



Associazione per gli Studi Internazionali
e Comparati sul Diritto del Lavoro
e sulle Relazioni Industriali

***LE FUNZIONI DEL BENCHMARKING
NELLE POLITICHE DEL LAVORO IN
EUROPA***

di

Michele Tiraboschi

Collana ADAPT

Modena - n. 10/2004

COLLANA ADAPT, n. 10/2004

*Collana registrata il giorno 11 novembre 2001 presso il Tribunale di Modena.
Registrazione: n.1609.*

Direzione Scientifica: Prof. Michele Tiraboschi

ADAPT

c/o Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Facoltà di Economia
Viale Berengario 51, 41100 Modena – Tel. ++39.059.2056745 – Fax
++39.059.2056742
e-mail csmb@unimo.it

LE FUNZIONI DEL BENCHMARKING NELLE POLITICHE DEL LAVORO IN EUROPA

di

Michele Tiraboschi

SOMMARIO:

1. Marco Biagi e l'esercizio di *benchmarking*
2. Politiche attive del lavoro e *benchmarking*: problemi e prospettive evolutive nel dibattito italiano ed europeo
3. Il *benchmarking* e la 'Europeizzazione' delle relazioni industriali. In particolare: gli indicatori di qualità e le tecniche di regolazione per obiettivi.

1. Marco Biagi e l'esercizio di *benchmarking*

È noto – ed è stato anche rilevato nella relazione di Natale Forlani che mi ha preceduto – che il *benchmarking* nasce in un contesto strettamente industriale, come metodo per migliorare la competitività delle imprese. Quale espressione di un processo di apprendimento continuo e condiviso, la nozione di *benchmarking* contiene infatti l'idea di migliorare i processi aziendali studiando e imitando, con gli opportuni adeguamenti e adattamenti, le soluzioni adottate dalle imprese concorrenti per risolvere problemi identici o analoghi ¹. Questo processo si basa, nella sua formulazione più elementare, sulla misurazione del c.d. *gap* di *performance*, a cui fanno seguito una valutazione delle buone pratiche esistenti, da un lato; la sperimentazione e il continuo adattamento di dette pratiche in funzione delle peculiarità di ciascun contesto organizzativo, dall'altro lato.

In questa accezione, e con specifico riferimento alle problematiche del lavoro e delle relazioni industriali, voglio subito ricordare, tra i rari esercizi di *benchmarking* competitivo condotti a un livello scientifico nel nostro Paese, un complesso studio comparativo sulla contrattazione collettiva di secondo livello del settore agro-alimentare realizzato dal Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università di Modena e Reggio Emilia nel corso del 1999 in stretta collaborazione con i principali operatori del settore e gli attori di quello specifico sistema di relazioni industriali ².

Ricordo questo studio, in primo luogo, a testimonianza dell'impegno, direi quasi pionieristico e sempre a 360 gradi, di Marco Biagi nell'attività di *benchmarking*: è proprio da questa prima iniziativa che è nata l'idea di sviluppare uno studio di *benchmarking* sulle politiche del lavoro in Europa in collaborazione con Italia Lavoro. E lo ricordo anche, in secondo luogo, per evidenziare l'importanza di tale tipo di esercizi: con specifico riferimento alla contrattazione collettiva di secondo livello del settore agro-alimentare, l'attività di *benchmarking* ha infatti consentito di evidenziare come uno dei principali fattori di competitività delle imprese di dimensioni medio-grandi presenti nel settore fosse rappresentato dalla capacità di interpretare e utilizzare adeguatamente gli spazi di flessibilità concessi dalla

¹ Sulla nozione di *benchmarking* cfr., tra gli altri, Bogan, English, *Benchmarking for Best Practice: Winning through Innovative Adaptation*, McGraw Hill, New York; Patterson, *I fondamenti del benchmarking*, Angeli, Milano, 1997; Watson, *I fondamenti del benchmarking*, Angeli, Milano, 1995. Con specifico riferimento alle problematiche del lavoro e delle relazioni industriali cfr. Sisson, Arrowsmith, Margison, *All Benchmarkers Now? Benchmarking and the 'Europeanisation' of Industrial Relations*, February 2002.

legge alla autonomia collettiva nella gestione del personale attraverso la tecnica della c.d. devoluzione normativa (in particolare in materia di lavoro a tempo determinato, lavoro a tempo parziale, organizzazione degli orari di lavoro).

In questo caso, peraltro, l'esercizio di *benchmarking* aveva anche consentito di raggiungere risultati di notevole interesse sul piano teorico-ricostruttivo, soprattutto con specifico riferimento al ruolo assegnato dal Protocollo «Giugni» del 1993 alla contrattazione collettiva di primo livello, quale sorta di legge della categoria e "faro" della contrattazione collettiva di secondo livello. Un tema ancora oggi di pressante attualità, soprattutto se si pensa alle polemiche sorte in merito alla netta presa di posizione contenuta nel *Libro Bianco* del Governo dell'ottobre 2001. Nel *Libro Bianco*, come noto, l'articolazione degli assetti della contrattazione collettiva, definita nel Protocollo «Giugni» del 1993, è stata intesa come inadatta rispetto alla più recente evoluzione del sistema di relazioni industriali, per le sue caratteristiche di marcata centralizzazione, ad assicurare quella flessibilità della struttura salariale, necessaria per fissare un più stretto legame tra retribuzione e *performance* dell'impresa ³.

Ebbene, in questo caso l'esercizio di *benchmarking* aveva efficacemente contribuito a evidenziare come, almeno per le aziende di medio-grandi dimensioni del settore, il processo di contrattazione collettiva seguisse nella pratica un andamento evolutivo in netta controtendenza rispetto al metodo, alla tempistica e alle finalità indicate nel Protocollo «Giugni» del 1993. Nel settore agro-alimentare, infatti, il contratto aziendale normalmente precede di pochi mesi la firma di quello nazionale, sì che nessun raccordo tra i due livelli pare essere presente nella stragrande maggioranza degli accordi di secondo livello. Ma non solo. Proprio la comparazione dei contratti aziendali delle aziende più significative – il *benchmarking*, appunto – aveva consentito di dimostrare sul piano empirico, senza il peso di pregiudiziali ideologiche e con largo anticipo, l'assunto contenuto ora nel *Libro Bianco* circa l'inadeguatezza degli attuali assetti della contrattazione collettiva ad ancorare i trattamenti retributivi del secondo livello a parametri di

² Cfr. gli interventi di Tiraboschi, Benzi, Mantegazza, Parenti, *Il rinnovo del contratto degli alimentaristi: l'impatto sulla contrattazione collettiva di secondo livello*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2/2000, 251 ss. e anche Franciosi, *Tendenze evolutive della contrattazione aziendale nel settore alimentare: una verifica empirica del Protocollo del 1993*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2/1999, 193 ss.

³ *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia – Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, ottobre 2001, qui § 2.5. Cfr. altresì Biagi, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2001, spec. 269-270.

produttività e redditività. Tutti i contratti aziendali analizzati risultavano, in effetti, caratterizzati da erogazioni di tipo tradizionale, non collegate in alcun modo a parametri oggettivi di produttività e/o redditività.

Mi sono dilungato in questo esempio settoriale, solo apparentemente marginale rispetto all'oggetto di questa giornata di studio ⁴, per evidenziare, proprio attraverso la segnalazione di quella che ritengo una delle migliori prassi nello studio delle problematiche del lavoro e delle relazioni industriali, lo spirito che anima - o dovrebbe - animare l'esercizio di *benchmarking*. O, meglio, per esprimere lo spirito attraverso cui Marco Biagi e il suo gruppo di ricerca hanno cercato di realizzare la collaborazione con Italia Lavoro nella raccolta e comparazione delle migliori pratiche relative alle politiche del lavoro in Europa.

Ho già avuto modo di riconoscere, in diverse occasioni ⁵, che non sta certo a me dire se Marco Biagi sia stato un grande comparatista. La mia risposta sarebbe non solo scontata ma anche di parte, e ancora fresche sono nella mia memoria le polemiche, recentissime e sempre meno velate, sull'uso che Marco Biagi faceva del metodo comparato e del *benchmarking* in particolare. Mi limito a dire, a questo proposito, che Marco non solo ben conosceva il *classico studio di Otto Kahn-Freund su L'uso e l'abuso del diritto comparato* ⁶ ma ne aveva anche umilmente recepito, cosa credo unica nel panorama giuslavoristico italiano, la fondamentale indicazione di metodo in esso contenuta: fare del proprio sistema nazionale semplicemente uno dei vari ordinamenti posti a confronto, in modo da analizzarlo unicamente in rapporto alle sue intrinseche caratteristiche ⁷.

⁴ Nella elaborazione di Biagi, infatti, una contrattazione collettiva come quella aziendale/locale, maggiormente attenta ai differenziali di produttività in relazione alla qualificazione, alla capacità professionale e alle aree geografiche, ben potrebbe «diventare strumento per offrire reali opportunità di ingresso nel mercato del lavoro dei soggetti a rischio di esclusione sociale». Secondo Biagi, inoltre, «il confronto competitivo che si è determinato nella zona dell'Euro richiede che gli attori della contrattazione collettiva agiscano in una logica di *benchmarking*, non solo evitando di appesantire il costo del lavoro così da mettere gli operatori economici fuori mercato rispetto alla concorrenza endo-comunitaria, ma anche realizzando intese che consentano alle imprese italiane di disporre delle tecniche utilizzate negli altri Paesi». Così: Biagi, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, cit., qui, per le citazioni, rispettivamente 270 e 269.

⁵ Cfr., in particolare, il mio *Marco Biagi: l'uomo e il Maestro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2002, 1, 253 ss.

⁶ Kahn-Freund, *On Uses and Misuse of Comparative Law*, in *The Modern Law Review*, 1974, 27 ss.

⁷ Cfr., in particolare, M. Biagi, *Rappresentanza e democrazia in azienda. Profili di diritto sindacale comparato*, Maggioli, 1990, qui p. 3.

Era naturale, per Marco Biagi, prescindere dalla centralità del nostro sistema giuridico nazionale, e questo è l'insegnamento che ha lasciato al suo gruppo di ricerca modenese impegnato nell'opera di *benchmarking* per conto di Italia Lavoro. Era naturale per Biagi prescindere dal nostro sistema – dicevo – non certo per protervia intellettuale ma, molto più semplicemente, per una innata capacità di guardare lontano, prevedere con larghissimo anticipo avvenimenti e scenari futuri, imparare dalle esperienze maturate in altri Paesi e contesti giuridico-istituzionali. E questo, se può avere contribuito ad alimentare in talune circostanze qualche incomprensione con chi fatica, più o meno consapevolmente, ad abbandonare la limitata prospettiva di osservazione offerta dal diritto del lavoro nazionale, rappresenta a ben vedere la grande eredità di Marco Biagi comparatista.

La sempre più preponderante dimensione europea e comunitaria delle politiche del lavoro ⁸, l'internazionalizzazione dei mercati e i complessi processi che hanno recentemente condotto alla sostanziale perdita di sovranità statale sulle regole che governano i meccanismi di produzione e di trasferimento della ricchezza ⁹ non potevano certo spiazzare chi, come Marco Biagi, aveva già da tempo abbandonato gli stretti abiti del giurista nazionale. Anzi, proprio questa sua equidistanza dai diversi sistemi nazionali rendeva particolarmente agevole l'esercizio di *benchmarking*, che tanto ha caratterizzato l'evoluzione del suo pensiero e della sua spiccata abilità progettuale.

Biagi non era interessato – semplicemente – alla circolazione dei modelli e delle migliori pratiche presenti su scala europea e globale. L'esercizio di *benchmarking*, piuttosto, era per lui l'unico modo possibile per verificare in anticipo l'esito applicativo delle tecniche regolatorie e delle politiche di *job creation* in via di progettazione ¹⁰, contribuendo al tempo stesso a dissolvere falsi problemi e resistenze ideologiche rispetto al progetto di modernizzazione del rapporto di lavoro. L'ultimo lavoro collettaneo da lui curato, dedicato alla nuova disciplina del lavoro a termine ¹¹, rappresenta un chiaro esempio di come la comparazione giuridica e il *benchmarking* avrebbero per lui

⁸ Cfr., tra gli altri, M. Biagi (ed.), *Job Creation and Labour Law. From Protection towards Pro-action*, Kluwer Law International, Dordrecht, London, Boston, 2000.

⁹ Per questi profili cfr. Treu, *L'internazionalizzazione dei mercati: problemi di diritto del lavoro e metodo comparato*, in Studi in onore di Rodolfo Sacco, Giuffrè, 1994, vol. I, 1117 ss.

¹⁰ Biagi, *Federico Mancini: un giurista 'progettuale'*, The Johns Hopkins University Bologna Center, n. 8/2001, 5.

¹¹ Biagi, *Il nuovo lavoro a termine. Commentario a D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368*, Giuffrè, Milano, 2002.

dovuto servire a condurre alla conoscenza e alla risoluzione pragmatica dei problemi del mercato del lavoro. La comparazione – ha scritto Rodolfo Sacco in un libro a noi particolarmente caro e che rappresenta una sorta di manifesto culturale per l'esercizio di *benchmarking* – è storia, “e questa storia, che distrugge i falsi concetti, conduce alla conoscenza”¹². Contrariamente a quanto si è soliti pensare per dare corpo a una riforma complessiva del diritto del lavoro non sono certo le idee e la progettualità a mancare. Ciò che invece ancora non è avvenuto – scriveva recentemente Marco Biagi¹³ – “è il superamento di veti e di pregiudiziali ideologiche che rallentano inutilmente, rispetto al processo di evoluzione in atto, le riforme necessarie a evitare fenomeni di destrutturazione e deregolamentazione strisciante del mercato del lavoro: fenomeni che, a loro volta, rappresentano al tempo stesso causa ed effetto di una fiorente economia sommersa di dimensioni addirittura due o tre volte superiori a quella presente negli altri paesi”¹⁴.

Da questa considerazione si comprende l'importanza cruciale per Marco Biagi del metodo di *benchmarking*: un metodo utile non solo e non tanto per trovare spunti progettuali e idee innovative, quanto piuttosto per realizzare quelle “prove di laboratorio” idonee a testare la trasferibilità o meno di esperienze di successo adottate in altri ordinamenti, da un lato, e a confutare pregiudiziali ideologiche rispetto al processo di modernizzazione delle politiche del lavoro, dall'altro lato. “Guardando ad altri ordinamenti è infatti possibile verificare in anticipo l'esito applicativo delle tecniche regolatorie in via di progettazione”¹⁵.

2. Politiche attive del lavoro e *benchmarking*: problemi e prospettive evolutive nel dibattito italiano ed europeo

Se nel nostro Paese il c.d. *benchmarking* è una nozione conosciuta e applicata da pochi addetti ai lavori, in Europa essa rappresenta invece uno dei pilastri delle politiche del lavoro e la forza trainante del processo di c.d. “europeizzazione” delle relazioni industriali¹⁶. E' a partire dal Consiglio Europeo di Essen

¹² Sacco, *Introduzione al metodo comparato*, Giappichelli, Torino, 1990, 18.

¹³ Biagi, *Progettare per modernizzare*, in Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, il Mulino, Bologna, 2001, 270.

¹⁴ Si veda, al riguardo, il quadro di *benchmarking* realizzato dal Centro Studi Internazionali e Comparati per Italia Lavoro su *Le politiche di emersione del sommerso in Europa – Rassegna di best practices esistenti a livello europeo*, a cura di Marco Biagi e Olga Rymkevitch.

¹⁵ Biagi, *Federico Mancini: un giurista 'progettuale'*, cit., 5.

del 9-10 dicembre 1994¹⁷ che gli Stati membri della Unione Europea si sono reciprocamente impegnati a produrre un documento annuale di programmazione in materia di occupazione, al fine di dare luogo a una operazione di *benchmarking*, mediante la identificazione e disseminazione di esempi di c.d. «buone pratiche» nel campo dei sistemi di regolazione del mercato del lavoro¹⁸.

Vero è che, anche dopo i progressi compiuti ad Amsterdam nel 1997, le politiche in materia di occupazione continuano indubbiamente ad appartenere, almeno in linea di principio, a un ambito di competenza prevalentemente nazionale¹⁹. La Comunità è tuttavia ora chiamata a svolgere un importante ruolo di coordinamento, sostanzialmente finalizzato a incoraggiare la diffusione delle migliori pratiche che si sono dimostrate efficaci a livello nazionale e, soprattutto, la ricerca di approcci innovativi e soluzioni comuni rispetto al problema della disoccupazione. E' questa la procedura c.d. di «coordinamento aperto» per obiettivi, ancora recentemente indicata dal Consiglio e dalla Commissione alla stregua del metodo da seguire nelle materie di interesse comune che rientrano nelle competenze nazionali²⁰.

¹⁶ Cfr. Sisson, Arrowsmith, Margison, *All Benchmarkers Now? Benchmarking and the 'Europeanisation' of Industrial Relations*, cit.

¹⁷ Cfr. le Conclusioni della Presidenza in *Bollettino CE*, SN 300/94.

¹⁸ Secondo Tronti, *Il benchmarking dei mercati del lavoro. Una sfida per le regioni italiane?*, in Antonelli, Nosvelli (a cura di), *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro per una «nuova economia»*, il Mulino, Bologna, 2002, qui 71, le prime sollecitazioni all'esercizio di *benchmarking* risalirebbero invece al rapporto congiunto sulla occupazione per il vertice di Dublino del 1996. Cfr. European Council – European Commission, *Employment and Growth in Europe: the Way Forward. 1996 Joint Report on Employment to the Dublin Council*, Bruxelles, 1997.

¹⁹ Inequivocabile è, al riguardo, il disposto dell'art. 129 del Trattato CE, dove si afferma testualmente che le misure coordinate sulla occupazione «non comportano l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri». In dottrina, per tutti: Biagi, *L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1998, 438. A questo proposito cfr. anche Treu, *Sviluppare la competitività e la giustizia sociale: le relazioni tra istituzioni e parti sociali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1998, 433, secondo cui "l'Europa dell'Unione ha fatto un salto ben oltre la mera intesa commerciale e ha adottato ad Amsterdam forme istituzionali proprie di un vero ordinamento giuridico sovraordinato agli Stati". Queste, tuttavia, "si sono fermate al di qua delle aspettative dei sostenitori dell'Europa politica, e anche di quelli che volevano una Europa sociale e cioè un continente con politiche comuni sui temi del lavoro e dell'occupazione".

²⁰ Cfr., in particolare, il Libro Bianco della Commissione del 25 luglio 2001 sulla *European Governance*, COM(2001) 428 def. favorevole ad un'ulteriore estensione di questa innovativa metodologia regolatoria. In questa prospettiva, le istituzioni comunitarie hanno recentemente proposto di valorizzare il *l'open method of coordination* anche per affrontare la questione delle politiche di immigrazione. Sul punto cfr. il quadro di *benchmarking* realizzato dal Centro Studi Internazionali e Comparati per Italia Lavoro

Invero, già nel *Libro Bianco* della Commissione su *Crescita, competitività e occupazione* ²¹, accanto a una meticolosa valutazione delle principali cause dei modesti risultati conseguiti in Europa in materia di occupazione e dei relativi costi economici e sociali ²², venivano indicati alcuni orientamenti comuni, resi operativi dal Consiglio Europeo di Essen del 1994 e a cui viene normalmente ricondotta la nascita della c.d. «Strategia Europea per la occupazione» ²³, volti a stimolare e incentivare la creazione di un maggior numero di posti di lavoro.

In effetti, accanto al profilo della modernizzazione (e diversificazione) dei servizi per l'impiego e a quello del miglioramento dei meccanismi di flessibilità interna ed esterna, è a partire dal Consiglio Europeo di Essen che gli orientamenti comunitari in materia di occupazione ruotano sostanzialmente attorno alle seguenti priorità: 1) potenziamento e incentivazione degli investimenti a favore della istruzione e della formazione; 2) contenimento dei costi indiretti del lavoro, in particolare mediante una riduzione della imposizione diretta che grava sul lavoro; 3) transizione da un sistema basato su un approccio passivo a politiche attive e preventive (*pro-active*), in particolare mediante un riassetto delle spese pubbliche destinate al sostegno del reddito dei disoccupati; 4) potenziamento delle misure e degli incentivi diretti alla occupazione delle categorie svantaggiate sul mercato del lavoro, quali i disoccupati di lunga durata, i giovani e i lavoratori anziani; 5) identificazione e diffusione delle «migliori pratiche».

E' noto in proposito come, nel tentativo di superare i limiti manifestati dalla c.d. «strategia di Essen» ²⁴, nel corso del Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo del 1997 ²⁵ siano state poste le premesse per una nuova impostazione nella lotta alla disoccupazione a livello europeo, inaugurando una strategia coordinata per le politiche nazionali della occupazione (c.d. processo di Lussemburgo) che va ben oltre le fragili procedure di

su *Immigrazione e Unione Europea - Rassegna di best practices esistenti a livello europeo*, a cura di Marco Biagi e Olga Rymkevitch.

²¹ COM(93) 700 def. del 5 dicembre 1993.

²² *Ivi*, Cap. 8, § 8.4.

²³ Sul punto la dottrina è tendenzialmente concorde. Cfr., tra i tanti, Goetschy, *The European Employment Strategy: genesis and development*, in *European Journal of Industrial Relations*, 1999, 121 e Kenner, *Il Capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam e le politiche della terza via: quali prospettive per la soft-law?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1999, 424.

²⁴ Cfr., per questo profilo, Goetschy, *The European Employment Strategy ecc.*, cit., 119.

²⁵ *Consiglio europeo straordinario sull'occupazione - Lussemburgo, 20-21 novembre 1997, Conclusioni della Presidenza*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1998, 122-126.

monitoraggio e di controllo multilaterale adottate nel Consiglio Europeo di Essen ²⁶.

I meccanismi messi in atto dal c.d. Processo di Lussemburgo sono sufficientemente noti perché occorra ripercorrerli una volta ancora ²⁷. Anche gli sviluppi più recenti della «Strategia Europea per l'occupazione» sono stati oggetto di una attenta e oramai ricca elaborazione dottrinale, che ha contribuito a evidenziarne tanto le conseguenze positive quanto gli effetti collaterali sulle politiche nazionali in materia di occupazione e sul funzionamento dei sistemi di relazioni industriali in generale ²⁸.

In questa sede è sufficiente evidenziare come la c.d. *Strategia Europea per la occupazione*, e segnatamente i quattro pilastri della *occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità*, rappresentino essi stessi la cornice di un complesso esercizio di *benchmarking*. E precisamente: di "un esercizio di programmazione strategica a più livelli", fondato sulle linee guida annuali e i Piani Nazionali per l'occupazione che testimoniano lo "sforzo di coinvolgere in un unico processo di *governance*, finalizzato al conseguimento di obiettivi definiti anche in termini quantitativi attraverso un percorso di sorveglianza multilaterale (...), le istituzioni di governo e le parti sociali, a livello sia comunitario che nazionale che ancora locale" ²⁹.

Da questo punto di vista, mentre la riflessione socio-economica testimonia un rilevante sforzo teorico-ricostruttivo, volto a misurare, attraverso indicatori comuni ovvero aree di *benchmarking*, i progressi compiuti dagli Stati membri nell'efficacia delle politiche del lavoro e dell'occupazione in

²⁶ Si veda, al riguardo, Auer, *Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States*, in Auer (ed.), *Employment Policies in Focus*, Berlin, 1998, 232. Il tema è ora sviluppato da Treu, *Le politiche sociali europee*, in Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, il Mulino, Bologna, 2001, 75 ss.

²⁷ Cfr., per tutti, le articolate ricostruzioni recentemente offerte da Barbera, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del dialogo sociale comunitario*, Promodis, Brescia, 2000, e da La Macchia, *La pretesa al lavoro*, Giappichelli, Torino, 2001, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

²⁸ Cfr. i contributi raccolti in Biagi (ed.), *Job Creation and Labour Law. From Protection towards Pro-action*, Dordrecht, London, Boston, 2000 e anche Id. *The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2000, 155 ss.

²⁹ Così: Tronti, *Il benchmarking dei mercati del lavoro. Una sfida per le regioni italiane?*, cit., qui 72. Nello stesso senso cfr. già Biagi, *L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1998, 437 ss. e De la Porte, Pochet, Room, *Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU*, in *Journal of European Social Policy*, November 2001, 291 ss.

particolare ³⁰, non altrettanto può dirsi della riflessione giuridica – e dunque degli assetti regolatori del diritto del lavoro – che paiono infatti ancora decisamente lontani dall’assimilazione delle logiche e delle funzioni del *benchmarking*. Non è certo un caso che nell’ambito dei programmi comunitari volti alla rilevazione e segnalazione delle «migliori pratiche» l’Italia giochi un ruolo del tutto marginale ³¹. Ed anzi, se si eccettuano alcune buone pratiche sul versante dell’autoimprenditorialità, il ruolo del nostro Paese pare del tutto inesistente almeno con riferimento agli altri tre pilastri della *Strategia Europea per l’occupazione*. Su circa 140 buone prassi selezionate nell’arco del 1999-2001 l’Italia compare solo una decina di volte e per profili sostanzialmente periferici rispetto alle tematiche della occupabilità/adattabilità.

Ricordo a questo proposito, anche se solo per inciso, gli insoddisfacenti esiti del dibattito giuslavoristico rispetto alla nota intesa *Milano Lavoro* ³², rispetto alla quale lo sforzo di parte della dottrina volto a ricondurre questa esperienza di modulazione degli assetti normativi a livello locale al concetto di buona pratica sul versante della occupabilità/adattabilità/pari opportunità ³³ è stata respinta sulla base di argomentazioni una volta ancora puramente ideologiche e prive di ogni riferimento alle esperienze nel frattempo maturate in altri ordinamenti. Da qui l’idea di sviluppare due studi di *benchmarking* sulle politiche europee di emersione del lavoro sommerso e sulle politiche di immigrazione a livello comunitario, nazionale e locale ³⁴.

Rispetto a un quadro di riferimento culturale e scientifico del tutto insoddisfacente, la collaborazione tra Italia Lavoro e Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi” si proponeva appunto – e si propone tuttora – l’ambizioso quanto complesso compito di sviluppare anche sul versante delle tecniche regolatorie una cultura del *benchmarking* a sostegno del difficile processo di

³⁰ Ricordo, in proposito, lo studio curato da Tronti, *benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies*, Final Report for of the European Employment Observatory, Research Network, Berlin, Ias. Cfr. altresì lo studio condotto da Mosley, Mayer, *Benchmarking National Labour Market Performance: A Radar Chart Approach*, Final Report for European Commission (DGV/A2), Berlin, December 1998; Schütz, Speckesser, Schmid, *Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications*, Discussion Paper FSI 98-205, Berlin, 1998. Cfr. altresì il *Final Report* del Gruppo di Alta Riflessione sul Benchmarking, Stockholm, 12 October 1999.

³¹ Cfr., in particolare, il *Peer Review Programme of the European Employment Strategy* della Commissione Europea, in <http://peerreview.almp.org>.

³² Sul Patto Milano Lavoro cfr. gli interventi raccolti sul n. 2/2000 di *Diritto delle Relazioni Industriali*.

³³ Cfr. Biagi, *Competitività e risorse umane ecc.*, cit., 271-272.

³⁴ Cfr., al riguardo, l’esercizio di *benchmarking* realizzato dal Centro Studi Internazionali e Comparati per Italia Lavoro su *Le politiche di immigrazione* e su *Le politiche di emersione del sommerso in Europa* cit. *supra* rispettivamente alle note 20 e 14.

modernizzazione del nostro diritto del lavoro. Un'idea bene espressa da Marco Biagi nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro dello scorso ottobre ³⁵:

“Buone pratiche in Europa. Non sembra possibile mantenere inalterato un assetto regolatorio dei rapporti e dei mercati del lavoro che, sotto più profili, non appare in linea con le indicazioni comunitarie e le migliori prassi derivanti dall’esperienza comparata. Gli interventi comunitari regolano il nuovo mercato domestico ed il sistema italiano deve adeguarsi, dotandosi di un assetto istituzionale in qualche modo comparabile con quelli esistenti in altri Stati membri, in quanto altrimenti si registrerebbero effetti distorsivi sul piano della concorrenza. L’equivalenza degli assetti regolatori in materia di rapporti e mercati del lavoro assume una funzione strategica per governare la tendenza alla delocalizzazione, effetto certo non trascurabile della globalizzazione dell’economia. Non si tratta di realizzare un’uniformità regolatoria su scala transnazionale che, soprattutto dopo il Trattato di Nizza, non è più negli obiettivi dell’ordinamento comunitario che esclude ormai interventi di armonizzazione nell’area della politica sociale. Occorre piuttosto ragionare in una logica di benchmarking, cioè valutando di volta in volta il contesto di altri Stati membri dell’Unione Europea, ma anche esperienze extracomunitarie di Paesi che con noi competono su scala globale come gli Stati Uniti e il Giappone. Si tratta di individuare le buone pratiche affermatesi nei diversi contesti nazionali od anche regionali, approfondendone le potenzialità ed i fattori di successo, per riflettere in termini di possibile trasposizione in altri contesti. E’ questa una metodologia che costituisce parte integrante del ‘metodo aperto di coordinamento’, utilizzato in sede comunitaria nell’ambito del ‘processo di Lussemburgo’. L’ordinamento italiano del lavoro si è sviluppato per regolare un mercato nazionale, un sistema economico non globalizzato. E’ quindi evidentemente inadeguato a svolgere una funzione in un contesto in cui il mercato è ormai divenuto transnazionale, comunitario ed internazionale. L’adeguamento del quadro normativo nazionale rispetto alle indicazioni comunitarie e all’esperienza comparata diventa, dunque, un fattore essenziale nel gioco competitivo dei soggetti economici che al rispetto di questo sistema di regole sono tenuti” ³⁶.

³⁵ Ma cfr. già, nello stesso senso, Biagi, *Competitività e risorse umane ecc.*, cit., 259.

³⁶ *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, cit., § 1.1.2.

Di qui l'impulso a utilizzare nell'ambito delle politiche del lavoro tecniche promozionali e incentivanti, come per esempio quella della c.d. *soft-law*³⁷: un metodo alternativo tanto a un rigoroso modello regolatorio basato su norme cogenti e autoritative di stampo repressivo-sanzionatorio, quanto a politiche di pura e semplice *deregulation*, inadeguate rispetto alla nostra tradizione giuridica anche perché incapaci di fornire risposte soddisfacenti ai presupposti funzionali e agli obiettivi della regolazione. Non a caso il l'esercizio di *benchmarking* è stato accostato, in questa prospettiva, al metodo del *management by objectives*³⁸, che bene evidenzia la struttura aperta del coordinamento per obiettivi proprio della *Strategia Europea per l'occupazione*.

3. Il *benchmarking* e la 'Europeizzazione' delle relazioni industriali. In particolare: gli indicatori di qualità e le tecniche di regolazione per obiettivi.

Considerazioni analoghe a quelle contenute nel *Libro Bianco* del Governo si trovano ora nel *Rapporto* del Gruppo di Alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella Unione Europea. Una lettura disincantata del *Rapporto* indica chiaramente come il sistema italiano di regolazione del mercato del lavoro non può conservare istituti o discipline che non siano presenti in altri ordinamenti: la concorrenza ne risulterebbe altrimenti distorta³⁹. In questa prospettiva, proprio il metodo del *benchmarking* potrebbe agevolare un processo riformatore volto a rivedere il nostro diritto del lavoro alla luce degli assetti normativi e istituzionali esistenti altrove.

E' evidente, da questo punto di vista, come il *benchmarking* delle politiche del lavoro sia strettamente intrecciato con il *benchmarking* delle relazioni industriali. L'efficienza e la qualità del mercato del lavoro dipendono, in effetti, anche dalla qualità

³⁷ L'impiego della tecnica della *soft-law* in ambito comunitario è indagato, in particolare, da Kenner, *EC Labour Law: the Softly, Softly Approach*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1995, 307-333, e ivi ulteriori riferimenti dottrinali. Sul significato del «minimalismo regolatorio» sotteso alla tecnica della *soft-law* si veda anche Simitis, *Il diritto del lavoro ha ancora un futuro*, in *Giornale Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1997, 637-639 e Simitis, A. Lyon Caen, *Community Labour Law: a Critical Introduction to its History*, in *Liber Amicorum Lord Wedderburn*, Oxford, 1996, spec. 19. In una prospettiva volta alla valorizzazione delle *soft-laws* cfr. altresì Treu, *Diritti sociali europei: dove siamo, Lavoro e Diritto*, 2000, 442 ss.

³⁸ Cfr. Simitis, A. Lyon Caen, *Community Labour Law ecc.*, cit., 8.

³⁹ In questo senso cfr. Biagi, *Cambiare le relazioni industriali - Considerazioni a margine del Rapporto del Gruppo di Alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, 2002, in corso di pubblicazione, qui spec. § 2, ove si aggiunge: "per arginare la tendenza alla delocalizzazione non c'è che un modo: competere con regole se non identiche, almeno comparabili".

del sistema di relazioni industriali, e viceversa. In questo senso una delle proposte più incisive contenute nel *Rapporto* del Gruppo di Alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella Unione Europea è proprio quella di realizzare un *benchmarking* anche in materia di relazioni industriali ⁴⁰.

Per realizzare simili esercizi, infatti, è necessario sviluppare alcuni indicatori comuni e condivisi, idonei a misurare con un certo grado di affidabilità i progressi compiuti nell'ambito delle politiche del lavoro e, contemporaneamente, per promuovere il «fattore qualità» nelle relazioni industriali. Ricordo che il termine *benchmarking* indica semplicemente un punto di riferimento concreto, quantunque basato su sofisticate rilevazioni teorico-concettuali, per le misurazioni: esso definisce, in altri termini, il parametro di confronto, lo standard a cui rapportarsi.

Riprendendo quanto già ipotizzato proprio da Marco Biagi sulla scorta delle linee guida annuali del Consiglio in materia di occupazione ⁴¹, il *Rapporto* del Gruppo di Alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella Unione Europea del febbraio di quest'anno suggerisce ora alcuni parametri a cui ancorare l'esercizio di *benchmarking* nella misurazione della qualità delle *performances* di un dato sistema di relazioni industriali. Il Gruppo di Alto livello propone, in particolare, di valutare:

- 1) il contributo apportato in materia di coesione sociale, di competitività e di crescita economica sostenibile;*
- 2) la misura in cui la piena occupazione rappresenta un obiettivo generalizzato, garantendo nel contempo eque ed accettabili condizioni di lavoro a tutti i lavoratori;*
- 3) il contributo alla creazione di posti di lavoro di qualità, promuovendo l'occupabilità e la modernizzazione del quadro normativo, in linea con i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro;*
- 4) la promozione dell'invecchiamento attivo, teso ad aumentare la capacità e gli incentivi per i lavoratori più anziani a rimanere in attività;*
- 5) la misura in cui viene facilitato un maggiore accesso di tutti i lavoratori, ivi compresi quelli con contratti atipici, alla formazione*

⁴⁰ Per questo profilo cfr. Biagi, Rymkevitch, Tiraboschi, *Literature Review on 'Europeanisation' of Industrial Relations, especially the Quality of the European Industrial Relations benchmarked in the Global Perspective*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – European Commission, 2002.

⁴¹ Cfr. Biagi, *Quality in Community Industrial Relations: an Institutional Viewpoint*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol 17, issue 3, 2001, 385 ss.

permanente, incrementando in tal modo la percentuale di adulti in età lavorativa che in ogni momento partecipano ad attività di formazione ed istruzione;

6) il contributo apportato per evitare la mancanza di competenze professionali, ivi compreso il contributo offerto dalla promozione della mobilità occupazionale e geografica;

7) la presenza di misure efficaci di prevenzione e di politica attiva dell'occupazione tese a promuovere l'integrazione sul mercato del lavoro di categorie ed individui a rischio o con difficoltà, in modo da evitare l'emarginazione, l'emergere dei "poveri che lavorano" e quindi la deriva dell'esclusione sociale;

8) la presenza di misure adeguate di integrazione sul mercato del lavoro di lavoratori disabili, minoranze etniche e lavoratori migranti;

9) il grado di applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro, compresa la formazione e promozione di misure tese a ridurre gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (in settori tradizionalmente ad alto rischio);

10) il mainstreaming di genere;

11) la presenza di parti sociali altamente rappresentative, ovvero comunque in grado di rappresentare la maggior parte dei datori di lavoro e dei lavoratori, o attraverso la partecipazione diretta alle organizzazioni o attraverso altri canali (ad esempio, sostegno ad azioni conflittuali);

12) un ampio campo di applicazione della contrattazione collettiva, comprensivo di tutte le forme di lavoro atipico;

13) la capacità di migliorare il modo di prevenire e/o comporre le controversie di lavoro senza il ricorso alla giustizia ordinaria, ovvero attraverso meccanismi stragiudiziali di mediazione, conciliazione e arbitrato, sia per casi collettivi che per casi individuali;

14) il livello di partecipazione dei lavoratori al processo decisionale, ivi compresa la partecipazione finanziaria, aumentando in tal modo la produttività della forza lavoro.

Quelli individuati dal Gruppo di Alto Livello sono indicatori importanti, in quanto possono indubbiamente facilitare l'individuazione e lo scambio delle migliori pratiche, ma si tratta pur sempre di indicazioni generiche e, in quanto tali, suscettibili di molteplici letture. Come intendere, per esempio, il contributo alla creazione di posti di lavoro di qualità, promuovendo l'occupabilità e la modernizzazione del quadro normativo, in linea con i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro ovvero la presenza di misure adeguate di integrazione sul mercato del

lavoro di lavoratori disabili, minoranze etniche e lavoratori migranti. E in effetti, finché non vi sarà un ampio consenso su quelli che possono o devono essere i parametri della comparazione è chiaro che ogni esercizio di *benchmarking* risulterà non solo complesso ma anche fragile e deludente ⁴². E' ancora una volta l'esperienza dell'intesa *Milano Lavoro* a indicare come una determinata tecnica di regolazione del mercato del lavoro possa essere intesa alla stregua di una buona pratica ovvero, in una diversa prospettiva, una cattiva pratica in quanto fonte di discriminazioni tra i diversi gruppi di lavoratori.

Resta peraltro vero – ed è questo a mio avviso uno degli ultimi grandi insegnamenti lasciatici da Marco Biagi – che l'esercizio di *benchmarking* non può limitarsi alla individuazione e circolazione delle migliori pratiche nazionali.

Esso presuppone, piuttosto, la volontà di tutti gli attori coinvolti di avvicinarsi realmente ai risultati raggiunti dai *best performer*. Ecco perché nei suoi ultimi mesi di vita Marco Biagi si era fermamente battuto per la trasferibilità del metodo di coordinamento aperto dalla politica per l'occupazione alla politica sociale, anche in considerazione dell'impegno sin qui assai limitato delle parti sociali nell'ambito della Strategia Europea per la occupazione e, segnatamente, in relazione ai pilastri su occupabilità e adattabilità ⁴³. Solo un ampio consenso sociale su scala comunitaria può infatti guidare il processo di definizione degli indicatori e dei parametri su cui fondare l'esercizio di *benchmarking* in funzione del processo di modernizzazione del diritto del lavoro e delle politiche per l'occupazione in particolare nel non facile compito di bilanciare competitività e giustizia sociale.

L'introduzione di un obbligo in capo alle parti sociali (previsto dalle linee guida sull'occupazione del 2001 e ribadito per il 2002) di riferire annualmente al Consiglio circa i loro sforzi nella prospettiva della modernizzazione del diritto del lavoro e delle relazioni industriali sembrava costituire, per Marco Biagi, "un buon inizio nella prospettiva sopra delineata, anche se ovviamente occorre delineare un quadro giuridico-istituzionale di riferimento maggiormente strutturato" ⁴⁴. Per Marco Biagi, tuttavia, lo sforzo progettuale di ancorare l'esercizio di *benchmarking* a parametri più certi e condivisi avrebbe dovuto andare ben oltre, sino al

⁴² Analoghe conclusioni, seppure in un diverso contesto teorico-concettuale, sono in Tronti, *Il benchmarking dei mercati del lavoro ecc.*, cit. qui spec. 92-93.

⁴³ Biagi, *Cambiare le relazioni industriali ecc.*, cit. Cfr. altresì Biagi, Rymkevitch, Tiraboschi, *Literature Review on 'Europeanisation' of Industrial Relations, especially the Quality of the European Industrial Relations benchmarked in the Global Perspective*, cit.

⁴⁴ Biagi, *Cambiare le relazioni industriali ecc.*, cit.

punto di prospettare la costituzione di un nuovo comitato (denominato ipoteticamente "Comitato per i rapporti di lavoro") costituito dai rappresentanti delle parti sociali a livello locale, a tutela delle specificità di ciascun contesto nazionale/locale, e, ovviamente, da rappresentanti delle parti sociali su scala comunitaria ⁴⁵.

Grazie a questa sede istituzionale il metodo di coordinamento aperto per obiettivi avrebbe potuto rappresentare, nella elaborazione di Marco Biagi, una nuova strategia per la implementazione di regole definite in forma bilaterale nella prospettiva della piena modernizzazione del mercato del lavoro e delle politiche della occupazione su scala comunitaria, nazionale e locale.

Gli obiettivi delineati nei summit di Lisbona e, più recentemente, in quelli di Nizza, Stoccolma e Laeken, per essere adeguatamente implementati, richiedono in effetti un appropriato *forum* istituzionale, che non può certo essere il solo Comitato per l'occupazione, dal momento che esso è costituito unicamente dai rappresentanti degli Stati membri.

Secondo Marco Biagi, in definitiva, l'esercizio di *benchmarking* non può essere affidato unicamente ai singoli Stati membri, ma richiede il pieno coinvolgimento degli attori sociali e una sede istituzionale atta a identificare i criteri e gli indicatori appropriati, soprattutto in funzione della misurazione della efficienza delle tecniche di regolazione del mercato del lavoro e della qualità dei posti di lavoro creati. L'efficienza e la qualità del mercato del lavoro – ripeteva Marco Biagi – non può essere il frutto di una creazione istantanea, ma piuttosto richiede un processo graduale e condiviso che va stimolato in una logica di coordinamento istituzionale.

Questo è l'insegnamento che ci ha lasciato Marco Biagi e che spetta ora a noi portare avanti. E' anche per questo che voglio ringraziare pubblicamente Italia Lavoro, nelle persone di Luigi Covatta e Natale Forlani, non solo per avermi inviato in questa giornata di ricordo di Marco Biagi e di testimonianza del suo impegno sul versante del *benchmarking*, ma soprattutto per avere offerto concretamente al gruppo di lavoro per anni guidato da Marco Biagi la possibilità di fornire un piccolo contributo, attraverso l'esercizio di *benchmarking*, al progetto di modernizzazione del mercato del lavoro italiano.

⁴⁵ Biagi, Rymkevitch, Tiraboschi, *Literature Review on 'Europeanisation' of Industrial Relations, especially the Quality of the European Industrial Relations benchmarked in the Global Perspective*, cit.