regole trasparenti di collaborazione pubblico privato, che siano win-win;

9. L'apprendimento organizzativo sarà parte integrante dei progetti. La generazione di una massa critica e un circuito virtuoso di programmi, progetti specifici, miglioramento continuo, risultati avrà un effetto di apprendimento per le amministrazioni che non hanno realizzato progetti. I progetti dovranno indicare come prevedono di favorire e organizzare il «contagio» di buone pratiche e soluzioni, attraverso strumenti di comunicazione, premi, etc. Verranno resi disponibili i materiali per la comunicazione pubblica;

10. I progetti dovranno comunicare favorire lo sviluppo di un frame scientifico e professionale innovativo con la collaborazione degli UG con le Università e centri di ricerca; ad essi verrà richiesto di tornare a occuparsi di cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni e di contribuire ai progetti. Il tema scientifico che può sostenere questo percorso di riorganizzazione

è che negli Uffici Giudiziari sia possibile sviluppare e praticare una scienza e una pratica dell'organizzazione e della gestione delle persone, che ha dignità e originalità non inferiori a quella delle organizzazioni private. Essa non è importabile come le metodologie copiate dalle società di consulenza straniera. Le Pubbliche Amministrazioni possono contribuire, insieme con le imprese made in Italy, con le organizzazioni no-profit, con le multinazionali eccellenti, con i nuovi distretti della conoscenza, a sviluppare una Scienza dell'Organizzazione italiana con credibilità internazionale.

Come affrontare il cambiamento nelle prassi e nelle mentalità delle persone, che spesso sono visti come i principali ostacoli al cambiamento? Le modalità di gestire i processi sociali del cambiamento dovrebbero essere:

a. *Focalizzare le azioni e far avvenire le cose*: un cambiamento deve avere obiettivi concreti comprensibili e condivisibili da tutti, e generare miglioramenti nei risultati dei processi di produzione dei prodotti o dei servizi.

b. *Proporzionare mezzi e fini*: le azioni devono essere sempre studiate per fare avvenire le cose con le risorse e i vincoli esistenti.

c. *Cambiare entro una rete estesa di forze e di stimoli*: una judo strategy che attivi le sintonie con altre componenti del sistema esterno e tenda a trasformare la forza di chi resiste al cambiamento in una forza che danneggia lui/lei e non il progetto.

d. *Migliorare i processi più che attendersi le soluzioni da persone straordinarie*: mettere le persone nelle condizioni di capire e di agire con la cultura, le competenze di cui dispongono, non delegare ai consulenti e agli esperti esterni.

e. *Potenziare la leadership*, ossia identificare e potenziare agenti del cambiamento interni al sistema che deve essere cambiato.

f. *Connettere il cambiamento della strategia con quello della configurazione organizzativa*, ossia fare in modo che il cambia-

mento non sia un affare interno di cui si occupa l'«intendenza che seguirà», ma sia una leva fondamentale per realizzare le strategie.

Un laboratorio di ricerca per la tutela dei diritti

di **Claudio Castelli***

Il quadro disastroso e senza speranze con cui viene abitualmente presentata e vissuta la giustizia italiana è in larga parte falso.

Anzi, se vi è un settore che pur partendo da un quadro di grande difficoltà sta dimostrando grandi fermenti e vitalità è proprio il nostro sistema giudiziario.

Il terreno della riorganizzazione degli uffici giudiziari integrato con l'utilizzo delle nuove tecnologie può essere fondamentale al riguardo.

Del resto tutti abbiamo sotto gli occhi come uffici di pari dimensioni, risorse e contesti forniscano rese del tutto differenti: ciò in ultima istanza deriva dal management e dall'organizzazione dell'ufficio.

Questa può essere, integrata in un progetto organico, la vera riforma della giustizia, anche perché le varie proposte che costellano il dibattito politico (dalla separazione delle carriere alla revisione di composizione e poteri del Csm) riguardano altro, ovvero il cosiddetto «riequilibrio» tra i poteri dello stato e non farebbero fare alcun passo avanti (semmai qualcuno indietro) sul piano dell'efficienza, dei tempi e della qualità della giustizia.

I terreni su cui intervenire sono diversi e occorre abbandonare l'illusione che agire su di un solo pedale possa essere risolutivo: i piani di intervento sono necessariamente

diversi e riguardano l'adeguamento delle risorse inquadrato in progetti organizzativi, il controllo e il contenimento di una domanda di giustizia sproporzionata e pressoché unica in Europa, mirate modifiche processuali, valorizzazione ed estensione delle pratiche virtuose già in atto in molti uffici giudiziari italiani.

Proprio quest'ultimo terreno è quello forse meno battuto, ma nel contempo si rivela come uno dei più fecondi.

Del resto proprio nella giustizia abbiamo in corso uno dei pochi piani nazionali di miglioramento organizzativo: il progetto interregionale/transnazionale «Diffusione di *best practices* negli uffici giudiziari italiani», finanziato dal Fondo sociale europeo cui partecipano oltre ottanta uffici giudiziari.

Non stiamo quindi parlando di prospettive, ma di esperienze già in atto e di risultati parziali già raggiunti.

Le esperienze

Le esperienze condotte evidenziano un metodo, la necessità di costruire interrelazioni e alleanze, un rapporto centro-periferia obbligato che occorre attraversare e valorizzare.

1. Il metodo

a) Conoscere. Il primo dato di fondo è la conoscenza dell'ufficio o settore. Di come funziona, dei dati, dei suoi risultati, delle sue risorse, della sua organizzazione, dei suoi processi di produzione. In sintesi si può ridurre a tre analisi. I flussi, intesi come sopravvenienze, definizioni, modalità di definizione, pendenze, tempi, individuandone le ragioni che a volte sono ben più profonde delle apparenze (per fare alcuni esempi i criteri di iscrizione delle notizie di reato o la funzione calmieratrice di una giurisprudenza prevedibile). L'organizzazione ovvero le modalità con cui le diverse risorse sono state combinate, le priorità che sono state adottate, la capacità di gestione del fattore umano, l'organicità di inserimento delle tecnologie in una struttura. I processi che significa il ciclo di produzione, circolazione e ar-

* Presidente aggiunto Ufficio Gip Tribunale di Milano e responsabile progetti innovazione Tribunale di Milano.

ricchimento del fascicolo con i suoi passaggi, quelli imposti dalla procedura e quelli adottati dalle prassi (quali i registri di comodo o di passaggio), la capacità di eliminare i passaggi inutili, di informatizzare quelli ripetitivi e seriali, di evitare di muovere il fascicolo se non per l'iter essenziale.

b) Decidere, progettare ed agire. Il ruolo della direzione e della leadership di un ufficio è fondamentale. Occorre avere anzitutto l'immagine dell'ufficio che si vuole realizzare, verificarne la fattibilità, concretizzarlo in obiettivi e temporizzarlo. Ma non si creda che il problema delle risorse, sempre necessarie per realizzare un progetto, sia puramente matematico: le risorse anche come entusiasmo e disponibilità si evocano e quelle finanziarie possono essere moltiplicate grazie alla bontà di un progetto. Occorre un centro motore, che oggi è la direzione sostanziale di un ufficio, ovvero chi lo dirige formalmente (magistrato capo dell'ufficio e, nell'ambito delle sue competenze, dirigente amministrativo), ma anche le diverse figure che istituzionalmente o di fatto presidiano gli uffici (presidenti di sezione, procuratori aggiunti, coordinatori, dirigenti di cancelleria etc). Il ruolo della dirigenza degli uffici giudiziari è sempre più fondamentale per raccogliere ed elaborare progetti, determinare gli obiettivi, motivare le donne e gli uomini dell'ufficio, prendersi in prima persona responsabilità ed oneri. Direzione vuol dire potere ed autorità, ma senza leadership ed autorevolezza potere ed autorità restano gusci vuoti. Le modifiche apportate all'ordinamento giudiziario, in particolare la temporaneità degli incarichi che dopo quattro anni vengono comunque sottoposti a conferma, e la applicazione coraggiosa che ha dato della normativa il Csm sono un formidabile elemento di spinta.

c) Comunicare. Non è sufficiente cercare di avere una giustizia efficiente. Bisogna essere in grado di comunicarlo e di ricreare un rapporto con gli utenti ed i cittadini. Questo significa innanzitutto avere e creare i canali per far capire sia quanto gli uffici giudiziari possono dare, sia quanto esula dalle loro competenze (ovvero una carta dei servizi), sia far capire le proprie decisioni che a volte

appaiono incomprensibili, anche quando sono semplice e pedissequa applicazione di norme di legge, al fine di ricreare un rapporto di comprensione e fiducia con i cittadini. Questo deve sostanziarsi su diversi piani: uno interno per conquistare alla logica del cambiamento magistrati, funzionari, avvocati ed uno esterno diretto ai cittadini / utenti, che sviluppi nei loro confronti una politica dell'accoglienza e della trasparenza. Del resto la giustizia è anche un servizio pubblico (sia pure con specificità ed originalità uniche) con tutto quello che ne consegue: necessità di celerità e di dare risposte, diritti degli utenti, politica di accoglienza, *customer satisfaction*.

2. Interrelazioni e alleanze

Non si può essere autoreferenziali né all'interno di un ufficio giudiziario, né come ufficio giudiziario. Occorre una visione della giustizia come sistema capendo l'impatto che l'organizzazione ha con gli uffici a valle e a monte da un lato e con l'avvocatura dall'altro. La collaborazione e sinergia tra i vari uffici e con l'avvocatura è al riguardo strategica, perché partendo da diverse visioni e diverse esigenze consente valutazioni generali e non parziali, oltre che un monitoraggio ed un riscontro costante delle criticità, delle soluzioni possibili, della bontà di quelle adottate. Bisogna poi andare oltre. La questione giustizia è troppo rilevante per non riguardare anche altre istituzioni e soggetti pubblici e privati. La sinergia con altre amministrazioni può essere un'altra carta vincente per migliorare e voltare pagina per la giustizia italiana. Credo che nessuno si renda conto che la giurisdizione oggi dispone non solo del relativo ed insito potere del giudicare, ma di un immenso valore anche economico di dati ed informazioni e di un formidabile quadro della realtà sociale. L'interesse che altre amministrazioni ed enti manifestano è una dimostrazione di ciò. L'attenzione che manifestano gli enti locali, per anni rimasta limitata alla gestione dei palazzi di giustizia, come previsto da una legge del 1941, evidenzia la consapevolezza del forte impatto sociale della giurisdizione

e della necessità di contribuire alla soddisfazione dei cittadini / utenti per l'esercizio di una funzione fondamentale quale quella giurisdizionale. La disponibilità che Camere di commercio e banche manifestano è segno della piena coscienza dell'intreccio tra giurisdizione, sua efficacia ed effettività, ed economia reale. I finanziamenti che hanno cominciato a pervenire alla giustizia da altri centri, rispetto al tradizionale e ormai del tutto insufficiente bilancio del ministero della Giustizia, non dipendono solo dalla attuale e crescente carenza di risorse, ma sono il segno della consapevolezza che la giustizia è un settore su cui si può e si deve investire perché può dare grandi risultati. La carta della sinergia con altre amministrazioni ed enti pubblici, ma anche con i privati, è vincente, consentendo di prendere dall'esterno competenze, energie, finanziamenti per metterli al servizio di un progetto per la giustizia che in definitiva è un vero e proprio progetto per il Paese.

3. Rapporto centro-periferia

I due soggetti centrali che si occupano di organizzazione della giustizia sono il ministero della Giustizia che, come recita l'art. 110 Costituzione, deve occuparsi dell'organizzazione e dei servizi della giustizia ed il Consiglio Superiore della Magistratura che ha competenza sull'organizzazione della magistratura. È questa diarchia voluta dal costituente che impone una sinergia tra ministero e Csm, che sola può dare risultati, e che, peraltro, per lunghi periodi non è stata sperimentata preferendosi una logica di scontro con continui tentativi di ridisegnare i confini di competenza al perseguimento della complessiva funzionalità del sistema. D'altro canto ci troviamo di fronte a strutture che evidenziano debolezze strutturali e culturali. La tentazione è di risolvere tutto in modo totalmente dirigista, nell'illusione di imporre moduli organizzativi e comportamentali che poi tra l'altro nessuno è in grado né di far rispettare, né di controllare efficacemente. La strada da intraprendere pare piuttosto quella di instaurare una feconda collaborazione con gli uffici giudiziari

in cui il ministero funzioni davvero come struttura di servizio (e non di potere) che fornisce strutture e mezzi e dove ministero e Csm svolgano un insostituibile ruolo di recepimento e diffusione delle migliori esperienze, di razionalizzazione ed armonizzazione delle stesse e di stimolo e centralizzazione. In questo modo, avvalendosi delle immense risorse, in particolare umane, che gli uffici giudiziari possono fornire, si potrebbe fare di due relative debolezze una forza, realizzando una sinergia che trovi le sue radici negli uffici giudiziari. Anche se va detto che il clima di contrapposizione e le accuse spesso ingenerose e strumentali che oggi vengono rivolte al Csm sono il peggior viatico per un clima di collaborazione.

I risultati

Il sogno di uffici giudiziari funzionanti e funzionali, qualitativamente attrezzati ed in grado di dare una risposta in tempi ragionevoli ai cittadini è reale. Se prendiamo le centinaia di piccole e grandi esperienze, di piccoli e grandi progetti e realizzazioni di innovazione vediamo che una giustizia reale ed efficiente che tuteli i diritti e dia soddisfazione ai cittadini sarebbe possibile. La riorganizzazione degli uffici e l'utilizzo a pieno livello degli strumenti informatici inseriti in progetti organizzativi lo rende possibile. Progetti organizzativi che già hanno portato a risultati significativi sono stati già realizzati. Cito al riguardo dati del Tribunale di Milano, laddove opero:

– Decreti ingiuntivi telematici (operativi dal dicembre 2006).

Oltre il 60 % dei decreti ingiuntivi emessi in via telematica, un valore complessivo di oltre € 2 miliardi, una riduzione dei tempi medi da 78 a 25 giorni, un risparmio di interessi passivi variabile tra i 5 e i 14 milioni di euro annuo.

– Notifiche telematiche (operative dal giugno 2009).

Tutte le comunicazioni di cancelleria e notifiche agli avvocati vengono obbligatoriamente effettuate on line. Se l'utente non dispone di indirizzo elettronico certificato

può ritirare le comunicazioni presso una cancelleria dedicata appositamente per garantire unitarietà e certezza delle comunicazioni. A Milano sono circa 6500 i legali che utilizzano il sistema telematico di ricevimento di comunicazioni e notificazioni. Si tratta nei primi sei mesi di 142.307 notifiche effettuate in tutta Italia. Il risparmio atteso è di almeno un milione di euro l'anno per le sole spese di spedizione e stampe delle comunicazioni e di circa 12.000 ore di lavoro il risparmio di tempo delle cancellerie.

Organizzazione del settore penale

Misure organizzative ed una costante attenzione hanno ridotto drasticamente i tempi medi dei processi penali. Si è passati dai rispettivamente 620 e 658 giorni per i giudizi collegiali e monocratici del 2005 intercorrenti tra richiesta di rinvio a giudizio e sentenza di primo grado ai 310 e 366 giorni di media del 2009.

Questa è la strada se si vuole davvero modernizzare la giustizia con immediati benefici economici per il Paese ed un enorme positivo impatto sociale: un piano nazionale di reale innovazione, in larga parte già scritto, che punta sulla trasparenza, sui tempi, sulla qualità, su politiche di accesso e di accoglienza degli utenti.

L'ingiustificabile costo del trasferimento di un magistrato

di **Andrea Ichino***, **Decio Coviello****
e **Nicola Persico*****

Considerando i 58280 casi iscritti a ruolo nella Sezione Lavoro del Tribunale di Mila-

no dall'1 gennaio 2000 al 31 dicembre 2005, i processi che durante la loro vita sono stati riassegnati ad un giudice diverso da quello iniziale durano 583 giorni mentre quelli rimasti sempre nelle mani di un solo giudice durano 301 giorni. Nell'analoga Sezione Lavoro del Tribunale di Torino le durate corrispondenti sono rispettivamente di 211 e 179 giorni per i 11111 casi iscritti a ruolo nel 2005. Purtroppo non disponiamo di dati analoghi per altre corti, ma non vediamo motivi per ritenere che questi siano casi eccezionali e isolati. È probabile che in ogni Tribunale d'Italia il trasferimento di un giudice comporti un aumento considerevole della durata dei casi a lei o lui assegnati.

Quale azienda potrebbe permettersi che il trasferimento di un suo dipendente comporti ritardi variabili tra il 18 (Torino) e il 94 per cento (Milano) nei tempi di completamento dei compiti affidati a quel dipendente? Eppure, l'effetto dei trasferimenti sulle durate dei processi non ci sembra sia mai stato menzionato nell'acceso dibattito sui problemi della giustizia e in particolare su cosa fare per ridurre l'abnorme durata dei processi in Italia¹.

Ogni giudice italiano ha diritto a chiedere un trasferimento ogni 3 anni, ma non sappiamo quanti siano i giudici che effettivamente vengono trasferiti, né disponiamo dei micro-dati sul percorso professionale dei giudici che sarebbero necessari per stimare a livello nazionale l'effetto dei trasferimenti². È ragionevole ipotizzare, tuttavia, che questo «gioco delle sedie» abbia effetti tanto più indesiderabili quanto maggiore è il numero di giudici trasferiti ogni anno, quanto maggiore è il tempo necessario al giudice subentrante per chiudere ogni singolo processo rispetto al tempo che avrebbe impiegato il giudice originario e quanto

¹ Per alcuni dati comparativi internazionali vedi il nostro saggio «Giudici in affanno», scaricabile dal sito <http://www2.dse.unibo.it/ichino/#papinprog>, e a cui rimandiamo per ogni altra informazione sui dati utilizzati.

² Ci risulta, però, che il Csm abbia questi dati in formato elettronico e utilizzabili per la ricerca.

* Università di Bologna.

** Università di Roma «Tor Vergata».

*** New York University.

maggiore è il carico pendente di ciascun magistrato trasferito. Per limitare i danni è quindi necessario agire su ciascuno di questi tre fronti.

Iniziando dall'ultimo, nel nostro saggio sopracitato su i «Giudici in affanno» abbiamo mostrato come il modo in cui il singolo magistrato organizza il suo lavoro può influire, a parità di altri fattori, sul suo carico pendente complessivo e soprattutto su quella parte del carico pendente su cui il giudice ha già iniziato a riflettere e operare. Se un giudice lavora in modo parallelo su più casi contemporaneamente, la durata media di completamento di tutti i casi a lui/lei assegnati aumenta, e aumenta anche il suo carico pendente a parità di storia pregressa di casi sopravvenuti. Considerate due giudici P ed S ugualmente bravi e dediti al lavoro, che ricevano nel loro primo giorno di servizio due nuovi casi ciascuno. Il giudice P lavora in modo parallelo e quindi nei giorni dispari si occupa di un caso mentre nei pari si occupa dell'altro. Il giudice S lavora invece in modo sequenziale, ossia prima completa interamente un caso, e solo dopo inizia a lavorare sul secondo. Supponiamo che ogni caso richieda 10 giorni di lavoro. Il giudice P avrà bisogno di 19-20 giorni per completare i suoi due casi. Non solo, ma avrà due casi contemporaneamente attivi sulla sua scrivania. Il giudice S invece impiegherà 10 giorni per finire il primo caso e 20 (dal momento dell'assegnazione) per finire il secondo: quindi la durata media dei suoi casi è di 15 giorni, ossia inferiore a quella del giudice parallelo P. Inoltre il giudice S, in ogni dato istante, ha un solo caso aperto e attivo sulla sua scrivania.

Supponete ora che questi giudici ricevano, nelle settimane successive, uno stesso numero di nuovi casi e che il giudice P man mano che arrivano nuovi casi li aggiunga a quelli su cui sta già lavorando, mentre il giudice S continui a lavorare su un solo caso per volta nell'ordine in cui arrivano. È evidente che, a parità di impegno, se P continua ad aprire nuovi casi potrà chiuderne di meno, mentre S continuerà a chiuderne regolarmente uno ogni dieci giorni. È quindi altrettanto evidente che dopo qualche

mese, il carico pendente sarà molto maggiore per il giudice P che non per il giudice S, poiché ai due giudici sono stati assegnati lo stesso numero di casi, ma P ne ha aperti molti e chiusi pochi (e continua a fare così) mentre S ne ha chiusi di più.

Tornando al problema dei trasferimenti, immaginiamo adesso che i due giudici vengano trasferiti ad altro ufficio. È probabile che il trasferimento del giudice P sia destinato a generare più problemi di quello del giudice S. E questo per due motivi. Innanzitutto il giudice S avrà accumulato un carico pendente inferiore perché molti dei casi a lui assegnati sono già conclusi. Il suo sostituto partirà quindi con un carico inferiore a quello ricevuto dal sostituto del giudice P. Inoltre il giudice S trasferisce al suo sostituto un solo caso attivo su cui abbia iniziato a lavorare. Il giudice P, invece, trasferisce molti casi «a metà della loro strada». Nella misura in cui continuare il lavoro altrui sia più difficile che fare lo stesso lavoro partendo da zero, il sostituto del giudice parallelo P avrà più difficoltà del sostituto del giudice sequenziale S.

Il primo suggerimento, che possiamo dare per limitare gli effetti pregiudizievoli dei trasferimenti riguarda quindi il modo in cui i singoli giudici lavorano. Se lavorassero in modo sequenziale tenendo «meno pentole contemporaneamente sul fuoco», a parità di carico pregresso di lavoro il loro trasferimento sarebbe meno traumatico. Inoltre, sempre a questo riguardo, andrebbe valutata sperimentalmente la possibilità di ridurre le nuove assegnazioni ad un giudice di cui sia certo il trasferimento in una data futura, in modo che questi possa concentrarsi sullo smaltimento dell'arretrato. Andrebbe anche presa in considerazione la possibilità di ritardare il suo trasferimento fino all'esaurimento del suo carico pendente. Queste ipotesi non sarebbero prive di costi, tuttavia, poiché implicherebbero che i colleghi del giudice in attesa di spostarsi si facessero carico di tutti i nuovi casi a lui non più assegnabili mentre smaltisce l'arretrato. Il lavoro di questi colleghi verrebbe quindi rallentato, e solo sperimentalmente è possibile stabilire se, procedendo in que-

sto modo, la riduzione degli effetti negativi del trasferimento più che compenserebbe il rallentamento dei colleghi.

Ma quand'anche il carico pendente di un magistrato trasferito fosse ridotto al minimo possibile bisogna capire perché la durata di un singolo processo aumenti quando il suo giudice originario passa ad altro ufficio. Non essendo magistrati e analizzando il problema dall'esterno (cosa che speriamo possa essere utile per chi invece lo vive dall'interno) ci sembra che i motivi siano i seguenti. Se il processo del giudice trasferito viene immediatamente assegnato ad altro giudice in servizio nello stesso ufficio, l'allungamento dei tempi dovrebbe solo dipendere dal fatto che il nuovo giudice si deve studiare non solo il caso in sé ma anche quanto fatto dal giudice precedente, giungendo magari a fare scelte diverse da quelle del giudice trasferito e quindi annullando parte del lavoro già fatto per quel processo. Inoltre, caricare il magistrato subentrante in servizio nella stessa sezione di un caso in più, allungherà il tempo di completamento di tutti i casi a lui/lei già assegnati. Difficile valutare l'entità di questi effetti, ma in ogni caso questi motivi di ritardo ci sembrano inevitabili e difficilmente comprimibili in qualsiasi contesto organizzativo.

Quando invece il caso del giudice trasferito viene assegnato ad un *giudice proveniente da un diverso ufficio* che verrà ad occupare in futuro il posto vacante, un ulteriore ritardo si aggiunge ai precedenti: ossia quello pari al «tempo morto» intercorrente tra la partenza del giudice trasferito e l'arrivo del sostituto. Non abbiamo dati su quanto lungo sia, mediamente, questo «tempo morto», ma le voci parlano di intervalli che possono raggiungere e superare l'anno. Questo è un motivo di ritardo che può e deve essere compreso al minimo indispensabile. Il problema deriva almeno in parte dal sistema concorsuale nazionale sui è basato il reclutamento dei nuovi magistrati: un sistema che oltre ad altri difetti, non assicura la possibilità di pianificare per tempo e con continuità la copertura dei posti divenuti vacanti per i pensionamenti. E questo ancor di più negli anni recenti in cui

la frequenza dei concorsi, per motivi a noi ignoti, pare essere notevolmente diminuita. Ma oltre a questo i «tempi morti» derivano anche dallo scarso coordinamento dei tempi di trasferimento dei magistrati anche nei casi in cui nessun pensionamento entra in gioco. Tra l'altro, il problema deve esistere anche in altri paesi. Che soluzioni sono adottate altrove? Non è forse il caso di incaricare esperti di organizzazione per trovare una soluzione a questo problema? Con un reclutamento meglio pianificato per rimpiazzare i pensionamenti e con un'organizzazione migliore delle procedure che coordinano i trasferimenti, i «tempi morti» in cui nessuno si occupa dei processi dei giudici trasferiti possono ragionevolmente essere ridotti, con effetti benefici sensibili sulla durata totale media dei processi.

Rimane infine il terzo ordine di problemi che riguarda il numero complessivo di trasferimenti. Come in altri comparti della pubblica amministrazione, la norma che consente ai giudici di chiedere il trasferimento ogni 3 anni è pensata nell'interesse dei lavoratori senza forse tenere nel dovuto conto l'interesse potenzialmente contrario della collettività che fruisce dei servizi della giustizia. È evidente che le conseguenze negative dei trasferimenti si risolverebbero in un batter d'occhio, se non si facessero trasferimenti. Tuttavia, se da un lato è facile pensare a varie ragioni per cui l'immobilità assoluta dei magistrati possa essere pericolosa o comunque inopportuna, altrettanto pericolosa e inopportuna è evidentemente una mobilità eccessiva. In base a quale criterio si è deciso che 3 anni sono il tempo minimo di permanenza necessario prima di poter chiedere un trasferimento? È possibile ipotizzare che un intervallo più lungo sia preferibile?

In conclusione, ci sembra che si debba agire sulle conseguenze negative dei trasferimenti in tre modi: favorendo il lavoro sequenziale dei singoli giudici e lo smaltimento dei carichi pendenti prima del trasferimento, riducendo i «tempi morti» tra partenze e arrivi e valutando l'opportunità di allungare il periodo minimo di permanenza in un ufficio necessario per poter fare do-

manda di trasferimento. Con questi tre interventi il Csm potrebbe ottenere risultati significativi per una riduzione della durata dei processi e per un miglioramento dell'efficienza della giustizia.

Tali accorgimenti avrebbero probabilmente un impatto positivo ancor più rilevante nelle sedi disagiate in cui il turnover dei magistrati è maggiore. I nostri dati purtroppo non si riferiscono a questo tipo di sedi. Per poter misurare in modo attendibile e non solo presuntivo l'entità di questi effetti servono micro-dati sui singoli tribunali, come quelli che abbiamo potuto utilizzare nel nostro studio delle Sezioni Lavoro di Milano e Torino.

Risorse e performance nella giustizia civile

di **Marco Leonardi*** e **Maria R. Rancan***

Nel tentativo di porre rimedio all'eccessiva durata dei processi civili il legislatore sta per varare l'ennesima riforma e, come alla vigilia di ogni riforma, alle critiche nel merito si accompagnano le denunce da parte degli operatori sulla scarsità dei mezzi a loro disposizione. Tuttavia, non è difficile prevedere che né nuove norme né più risorse siano, da sole, in grado di far funzionare meglio la nostra giustizia dato che, con lo stesso apparato normativo e a parità di mezzi, le *performance* dei tribunali in diverse provincie del paese presentano notevoli differenze. L'analisi che segue è fondata su dati a livello di distretto di corte d'appello (e non di singoli tribunali).

Nel riflettere su tale divario conviene anzitutto partire ricordando il caso del tribunale di Torino il quale, senza postulare ulteriori riforme del rito e senza richiedere risorse aggiuntive, dal 2001 al 2006 ha aumentato di molto la produttività e ridotto di oltre

il 30 per cento il carico pendente. Come? Su iniziativa del proprio presidente, dal 2001 ha messo a punto una sorta di «decalogo» di norme di comportamento rivolte a giudici e cancellieri con l'intento di ridurre i tempi del contenzioso ordinario e abbattere il carico pendente. Nessun segreto particolare ma semmai una serie di importanti accorgimenti, nel rispetto della disciplina vigente che affida al giudice il potere di direzione della causa. Così, in cinque anni, il tribunale sabauda - che già presentava una durata dei processi inferiore a quella dei tribunali dei principali capoluoghi di regione - ha conseguito una ulteriore forte riduzione dei tempi processuali e raggiunto un indice di smaltimento che nel 2005 era superiore di circa il 35 per cento a quello di Roma, il secondo più alto tra i maggiori tribunali (Corrado, Leonardi, *Così l'efficienza entra in tribunale*, in www.lavoce.info).

A parità di risorse, se l'esperienza di Torino si fosse ripetuta negli altri tribunali italiani il tempo medio per un giudizio civile in primo grado sarebbe sceso da 1007 giorni nel 2001 a 796 nel 2005.

Ma qual'è la relazione tra mezzi e risultati nella giustizia civile?

Grazie a una stima della spesa per la sola giustizia civile nei distretti di corte d'appello elaborata di recente dal ministero della Giustizia (comprensiva degli stipendi di magistrati e personale giudiziario, beni e servizi, investimenti) abbiamo provato a calcolare il rapporto tra risorse e durata dei procedimenti civili nei 29 distretti giudiziari (più precisamente nei 26 distretti e nelle tre sezioni distaccate di Bolzano, Sassari e Taranto).

Per calcolare tale relazione abbiamo considerato per ciascun distretto la variazione percentuale della spesa e della durata nel periodo 2001-2006. Nei cinque anni considerati la durata media scende dappertutto tranne che a Trieste e si riduce di soli pochi giorni a Trento (si tratta di distretti che all'inizio del periodo considerato presentavano una durata dei procedimenti comunque contenuta) mentre la spesa aumenta pressoché ovunque ma a tassi diversi da distretto a distretto. Dal rapporto tra la

* Università degli Studi Milano.

variazione della durata e la variazione della spesa risulta che mediamente un incremento dell'1 per cento di spesa sarebbe in grado di ridurre di circa il 4,5 per cento la durata media dei procedimenti civili. In altri termini, per ogni euro di spesa addizionale la durata media dei procedimenti civili potrebbe diminuire di tre giorni. Viceversa, una durata superiore di tre giorni rispetto alla media meriterebbe un taglio di spesa di un euro.

Se il rapporto tra spesa e durata dei procedimenti nei distretti giudiziari fosse pari a quello del distretto di Torino si potrebbe ridurre di molto la durata o contenere la spesa. Ciò che più conta, la durata dei processi potrebbe diminuire in media di circa il 30 per cento a parità di spesa; i distretti con un margine più ampio di miglioramento sarebbero Caltanissetta, Messina, Reggio Calabria, Taranto, Potenza e Palermo. Oppure, si potrebbe tagliare la spesa a parità di durata: in media si potrebbe ridurre del 27 per cento. I distretti che potrebbero risparmiare di più, a parità di durata dei processi sarebbero Campobasso, Caltanissetta, Palermo e Sassari (Leonardi, Rancan, *L'andamento lento della giustizia civile*, in www.lavoce.info). La dicotomia tra il Nord, dove si trovano i distretti più efficienti, e il Sud che concentra alcuni tra i distretti meno efficienti, non è priva di eccezioni: tra i primi spicca l'inefficienza del distretto ligure e tra i secondi l'efficienza del distretto di Napoli.

Per concludere ci siamo chiesti se la maggiore efficienza di un tribunale vada a scapito della qualità del proprio operato, ossia se esistono margini per ridurre la durata dei processi senza abbassare la qualità delle decisioni.

Per costruire tale indicatore, di tipo qualitativo, abbiamo considerato i dati sugli esiti dei processi nelle 29 Corti d'appello e in Cassazione; più precisamente le percentuali dei giudizi di appello e di legittimità che riformano le sentenze di grado inferiore (tassi di riforma o *reversal rates*).

Dalla analisi di detti tassi di riforma non emerge alcuna correlazione tra la durata dei procedimenti nei tribunali di primo grado e nelle corti d'appello e i rispettivi tassi

di riforma. Tale relazione rimane non significativa anche se analizzata a parità di numero di giudici civili e di «tassi di scopertura» (diversamente da quanto ci si sarebbe potuti attendere, in particolare per il fatto che tassi di scopertura elevati dovrebbero segnalare situazioni dove vi sono forti carenze di organico e conseguenti maggiori difficoltà a mantenere determinati livelli di durata e di qualità dei processi).

Abbiamo infine analizzato se una qualche relazione tra durata dei processi e qualità delle sentenze potesse essere stabilita in termini di tassi di crescita, ovvero se nei tribunali dove la durata è scesa maggiormente nel tempo, il miglioramento dell'efficienza sia andato a scapito della qualità del lavoro. Per verificarlo abbiamo calcolato la correlazione tra la variazione dell'efficienza dei tribunali e la variazione della qualità delle decisioni (tra il 2002 e il 2006). Ancora niente: né la correlazione tra la variazione della durata e la variazione dei tassi di riforma in primo grado né la stessa relazione per quanto riguarda le sentenze portate innanzi alla Cassazione risultano significative.

La riforma dell'avvocatura, un'occasione da non perdere

di **Daniela Marchesi***

Il problema della lentezza del processo civile, più che nelle pur rilevanti questioni di quantità ed efficiente organizzazione delle risorse impiegate dallo Stato nell'amministrazione della giustizia, risulta essere una questione di incentivi che il sistema normativo produce sui protagonisti della contesa: i litiganti (cittadini e imprese), gli avvocati e i magistrati.

* Isae, Istituto di Studi e Analisi Economica - Direttore dell'Unità economia e diritto.

L'analisi dal lato dell'offerta rivela alcune inefficienze – tra le quali emergono quelle legate a questioni di razionalizzazione della dimensione degli uffici giudiziari; ma inefficienze non tali da giustificare la congestione e i ritardi della giustizia civile italiana.

I dati relativi alla spesa pubblica per la giustizia nei vari paesi europei sono pochi, frammentari e spesso disomogenei. Nel 2004 il Consiglio d'Europa ha per la prima volta raccolto statistiche omogenee su alcuni aspetti dei sistemi giudiziari di 40 paesi europei con riferimento all'anno 2002; nel 2006 e nel 2008 ha pubblicato un aggiornamento di tali statistiche con dati riferiti rispettivamente al 2004 e al 2006. Il risultato che emerge da questi dati e dal confronto con le altre principali fonti statistiche in materia di giustizia, rivela che la spesa pubblica per giustizia in Italia non è affatto bassa, se confrontata con quella degli altri paesi europei, che pure hanno performance in termini di lunghezza dei processi molto migliori (cfr. Fig. 1, Tabella 1) e che non si tratta di un fenomeno recente, ma di una situazione perdurante da tempo.

Rilevanti problemi di organizzazione delle risorse emergono applicando un'analisi di economia industriale sull'attività degli uffici giudiziari: vi sono ampie economie di scala non sfruttate. Le dimensioni medie dei tribunali sono troppo piccole e questo compromette la produttività dei magistrati. Un recupero di efficienza sarebbe possibile con una revisione della geografia giudiziaria volta ad accorpate gli uffici di minori dimensioni (gli interventi realizzati negli ultimi anni hanno però aumentato e non diminuito il numero degli uffici).

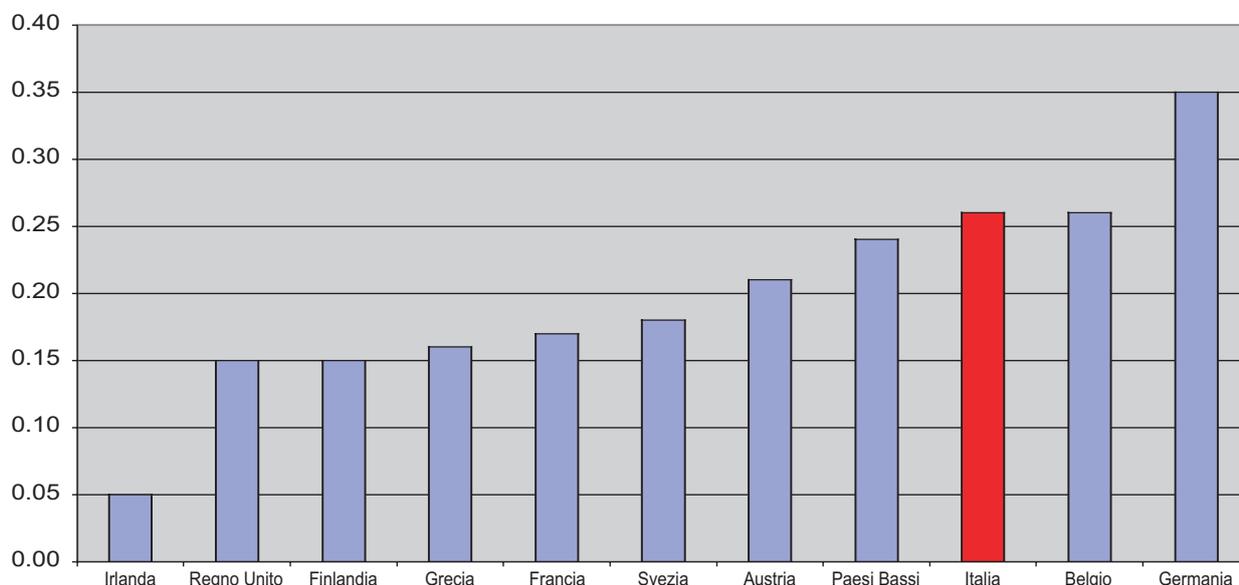
Solo la riforma del giudice unico – che nel 1999 ha previsto l'accorpamento di tribunali e preture – ha comportato un recupero di efficienza, ma dopo il 2001, anno in cui l'implementazione di tale riforma si è completata, la situazione generale è rimasta del tutto immutata: circa il 70% dei tribunali resta a tutt'oggi troppo piccolo per essere davvero efficiente, e si rinviene evidenza che rispetto all'esercizio della funzione civile i tribunali sono meno produttivi e più inefficienti di quanto non avvenga per le materie penali.

Il nodo cruciale nel determinare il dissesto della giustizia civile italiana appare anzitutto più nel lato della domanda che in quello dell'offerta. L'aspetto terribile della domanda di giustizia in Italia non è tanto il suo volume, quanto le scelte che ne sono alla base e che la determinano. La nostra domanda di giustizia civile è largamente gonfiata da una componente patologica, per la quale il ricorso in giudizio non è volto a dirimere una questione giuridica incerta, ma invece è il risultato della scelta opportunistica di chi ha torto – ed è pienamente consapevole di esserlo – che a causa dei tempi biblici dei processi trova economicamente conveniente non ottemperare e farsi trascinare in giudizio, per spuntare un abbandono della controparte o una transazione favorevole. Un sistema giudiziario funziona efficacemente quando assicura la stessa forza contrattuale a chi a ragione e chi a torto. È un equilibrio difficile da raggiungere e ancor più da conservare. Tutti i paesi avanzati si confrontano quotidianamente con la necessità di raggiungere questo obiettivo. Pensiamo alle difficoltà che incontrano gli Stati Uniti nel conservare una massima tutela del consumatore e al contempo evitare che le *class action* si traducano in forme di esagerata aggressione alle imprese. Nessuno dei paesi avanzati ha però il livello spaventoso di disequilibrio che affligge il sistema italiano, dove chi ha torto è largamente più in vantaggio di chi ha ragione. È proprio questo squilibrio non solo il sintomo, ma la causa principale del dissesto della giustizia italiana e in generale della seria compromissione della certezza dei contratti e del diritto in generale.

La disciplina in tema di interessi legali, la normativa sulla rifusione, a carico della parte soccombente, delle spese sostenute per l'assistenza legale dalla parte vincente in giudizio, e la lunghezza dei tempi attesi di risoluzione delle controversie costituiscono variabili determinanti nell'incentivare tali comportamenti opportunistici e dunque nel gonfiare la domanda di giustizia.

Una modifica normativa nel senso di stabilire che il tasso d'interesse legale al momento della sentenza si adegui *ex post*

Figura 1 – Le cause dell'inefficienza della giustizia italiana risiedono in una scarsità di risorse pubbliche impegnate?



Fonte: CEPEJ 2008.

Tabella 1 – Spesa pubblica per gli uffici giudiziari e per le procure per abitante; tempi medi di risoluzione di alcune tipologie di processo - Anni 2001, 2004, 2005

| Paesi | Spesa tribunali e procure pro capite | Giudici Togati per 10.000 abitanti* | Giudici Onorari* | Rapporto prodotto/spesa | | Tempi medi di risoluzione di alcune tipologie di processi (in giorni) | | |
|---------------|--------------------------------------|-------------------------------------|------------------|---|---|---|---------------|----------------------------|
| | | | | procedimenti penali conclusi per Euro** | procedimenti civili conclusi per Euro** | Divorzio | Licenziamento | Inadempimento contrattuale |
| | | | | 2004 | 2001 | 2004 | 2004 | 2005 |
| Austria | 62.4 | 2.1 | n.a. | 0.8 | 2.9 | – | – | 342 |
| Danimarca | 28.7 | 0.7 | n.a. | 3.8 | 3.6 | 100 | – | 190 |
| Finlandia | 46.7 | 1.7 | 7.2 | 1.5 | 2.3 | 240 | 264 | 228 |
| Francia | 46.7 | 1.0 | 3.6 | 2.2 | 2.2 | 423 | 342 | 331 |
| Germania | 96.3 | 2.5 | 4.3 | 0.7 | 4.0 | 302 | – | 394 |
| Irlanda | 31.3 | 0.3 | 0.0 | – | – | – | – | 217 |
| Italia | 67.0 | 1.0 | 1.0 | 1.4 | 1.4 | 582 | 696 | 1210 |
| Paesi Bassi | 67.4 | 1.1 | 0.6 | 1.0 | – | 117 | 19 | 408 |
| Portogallo | 49.8 | 1.5 | 0.7 | – | – | 308 | 244 | 495 |
| Regno Unito | 22.6 | 0.4 | 5.5 | 2.1 | 4.1 | – | – | 229 |
| Spagna | 55.5 | 1.0 | 0.3 | – | – | 251 | 80 | 515 |
| Svezia | 61.2 | 1.9 | 8.5 | 0.9 | 0.9 | – | – | 208 |

Fonte: CEPEJ European Judicial System 2006; RGS Conto Annuale 2005; Netherland Council for the Judiciary, *Bench Marking in an International Perspective* 2004; World Bank *Doing Business* 2007.

* Magistrati che svolgono esclusivamente funzioni giudicanti.

** Valori calcolati tenendo conto delle PPP, Valore Paesi Bassi posto = 1.

al tasso di mercato verificatosi nel periodo di pendenza della causa, e di attribuire, effettivamente per intero, alla parte soc-

combente in giudizio le spese sostenute per il processo da quella vincente riuscirebbe utilmente a comprimere la compo-

nente patologica della domanda di giustizia civile.

Un elemento di particolare rilievo nell'allungamento delle controversie deriva dalla combinazione della normativa processualcivile italiana, molto garantista, e la formula di remunerazione degli avvocati (che è stabilita con legge dello Stato). La formula di determinazione dell'onorario degli avvocati è ancora oggi nella sua essenza regolata da un Regio Decreto del 1933 e prevede che la parcella del difensore sia legata indissolubilmente al numero di attività svolte nell'ambito del processo. Una sorta di compenso a cottimo che fa corrispondere ad ogni atto dell'avvocato una somma: per un dato valore della causa, tanto più è elevato il numero di attività svolte tanto più è alta la parcella.

Questo sistema produce non poche distorsioni: tanto più l'avvocato è abile e riesce a ridurre al minimo le procedure per risolvere la contesa, tanto meno viene pagato. Un incentivo a complicare invece che a semplificare, con ricadute negative sui tempi di svolgimento dei processi civili.

Inoltre poiché l'onorario dipende da quanto il processo si complicherà, all'avvocato non è possibile fornire un preventivo di spesa al cliente, che dunque non può valutare in anticipo se la causa conviene economicamente oppure no. Il risultato è che molte sono le cause in corso il cui valore è di molto inferiore al costo del compenso di ciascun avvocato che le patrocinia.

Una correzione efficace potrebbe essere apportata sostituendo la formula attuale con una basata sul forfait (quale quella adottata in Germania). Il cliente potrebbe in tal caso disporre di un preventivo e capire in anticipo se la causa gli conviene oppure no, con il risultato di disincentivare le cause di contenuto giuridico semplice e di valore economico modesto.

Al tempo stesso, l'avvocato potrebbe scegliere strategie poco complicate e più veloci senza che l'onorario ne sia compromesso (perciò sarebbe fortemente incentivato ad alleggerire i fascicoli e perciò ad abbreviare i tempi dei processi). Il risultato complessivo sarebbe quello di alleggerire e velocizzare la giustizia civile.

Dal confronto internazionale emerge che il livello dei compensi degli avvocati italiani, per fornire assistenza in giudizio, non è molto alto e che, pertanto, esistono gli spazi per una ridefinizione del metodo di determinazione dell'onorario, che elimini questo incentivo perverso, lasciando inalterato, attraverso una eventuale rinegoziazione delle tariffe, il livello dei guadagni dei difensori legali.

Negli ultimi anni, sia nella precedente legislatura che in quella in corso, le proposte e gli interventi in ambito parlamentare e governativo volti a modificare meccanismi processuali, regole di competenza, e aspetti organizzativi delle corti sono state diverse, spesso sovrapposte e nella grande maggioranza dei casi quando utili poco incisive. Allargamento dell'ambito di competenza del Giudice Pace, estensione delle ipotesi di ricorso a forme alternative di risoluzione delle controversie (Adr), informatizzazione degli uffici giudiziari, indicazione, senza individuazione di responsabilità e sanzioni, dei tempi massimi di durata ammessi dei processi civili sono alcune tra le varie riforme che si sono concentrate su aspetti talora di rilievo, ma comunque di contorno rispetto alle questioni chiave del dissesto della giustizia italiana.

Si tratta di un problema non recente, di una tendenza che resta invariata, salvo rare eccezioni, da almeno un ventennio: le varie riforme che si sono succedute negli anni hanno prevalentemente mirato a riorganizzare i riti processuali in modo da renderli più spediti. Riforme sensate. Ma sistematicamente svuotate dalla prassi processuale, dato che nel nostro diritto non vi sono efficaci incentivi che rendano conveniente alle parti e ai loro difensori non abusare delle garanzie che il diritto processuale offre.

Si è cercato in diverse occasioni di spostare all'esterno della giustizia ordinaria parte del contenzioso, incentivando le varie forme alternative di risoluzione delle controversie. Intervento utile. A patto però che la giustizia ordinaria si sveltisca sensibilmente; diversamente le questioni decise fuori dai tribunali vi rientrano attraverso le impugnazioni, perché a chi ha torto tale rientro conviene: non a caso il tasso di crescita delle impugnazioni dei lodi arbitrali italiani presso la giu-

stizia ordinaria è cresciuto in tre anni (dal 2004 al 2007) di oltre il 16%. Anche la recente riforma del processo civile è ricca di interventi che vanno nella giusta direzione, ma limitati alle regole processuali. La riforma della professione forense, in discussione al Parlamento, potrebbe avere un ruolo risolutivo nel renderla efficace e in generale nel portare il sistema fuori dalle secche: introdurre regole che premino gli avvocati che alliggeriscono i fascicoli e inducono i clienti alle transazioni sarebbero determinanti. Nei progetti per la riforma dell'avvocatura in discussione al Parlamento però non vi è traccia di questo, non vi è introduzione di una nuova formula di determinazione dell'onorario

basata sul forfait, anzi, vi è largamente ribadita la riconferma della formula attuale, insieme all'eliminazione, più o meno ampia a seconda dei progetti, delle principali innovazioni introdotte nel 2006 dal decreto Bersani (abolizione delle tariffe minime e possibilità di agganciare il compenso al risultato della causa). Su questo fondamentale versante, dunque, ad oggi nessun segnale di positivo cambiamento. La Riforma dell'avvocatura però non è stata ancora approvata: è terminato l'esame presso la Commissione Giustizia del Senato, ma resta ancora la discussione e approvazione in Aula in entrambi i rami del Parlamento, variazioni si potrebbero ancora introdurre.

OSSERVATORIO ENERGIA E AMBIENTE

AGENZIA
AREL
 di ricerca
 e legislazione
 fondata da
 NINO ANDREATTA

- 1/2007. I termovalorizzatori: smaltimento dei rifiuti e fonti alternative
- 2/2007. Risparmio energetico ed energie alternative: bilanci e prospettive
- 3/2007. Liberalizzazioni del mercato domestico: bilanci e prospettive
- 1/2008. Post Kyoto. A che punto siamo?
- 2/2008. Nucleare
- 3/2008. «Obiettivo 20-20-20»: come ripartire i costi con equità
- 4/2008. I costi del «20-20-20»: obiettivi comunitari e sostenibilità economica
- 5/2008. La riforma dei servizi pubblici locali. Il caso dell'acqua
- 1/2009. La distribuzione di gas: riassetto, tariffe e sostenibilità degli investimenti
- 2/2009. Lo stoccaggio di gas naturale fra obblighi di sicurezza e organizzazione di mercato

STATISTICHE

a cura di **Angela Cipollone**

In Italia il mercato del lavoro penalizza di più le donne e i lavoratori del Meridione

Sebbene il tasso di permanenza nell'occupazione sia elevato, emergono sensibili differenze di genere e tra ripartizioni territoriali: le donne e i lavoratori del Mezzogiorno registrano i tassi di transizione verso la disoccupazione e l'inattività più elevati. I lavoratori con contratti meno stabili hanno una maggiore probabilità di cadere in trappole di disoccupazione e inattività.

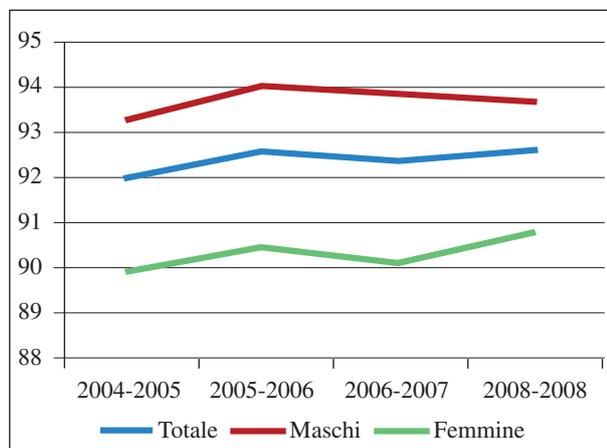
L'Istat riprende la produzione delle matrici di transizione sulla base della Rilevazione sulle forze di lavoro diffondendo i primi dati relativi al periodo compreso tra il primo trimestre 2004 e il primo trimestre 2008. In particolare vengono presentate le entrate, le uscite e le permanenze nello stato di occupato, disoccupato e inattivo, nonché le probabilità di passaggio da una condizione di origine a una di arrivo per un campione rappresentativo della popolazione in età attiva al di sopra dei quindici anni.

La permanenza nell'occupazione è considerevole: su 10 occupati a inizio periodo,

almeno 9 lo sono anche ad un anno di distanza. In termini percentuali, il tasso di permanenza si mantiene sostanzialmente stabile e al di sopra del 92% nell'intero periodo, più alto per gli uomini che per le donne con una differenza tra i sessi di circa tre punti percentuali. Tale svantaggio sembra ridursi nell'ultimo anno a causa di un leggero aumento delle chances di permanenza di queste ultime e di una moderata riduzione del tasso di permanenza nell'occupazione per gli uomini (Figura 1). Notevoli sono le differenze territoriali. Il Mezzogiorno è caratterizzato da tassi di permanenza nell'occupazione più bassi rispetto alle altre aree geografiche e inferiori al Nord di circa 4-5 punti percentuali. Questo svantaggio sembra essere leggermente diminuito tra il 2004 e il 2008 (Figura 2).

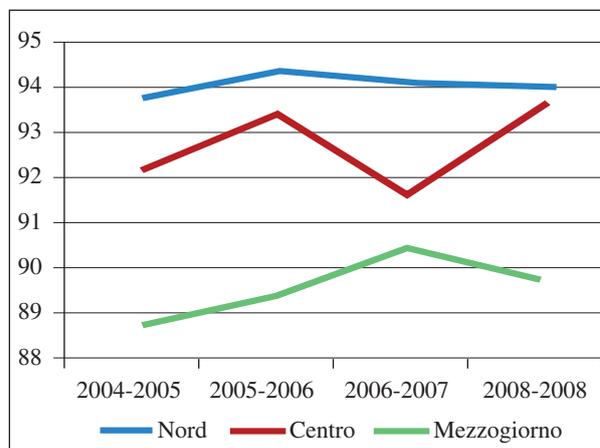
Il passaggio dall'occupazione verso la disoccupazione o l'inattività mostra un andamento variabile nel periodo considerato. Tra coloro che erano occupati nel 2004, circa il 2% ad un anno di distanza non aveva più un'occupazione e si trovava alla ricerca di un lavoro. Nei primi tre anni (tra il 2004 e il 2007) il tasso di transizione verso la disoccupazione ha registrato una riduzione, passando dal 2,1% all'1,5%. Tale andamento ha interessato sia gli uomini sia le donne, su tutto il territorio nazionale. Tra il 2007 e il 2008, le transizioni dall'occupazio-

Figura 1 – Tassi di permanenza nell’occupazione per sesso, I trimestre 2004-I trimestre 2008 (valori percentuali)



Fonte: Istat, 2010.

Figura 2 – Tassi di permanenza nell’occupazione per ripartizione geografica, I trimestre 2004-I trimestre 2008 (valori percentuali)

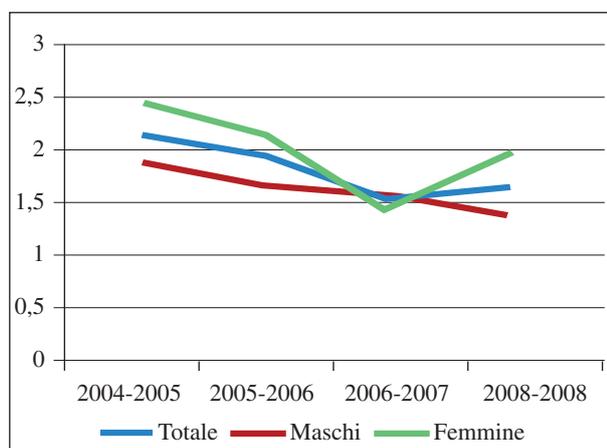


Fonte: Istat, 2010.

ne alla disoccupazione sono leggermente aumentate, soprattutto per la componente femminile. In generale, la componente femminile registra tassi di transizione verso la disoccupazione più alti di quelli degli uomini (Figura 3). Nel Mezzogiorno i tassi di transizione verso la disoccupazione risultano sensibilmente più elevati che nel Centro-Nord in tutto il periodo considerato, sebbene le differenze territoriali sembrano essersi ridotte tra il 2004 e il 2008 (Figura 4).

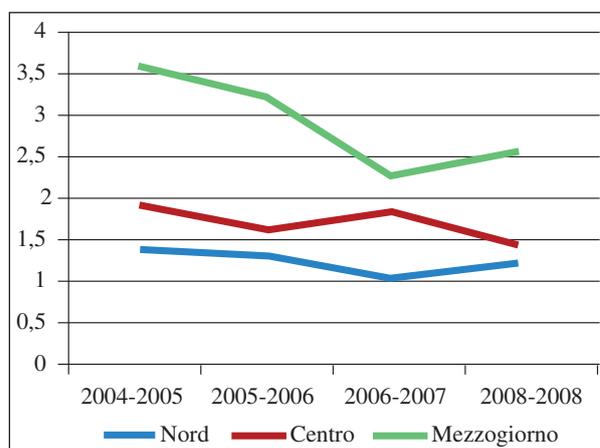
La transizione dall’occupazione all’inattività riguarda mediamente poco meno del 6% degli occupati in complesso con valori più bassi per gli uomini (4,6% in media) e più alti per le donne (7,8%). Nel corso del quadriennio, il fenomeno è molto variabile, con una generale contrazione fino al 2006 e un aumento negli anni seguenti (Figura 5). Come per le transizioni verso la disoccupazione, anche per l’inattività, il fenomeno assume proporzioni maggiori nel Mezzogiorno (intorno

Figura 3 – Tassi di transizione verso la disoccupazione per sesso, I trimestre 2004-I trimestre 2008 (valori percentuali)



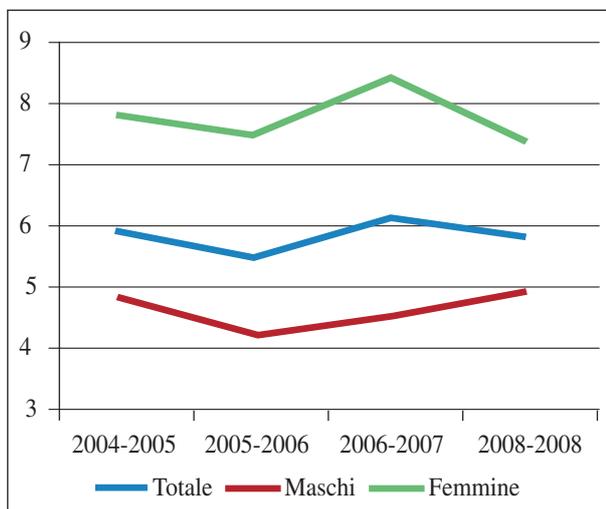
Fonte: Istat, 2010.

Figura 4 – Tassi transizione verso la disoccupazione per ripartizione geografica, I trimestre 2004-I trimestre 2008 (valori percentuali)



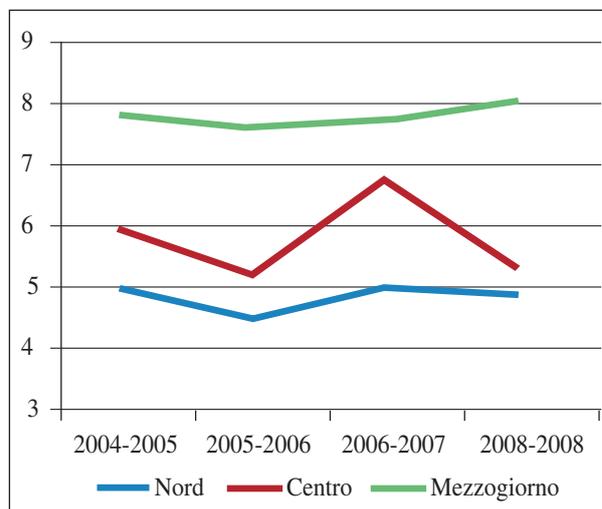
Fonte: Istat, 2010.

Figura 5 – Tassi di transizione verso l'inattività per sesso, I trimestre 2004-I trimestre 2008 (valori percentuali)



Fonte: Istat, 2010.

Figura 6 – Tassi transizione verso l'inattività per ripartizione geografica, I trimestre 2004-I trimestre 2008 (valori percentuali)



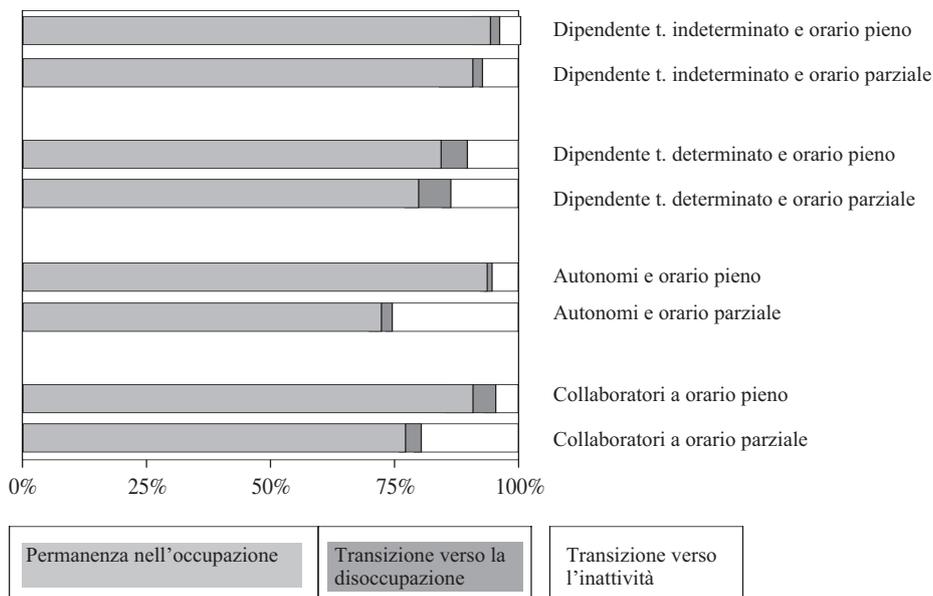
Fonte: Istat, 2010.

all'8%), per tutto il periodo considerato (Figura 6). In particolare, se nel Centro e nel Nord, le transizioni verso l'inattività hanno mostrato un andamento piuttosto variabile, e in contrazione almeno fino al 2006, nel Mezzogiorno i tassi di transizione verso l'inat-

tività sono rimasti pressoché stabili tra il 2004 e il 2007, e in leggero aumento tra il primo trimestre 2007 e il primo trimestre 2008.

Come variano i tassi di permanenza nell'occupazione e i tassi di transizione sopra visti per tipologia di occupazione? La figura 7

Figura 7 – Occupati: tassi di permanenza e di transizione secondo le caratteristiche dell'occupazione, I trimestre 2007-I trimestre 2008, valori percentuali



Fonte: Istat, 2010.

cerca di rispondere a tale domanda, mettendo a confronto varie tipologie di prestazione lavorativa, tra il primo trimestre 2007 e il primo trimestre 2008. Non sorprende come la permanenza nell'occupazione riguardi in misura maggiore chi detiene posizioni di lavoro più stabili mentre l'uscita verso la disoccupazione o l'inattività è più probabile per coloro che hanno posizioni più precarie. In particolare, tra gli occupati dipendenti, quelli a tempo indeterminato hanno maggiori probabilità di rimanere occupati rispetto a quelli a tempo determinato, e questi ultimi hanno un rischio maggiore di passare sia alla disoccupazione sia all'inattività. Allo stesso modo, gli occupati full-time (siano essi dipendenti, autonomi o collaboratori) hanno maggiori probabilità di rimanere occupati

rispetto alle corrispondenti figure part-time. Infatti, questi ultimi manifestano maggiori propensioni alla transizione sia verso la disoccupazione sia verso l'inattività. Tra gli occupati con contratti più instabili, la transizione verso l'inattività è maggiore per gli indipendenti a tempo parziale (pari a circa 25%) e per i collaboratori a tempo parziale (pari a circa 20%), rispetto a circa 5% per i corrispondenti inquadramenti a tempo pieno.

Istat, Approfondimento: *La mobilità nel mercato del lavoro: principali risultati del periodo 2004-2008*, 1 febbraio 2010.

Il documento è disponibile on line su:

http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100201_00/

I LIBRI DI NINO ANDREATTA

a cura di
Mariantonietta Colimberti

AREL

1. Un anno per l'Italia (1994)
2. L'opposizione dei Popolari (1994)
3. Dal no al governo Berlusconi alla scelta dell'Ulivo (1996)
4. La riforma dell'Onu (2005)

IN LIBRERIA

a cura di **Carla Bassu**

F. Sylos Labini, S. Zapperi, *I ricercatori non crescono sugli alberi*, Laterza, Bari-Roma 2010

Protagonista di questo volume è il mondo della ricerca che, nel nostro paese, attraversa una crisi profonda, imputabile a una pluralità di fattori che Sylos Labini e Zapperi individuano e analizzano nel dettaglio. In particolare – in questo volume – gli autori indagano le ragioni che, per comune sentire, impediscono lo sviluppo del settore in Italia, contribuendo a far percepire il mondo dell'Università come una fortezza inespugnabile nelle mani di baroni accademici.

Tra gli aspetti di maggiore criticità si citano le modalità dei concorsi e l'esiguità delle retribuzioni previste per i ricercatori. Nel libro viene illustrata la situazione degli atenei italiani, si riscontra l'elevata età media della classe docente e vengono denunciati i criteri di selezione e reclutamento delle nuove risorse, ritenuti «barocchi» e inefficienti.

La soluzione individuata per reagire allo stato patologico in cui versa da tempo la ricerca è la predisposizione di politiche

responsabili, orientate al fine di affermare il principio meritocratico nell'Accademia italiana.

E.C. Banfield, *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna 2010

Il fulcro del pensiero di Banfield rispetto alle difficoltà di reagire all'arretratezza che affligge alcuni settori della società italiana è riassunto nell'espressione «familismo amorale». A parere dell'Autore, si tratta di una formula espressiva di molteplici fenomeni ma, soprattutto, sarebbe una caratteristica patologica endemica, radicata nella società italiana.

Si considera «familista amorale» chi agisce in contrasto con lo spirito di solidarietà che dovrebbe caratterizzare ogni comunità civile, al pari di chi si impegna in un'attività di tipo collaborativo solo nel caso in cui possa ricavarne un'utilità personale. La tesi di Banfield ha scatenato un ampio dibattito ed è stata oggetto di aspre critiche ma si tratta – inequivocabilmente – di un parametro utile al fine di identificare i danni derivanti dalla mancan-

za di senso civico. La base della dottrina elaborata in questo volume è rappresentata dal perseguimento di benefici esclusivi per se stessi e la propria famiglia, senza pensare a cosa avverrebbe se tale criterio fosse adottato in via generalizzata dai membri della collettività civile.

Massimizzare i vantaggi materiali e immediati della famiglia nucleare, nel presupposto che tutti gli altri agiscano allo stesso modo. Una interpretazione discussa ma di indubbia efficacia nell'indicare i guasti provocati dalla cronica carenza di senso civico.

Pubblicazioni **AREL** **edite da il Mulino** (2008-2010)

Antonio Taverna (a cura di), *Il mercato trasparente. Corporate Governance Forum 1997-2007* (2008)

Salvatore Pirrone (a cura di), *Flessibilità e sicurezze. Il nuovo welfare dopo il Protocollo del 23 luglio* (2008)

Gilberto Capano e Giuseppe Tognon (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università* (2008)

Fabio Pammolli e Nicola C. Salerno, *La sanità in Italia. Federalismo, regolazione dei mercati, sostenibilità delle finanze pubbliche* (2008)

Paolo Gualtieri (a cura di), *Le aggregazioni tra banche in Europa* (2008)

Alessandro Minuto Rizzo, *La strada per Kabul. La comunità internazionale e le crisi in Asia Centrale* (2009)

Romeo Orlandi (a cura di), *L'elefante sul trampolino. L'India fra i grandi della terra* (2009)

Enrico Borghi (a cura di), *La sfida dei territori nella Green Economy* (2009)

Antonio Taverna, *Il mercato avido. Finanza degli eccessi e regole tradite* (2009)

Carlo Dell'Aringa e Tiziano Treu (a cura di), *Le riforme che mancano. Trentaquattro proposte per il welfare del futuro* (2009)

Alberto Biancardi (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture* (2009)

Giulio Napolitano e Andrea Zoppini, *Le autorità al tempo della crisi. Per una riforma della regolazione e della vigilanza sui mercati* (2009)

Gianfranco Teotino e Michele Uva, *La ripartenza. Analisi e proposte per restituire competitività all'industria del calcio in Italia* (2010)

DAL PARLAMENTO

Selezione delle attività delle Commissioni di Camera e Senato attinenti al mondo del lavoro

a cura di **Carla Bassu**

Provvedimenti approvati

SEDE REFERENTE

Senato della Repubblica – Assemblea

- **Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.**

Nella seduta del 3 marzo l'Assemblea del Senato ha approvato – dopo due anni e quattro letture parlamentari – il provvedimento in titolo.

La discussione è stata caratterizzata dalla netta contrapposizione di vedute tra maggioranza e opposizione in merito alle

misure contenute del disegno di legge. In particolare si registra una radicalizzazione dello scontro con riferimento all'art. 31 del testo approvato, che dispone due vie per mezzo delle quali si rende ammissibile il ricorso all'arbitrato: i contratti collettivi, ovvero l'esistenza di un contratto di assunzione che contempra espressamente l'ipotesi eventuale di all'arbitrato in caso di controversie di lavoro. Aspre contestazioni sul punto sono pervenute dalle rappresentanze sindacali nazionali.

Tra le principali innovazioni introdotte si segnalano la possibilità di assolvere l'ultimo anno di obbligo scolastico con l'apprendistato, l'inserimento di una controversa norma sull'apprendistato, la soppressione dei limiti al riscatto di congedo di maternità fuori del rapporto di lavoro e la revisione delle procedure di arbitrato e conciliazione. Ancora, rilevano novità riguardanti la Borsa lavoro e la categoria degli artigiani.

Il testo del provvedimento è reperibile al sito:

<http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/34862.htm>

In itinere

SEDE REFERENTE

Senato della Repubblica – XI Commissione Lavoro

- **Disposizioni in materia di rivalutazione dei trattamenti pensionistici S. 1186**
- **Disposizioni in materia di rivalutazione dei trattamenti pensionistici S. 1416**

Nella seduta del 23 febbraio, comincia di fronte alla Commissione Lavoro del Senato l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo, finalizzati a equiparare le condizioni dei trattamenti pensionistici nel nostro Paese. Presupposto del provvedimento è la condizione di disparità che si è prodotta dal momento che chi è andato in pensione successivamente al primo gennaio 1979 ha usufruito di trattamenti pensionistici calcolati sulla base di aumenti di stipendio intervenuti alcuni anni dopo la loro quiescenza.

Si segnala che nessuno degli interventi normativi attuati in materia pensionistica nel corso degli anni ha affrontato la questione, omettendo di elaborare un meccanismo automatico di collegamento delle pensioni alla dinamica delle retribuzioni.

Il resoconto della seduta di esame del provvedimento è reperibile al sito:

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipo=doc=SommComm&leg=16&id=458940>

Camera dei Deputati – XI Commissione Lavoro

- **Interventi per agevolare la libera imprenditorialità e per il sostegno del reddito.**
C. 2424 Antonino Foti e C. 3089 Jannone

Prosegue, di fronte alla Commissione Lavoro della Camera, l'esame del provvedimento in titolo che porta, nella seduta del 24 febbraio, all'adozione di un testo base che unisce – sintetizzandoli – gli aspetti principali delle proposte formulate dai deputati Foti e Jannone.

Circostanza ispiratrice del provvedimento è la crisi che ha colpito l'economia mondiale e che spinge all'introduzione di misure straordinarie e coordinate con i principali Paesi industrializzati. In questa prospettiva si collocano gli interventi della Commissione europea che ha autorizzato, tra l'altro, l'utilizzo delle risorse del Fondo sociale europeo per il finanziamento di progetti di sostegno al reddito e alle imprese.

Il testo presentato in Commissione aspira a realizzare percorsi di incoraggiamento a forme di «autoimprenditorialità» e «autoimpiego», da ottenere anche per mezzo di agevolazioni fiscali. In particolare, si propone l'introduzione di misure a favore di chi – avendo perso il posto di lavoro – si dedichi ad attività di impresa.

Il testo del provvedimento è reperibile al sito:

http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/chiscobollet.asp?content=/_dati/leg16/lavori/bollet/framedin.asp?percball=/_dati/leg16/lavori/bollet/201002/0224/html/1/

Camera dei Deputati – Commissioni riunite II Giustizia e X Attività produttive

- **Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno**
Atto n. 171

Il provvedimento in titolo è destinato a esercitare un impatto significativo su molti settori dell'economia italiana. Nel corso della discussione emerge la forza dell'im-

patto che la direttiva oggetto di attuazione è destinata a esercitare nel nostro ordinamento che, si ritiene, sarà più forte rispetto agli Stati membri con una tradizione liberista in tema di fornitura di servizi e – soprattutto – di professioni. Nello specifico, si reputa indispensabile effettuare una ricognizione delle attività interessate dalla direttiva in titolo.

Si ritiene opportuno sottolineare che lo schema di decreto legislativo in titolo è stato assegnato alle Commissioni II e X con riserva, poiché non corredato dal prescritto parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. L'assegnazione con riserva comporta che le Commissioni non possono pronunciarsi definitivamente sul provvedimento, finché il Governo non provveda ad integrare la richiesta di parere.

Il resoconto della seduta di esame del provvedimento è reperibile al sito:

http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/chiscobollt.asp?content=/_dati/leg16/lavori/bollet/framedin.asp?percboll=/_dati/leg16/lavori/bollet/201002/0210/html/0210/

SEDE CONSULTIVA

Camera dei Deputati – X Attività produttive, commercio e turismo

- **Legge comunitaria 2009 (C. 2449-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato)**

Nella seduta del 24 febbraio, la Commissione Attività produttive della Camera ha espresso parere favorevole in merito al testo di legge comunitaria già approvato dalla Camera dei Deputati e modificato dal Senato.

In particolare, nel testo approvato, si registra l'apprezzamento per l'introduzione da parte del Senato dell'art. 17, che indica le linee guida che devono essere rispettate dal Governo nel recepimento delle tre direttive in materia di energia.

Il testo del parere approvato dalla Commissione è reperibile al sito:

http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/chiscobollt.asp?content=/_dati/leg16/lavori/bollet/framedin.asp?percboll=/_dati/leg16/lavori/bollet/201002/0224/html/11/