

# Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da  
**MARCO BIAGI**

*In questo numero*

RICERCHE

**Lifelong learning e diritto delle risorse umane**

RELAZIONI INDUSTRIALI

***Le aziende automobilistiche americane e il sindacato:  
una partnership alla prova della sfida competitiva***

OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA ITALIANA

***Tutela della salute e della sicurezza  
nei luoghi di lavoro: orientamenti giurisprudenziali***

DIRITTO COMUNITARIO, INTERNAZIONALE E COMPARATO

***La partecipazione dei lavoratori nella normativa  
comunitaria e nelle fonti dell'OIL***

**Giuffrè Editore**

**N. 1/XIV - 2004**

## **Ricerche: Lifelong learning e diritto delle risorse umane**

AVIANA BULGARELLI <i>Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia</i> . . . . .	3
ALESSANDRO CUGINI <i>Dalla concertazione alla bilateralità: i Fondi Interprofessionali e la formazione continua</i> . . . . .	15
FRANCESCA BIANCHI, MARCO TRENTINI <i>La riforma dell'apprendistato in Italia: alcune valutazioni preliminari</i> . . . . .	29
LILLI CAROLLO <i>Il nuovo contratto di apprendistato</i> . . . . .	44
MARTINA VINCIERI <i>Il contratto di inserimento ovvero il "nuovo" cfl? Modelli a confronto</i> . . . . .	59
PATRIZIA TIRABOSCHI <i>Contratto di inserimento, Fondi Interprofessionali, disciplina comunitaria degli aiuti di Stato</i> . . . . .	76
LORENZO ZOPPOLI <i>Università e riforma del mercato del lavoro</i> . . . . .	98
ALBERTO RUSSO <i>Verso un diritto delle risorse umane: riforma Biagi e tecniche di fidelizzazione del personale</i> . . . . .	113

## **Relazioni industriali**

GAETANO PELLICANO <i>Le aziende automobilistiche americane e il sindacato: una partnership alla prova della sfida competitiva</i> . . . . .	125
---	-----

## **Osservatorio sulla giurisprudenza italiana**

LORENZO FANTINI <i>Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro: orientamenti giurisprudenziali</i> . . . . .	131
---	-----

## **Diritto comunitario, internazionale e comparato**

MANFRED WEISS <i>La partecipazione dei lavoratori nella Comunità europea</i> . .	153
GIUSEPPE CASALE <i>Riflessioni sulla posizione dell'OIL in materia di partecipazione dei lavoratori</i> . . . . .	172



## Lifelong learning e diritto delle risorse umane

### **Verso una strategia di *lifelong learning*: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia**

Aviana Bulgarelli

*Sommario:* **1.** *Lifelong learning*: un paradigma europeo. — **2.** I numeri della formazione continua. — **3.** Evoluzione recente delle politiche di investimento in *lifelong learning*. — **4.** La domanda di formazione. — **5.** Le condizioni di contesto.

**1.** L'attuazione delle strategie di *lifelong learning* tende ad assumere un carattere trasversale, nel quadro del processo riformatore del mercato del lavoro e dei sistemi formativi ed educativi in atto in Italia, così come nel recente disegno e avvio di *policies* mirate soprattutto alla formazione continua degli adulti, occupati e inoccupati.

Uno stimolo rilevante alla promozione di politiche di *lifelong learning* è stato ed è dato dalle strategie europee in materia di competitività, crescita, coesione economica e sociale e occupazione. L'obiettivo strategico fissato dal Consiglio Europeo di Lisbona il quale prevede che l'Europa diventi, entro il 2010, "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"<sup>1</sup>, costituisce un orientamento forte ai disegni di *policy* in investimento del capitale umano messi in atto in tutti i Paesi dell'Unione. In questo contesto, l'apprendimento permanente (*lifelong learning*) assume un ruolo centrale e prioritario in quanto "ponte" strategico tra le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e dell'occupazione; tutto ciò nella triplice prospettiva della cittadinanza attiva, dell'occupabilità e dell'adattabilità. Nel paradigma del *lifelong learning* la persona è posta al centro del percorso di apprendimento; la formazione concorre al benessere degli individui, intesi sia come cittadini che come lavoratori. Sempre più è infatti evidente anche in Europa la correlazione positiva tra dotazione di capitale umano delle persone, incremento delle probabilità di occupazione (occupabilità) e di mobilità professionale (adattabilità) e crescita dei redditi da lavoro.

---

\* Aviana Bulgarelli è direttore generale per la Formazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>1</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Lisbona*, 23-24 marzo 2000.

Il paradigma del *lifelong learning* è divenuto obiettivo anche dei recenti *Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*<sup>2</sup>. Esso è considerato trasversale e cruciale al conseguimento delle strategie di piena occupazione, qualità e produttività del lavoro e coesione e integrazione sociale. L'Europa, e con essa l'Italia, hanno fissato precisi *target* da raggiungere per il 2010 (v. *box 1*), i quali costituiscono il punto di riferimento comune dei Piani nazionali per l'occupazione<sup>3</sup> e delle *policies* messe in atto nell'ultimo anno.

#### Box 1 - Target europei per il 2010

Gli Stati membri realizzeranno strategie di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, fra l'altro migliorando la qualità e l'efficienza dei sistemi d'istruzione e formazione, per dotare tutti i lavoratori delle capacità richieste a una manodopera moderna in una società basata sulla conoscenza, consentirne lo sviluppo della carriera e ridurre la mancata corrispondenza fra domanda e offerta di qualifiche e le strozzature del mercato del lavoro.

In particolare, in conformità delle priorità nazionali, le politiche tenderanno a raggiungere i seguenti obiettivi entro il 2010:

— almeno l'85% dei ventiduenni nell'Unione europea dovrà aver completato l'istruzione secondaria superiore;

— il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita nell'Unione europea dovrà essere pari ad almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni).

Le politiche tenderanno in particolare a ottenere un aumento degli investimenti in risorse umane. Al riguardo è importante che vi sia un significativo aumento degli investimenti da parte delle imprese nella formazione degli adulti, al fine di promuovere la produttività, la competitività e l'invecchiamento attivo. Saranno agevolati gli investimenti efficienti nel capitale umano da parte di datori di lavoro e dei singoli.

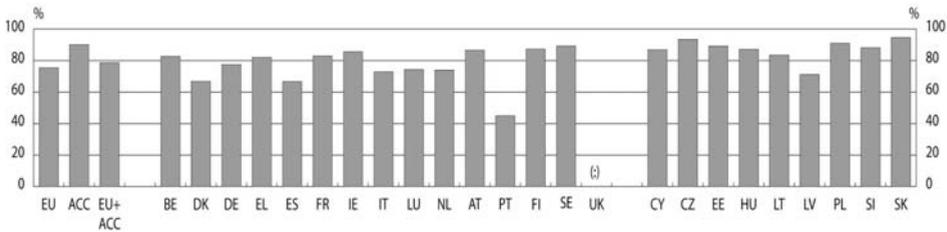
<sup>2</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2003/578/CE, in *GUCE* del 5.8.2003, L197.

<sup>3</sup> Il Piano nazionale d'azione per l'occupazione (Nap) è il documento programmatico in cui gli Stati dell'Unione europea danno conto dell'attuazione delle politiche del lavoro effettuate nell'anno precedente, dei progressi realizzati, delle risorse, anche comunitarie, impegnate, ed espongono gli interventi per il futuro. Il Nap è definito in coerenza con gli orientamenti della Strategia europea per l'occupazione (cfr. Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo, novembre 1997, Consiglio europeo di Lisbona, marzo 2000, Consiglio europeo di Bruxelles, marzo 2003). Obiettivi generali individuati dall'Unione europea e condivisi dal Governo italiano sono la piena occupazione, la qualità e produttività del lavoro, la coesione e integrazione economica e sociale. Per il 2003 i Nap presentano alcune innovazioni: piena sincronizzazione tra Linee guida per l'occupazione e Indirizzi generali per le politiche economiche; riduzione e razionalizzazione degli orientamenti specifici; inserimento dei Nap in un ciclo triennale per migliorare l'efficacia delle misure di intervento; rafforzamento del monitoraggio delle politiche; maggiore corresponsabilità a tutti i livelli e di tutti gli attori nella definizione e nella implementazione delle politiche per l'occupazione; infine, su proposta del Governo italiano, inserimento di una nuova priorità di azione per l'emersione del lavoro irregolare e rafforzamento di quella rivolta agli interventi per il riequilibrio territoriale. Il Nap italiano del 2003 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2003.

**2.** Rispetto agli obiettivi fissati dalla Strategia europea per l'occupazione, la situazione italiana presenta un forte ritardo non colmabile da un semplice incremento in investimenti per la formazione permanente in quanto è la struttura stessa dell'offerta formativa e delle tradizioni di *policy* che necessitano di revisione e innovazione. In particolare, la scarsa partecipazione degli adulti ad azioni formative sono il riflesso di una storia della formazione professionale che si è sviluppata e concentrata, dagli anni Settanta fino alla fine degli anni Novanta, sul *target* dei giovani. Ciò è avvenuto per tre cause principali:

- i) un paradigma legato al modello fordista di produzione. La formazione iniziale dei giovani è un segnale che permette alle imprese di selezionare i soggetti potenzialmente più produttivi in contesti di produzione sostanzialmente statici e poco innovativi;
- ii) una situazione del mercato del lavoro che, soprattutto negli anni Ottanta e Novanta e nel Mezzogiorno, è stata caratterizzata da alti tassi di disoccupazione giovanile contestuali a bassi tassi di occupazione giovanile;
- iii) una forte domanda sociale di compensazione delle debolezze e del fenomeno di licealizzazione del sistema dell'istruzione. A fronte di alti tassi di abbandono nei primi tre anni della secondaria superiore e di un segmento di giovani che non proseguono gli studi (oggi ancora pari al 24%), la formazione professionale ha svolto un ruolo di supplenza della scuola e ha permesso di intercettare e di fornire competenze di base a una parte dei giovani più deboli.

Tab. 1 - Percentuale di 22enni che hanno completato almeno la scuola secondaria superiore (ISCED 3), 2002.

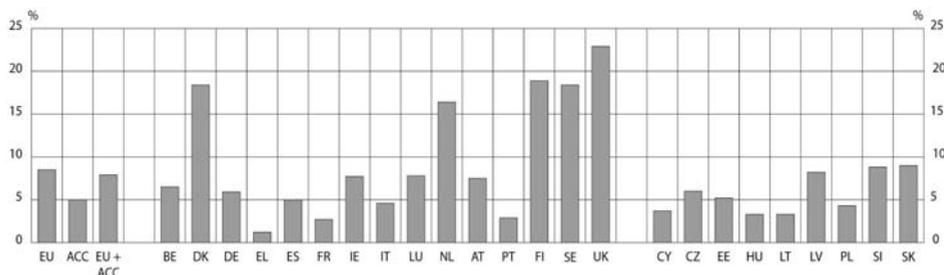


Nota: escluso il Regno Unito, non essendo ancora trovato accordo sulla definizione di completamento della scuola secondaria superiore; Malta: dati non disponibili.  
 Fonte: Eurostat, Labour force survey.

Quel 4,6% di popolazione adulta (v. tab. 2) che partecipa a qualche forma di apprendimento (media europea del 8,9% e *target* al 2010 del 12,5%) è il riflesso, inoltre, di limitati investimenti pubblici nella formazione dei lavoratori occupati, così come di scarsi investimenti privati in formazione da parte del sistema delle imprese.

Sia i dati sulla formazione continua degli occupati, comparabili a livello europeo, che i più recenti dati nazionali evidenziano come solo la grande impresa abbia effettuato consistenti investimenti nella formazione dei propri addetti (64% delle imprese con più di 250 addetti). Scarsa è la formazione continua nella piccola (20% delle imprese con meno di 10 addetti), nonostante

Tab. 2 - Percentuale di popolazione compresa tra i 25 e i 64 anni che ha partecipato ad iniziative di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti all'intervista (2002).



Malta: dati non disponibili.

Fonte: Eurostat, Labour force survey.

Le iniziative e i positivi effetti compensatori esercitati dagli investimenti pubblici a partire dalla metà degli anni Novanta: senza le risorse stanziare dal Fondo sociale europeo e dalla legge n. 236/1993, le piccole imprese non avrebbero attivato risorse proprie.

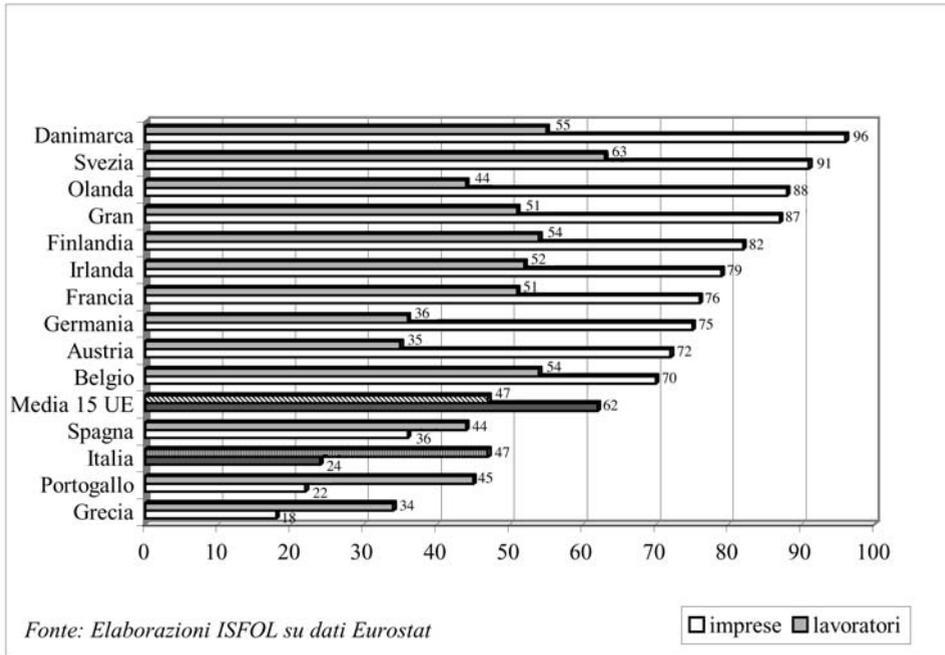
Tab. 3 - CVTS2: percentuale di imprese che hanno svolto formazione per classi di addetti (UE-15 e Norvegia, 1999).

	10-19 addetti	20-49 addetti	50-249 addetti	250-499 addetti	500-999 addetti	1000 e più addetti	Totale
Danimarca	94	97	98	100	100	100	96
Svezia	85	93	99	99	100	100	91
Olanda	82	88	96	97	98	100	88
Regno Unito	77	93	91	99	96	100	87
Norvegia	82	88	97	100	100	100	86
Finlandia	77	81	97	97	100	100	82
Irlanda	71	84	98	99	100	100	79
Francia	56	77	93	97	99	100	76
Germania	68	76	87	98	98	100	75
Austria	63	75	91	95	97	100	72
Lussemburgo	nd	nd	nd	nd	nd	nd	71
Belgio	62	71	93	100	100	100	70
<b>EU-15</b>	<b>49</b>	<b>67</b>	<b>81</b>	<b>94</b>	<b>96</b>	<b>99</b>	<b>62</b>
Spagna	27	38	58	82	91	96	36
<b>Italia</b>	<b>16</b>	<b>30</b>	<b>48</b>	<b>78</b>	<b>81</b>	<b>93</b>	<b>24</b>
Portogallo	13	22	46	75	79	88	22
Grecia	7	19	43	78	68	95	18

Nota: Rilevazione sulle imprese con oltre 10 addetti.

Fonte: Eurostat, Continuing Vocational Training Survey - 1999.

Graf. 1 - Percentuale di imprese che hanno realizzato iniziative di formazione e percentuale di lavoratori coinvolti (Ue-15, 1999).



Tab. 4 - Unità locali che hanno svolto attività di formazione per classi dimensionali (%).

Classi di dipendenti	2000	2001	2002
1-9	13,8	12,6	19,8
10-49	39,1	38,5	45,3
50-249	38,0	41,5	54,6
> = 250	57,8	55,2	63,6
Totale	18,9	17,5	24,7

Fonte: Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2001, 2002 e 2003.

Tab. 5 - Dipendenti formati per ripartizione territoriale e classe dimensionale dell'unità produttiva (anno 2002, %).

	1-9 dipendenti	10-49 dipendenti	50-249 dipendenti	> = 250 dipendenti	Totale
Nord-Ovest	11,1	13,1	16,7	30,7	18,7
Nord-Est	12,2	13,4	18,4	27,2	17,4
Centro	10,7	12,6	17,4	29,2	17,3
Sud e Isole	10,0	12,4	15,1	25,8	14,8
Totale	112,0	12,9	17,1	28,8	17,3

Nota: Rilevazione su tutte le imprese, incluse quelle da 1 a 10 addetti.

Fonte: Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2003.

3. Il *lifelong learning* in Italia non si identifica con un programma o con una politica, ma costituisce un paradigma a supporto dell'organizzazione e del disegno dei diversi strumenti di *policy*. Esso va letto con un approccio olistico e sistemico che tiene insieme gli interventi indirizzati a tutti i *target* di popolazione, dai giovani agli anziani. È attraverso questo approccio che, oltre ai due e più importanti interventi riformatori del 2003 — le leggi di riforma del mercato del lavoro e del sistema di istruzione e formazione — vanno collocati altri rilevanti interventi di *policy* avviati nello stesso anno dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tre sono i principi/concetti che hanno ispirato il disegno e l'implementazione di politiche mirate ad incrementare il tasso di formazione degli adulti e, di conseguenza, ad aumentarne l'occupabilità ed adattabilità:

- i) la domanda di formazione deve guidare le scelte, l'organizzazione e i modelli di *delivery* degli interventi;
- ii) le condizioni di contesto costituiscono la cornice necessaria al conseguimento degli obiettivi;
- iii) la qualità dei modelli di *governance* garantisce apprendimento istituzionale ed evoluzione continua delle politiche.

4. Come si è visto nel paragrafo precedente, particolarmente bassa è la partecipazione degli occupati ad azioni di formazione continua. D'altronde in Italia, fino a metà degli anni Novanta, non è mai esistita una offerta formativa né *policy ad hoc*. I risultati stessi degli interventi realizzati con il Fondo sociale europeo e la legge n. 236/1993 hanno evidenziato le difficoltà di accesso da parte delle piccole e medie imprese, in particolare del Mezzogiorno, e da parte dei lavoratori più deboli: le donne, i soggetti in possesso di bassa scolarizzazione e qualificazione, i meno giovani, i soggetti a rischio di perdita dell'impiego (CIGS). Nella valutazione *ex post* degli interventi di formazione continua realizzati con i Fondi strutturali europei <sup>4</sup> in Italia, l'impresa formativa si caratterizza per essere grande o medio-grande, in fase di espansione produttiva e di innovazione di processo e/o di prodotto, prevalentemente localizzata nelle aree del centro-nord; contestualmente i lavoratori formati ricoprono ruoli di snodo nell'organizzazione, hanno meno di 45 anni e sono già in possesso di una forte dotazione di capitale umano <sup>5</sup>. Mentre i dati sui tassi di formazione degli occupati e degli adulti in genere pongono l'Italia nei gradini bassi delle *performances* europee, i risultati sulle caratteristiche di chi accede alla formazione (imprese e lavoratori) sono comuni a livello europeo e in area OCSE <sup>6</sup>. Di qui i nuovi Orientamenti della SEO che

<sup>4</sup> Cfr. Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse, *Valutazione finale dell'obiettivo 4 in Italia. Agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione*, a cura di A. Bulgarelli, F. Angeli, Milano, 1999.

<sup>5</sup> Cfr. Isfol - Area sistemi formativi, *L'offerta di formazione permanente in Italia. Primo rapporto nazionale*, n.p., settembre 2003.

<sup>6</sup> Cfr. anche quanto emerso alla Conferenza internazionale OCSE, *International Policy Conference - A Systemic Approach to Co-financing Lifelong learning*, svoltasi a Bonn, 8-10 ottobre 2003 ([www.financing.lifelonglearning.de](http://www.financing.lifelonglearning.de)).

pongono l'apprendimento permanente, integrato con l'inclusione delle categorie svantaggiate, quale obiettivo intermedio per raggiungere piena occupazione, qualità del lavoro e inclusione sociale.

Per rispondere alla domanda di formazione continua in generale (incremento tassi complessivi di formazione) e specifica per i soggetti che, spontaneamente, non riescono ad accedervi sono stati costruiti due consistenti (in termini finanziari e di disegno di *policy*) provvedimenti: l'avvio dei Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua e la realizzazione di un canale finanziario *ad hoc* per la riqualificazione dei lavoratori svantaggiati e nelle microimprese.

Dopo tre anni di gestazione, si è dato avvio alla piena attuazione di quanto previsto dalla legge n. 388/2000<sup>7</sup> che consente alle imprese di destinare la quota dello 0,30% sul monte salari (il cosiddetto "contributo per la disoccupazione" utilizzato finora per il cofinanziamento dei Fondi strutturali europei e delle leggi nazionali di formazione professionale) alla formazione continua dei propri dipendenti. Volontariamente e senza costi aggiuntivi, le aziende possono chiedere all'Inps di trasferire le risorse versate ad uno dei *Fondi Interprofessionali* autorizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Per avviare le iniziative, il Mlps ha già stanziato 185 milioni di euro ai nove Fondi già costituiti cui si sommeranno, dal 2004, i contributi versati dalle imprese, per un potenziale di circa 510 milioni di euro annui. La risposta delle imprese, in questa prima annualità di adesioni, è stata rilevante, pari al 21% delle potenziali destinatarie per un totale di 3.855.650 lavoratori dipendenti, pari al 38% degli interessati (v. tab. 6). A fine anno (2003) si stima che le adesioni arriveranno a coprire il 44% dei lavoratori.

Tab. 6 - Fondi Paritetici Interprofessionali: adesioni al 30 giugno 2003<sup>8</sup>.

FONDI	Imprese		Lavoratori	
	n.	%	n.	%
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	124.111	0,44	532.977	0,14
FON. COOP	5.547	0,02	188.422	0,05
FOR.TE	59.689	0,21	820.464	0,21
FONDIMPRESA	31.941	0,11	1.747.383	0,45
FONDO FORMAZIONE PMI	22.765	0,08	298.029	0,08
FON.TER	29.661	0,10	187.961	0,05
FONDIRIGENTI	8.104	0,03	48.842	0,01
FONDIR	2.108	0,01	31.572	0,01
<b>TOTALE</b>	<b>283.926</b>	<b>1,00</b>	<b>3.855.650</b>	<b>1,00</b>

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Inps.

<sup>7</sup> L. n. 388 del 23 dicembre 2000, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)*, art. 118, *Interventi in materia di formazione professionale nonché disposizioni in materia di attività svolte in fondi comunitari e di Fondo sociale europeo.*

<sup>8</sup> Il nono fondo, denominato "Fondo dirigenti Pmi", non è riportato in tabella in quanto ha aderito successivamente alla data del 30 giugno 2003.

I Fondi Interprofessionali rappresentano per il Paese una novità di assoluto rilievo: le parti sociali, che negli ultimi anni hanno assunto un ruolo crescente nella definizione delle politiche formative anche attraverso gli accordi di concertazione istituzionale, sociale e bilaterale, sono oggi chiamate in prima persona alla programmazione e gestione della parte più consistente delle risorse finora destinate al finanziamento delle politiche pubbliche di formazione continua. L'ambito della bilateralità, proprio perché coinvolge direttamente le organizzazioni di rappresentanza datoriali e sindacali, costituisce il terreno più vicino e coerente all'intercettazione e identificazione della domanda di formazione continua e può determinare soluzioni innovative nella gestione delle risorse e dei piani formativi. Nel disegno normativo previsto dalla legge finanziaria 2003 e dai decreti attuativi del MIps<sup>9</sup>, si è strutturato un sistema di *governo delle politiche* gestite dai Fondi Interprofessionali che mira a coniugare le funzioni di vigilanza e controllo sui Fondi (previste dalla legge n. 388/2000) con quelle di indirizzo, monitoraggio e valutazione. Se l'obiettivo è quello di innalzare i tassi di formazione continua, è allora cruciale prevedere facilità di accesso, limitare azioni e spese per strutture e gestione, disporre delle conoscenze e di un sistema di indicatori fisici, finanziari e procedurali, *ex ante* e *in itinere*, che permettono di programmare e riprogrammare gli interventi. L'istituzione dell'"Osservatorio per la formazione continua", composto da rappresentanti delle Regioni, delle Parti sociali e del MIps, dovrà garantire, inoltre, da un lato sinergie e complementarietà fra le politiche e attività gestite dai Fondi e quelle gestite dalle Regioni e Province autonome e, dall'altro lato, un indirizzo e valutazioni complessive della formazione continua in Italia.

I primi risultati di implementazione della formazione continua via Fondi Interprofessionali si avranno a metà 2004 (quando verrà attuata la prima rilevazione di monitoraggio prevista dal MIps).

Per rispondere alla domanda di *formazione specifica degli occupati in condizione di maggior debolezza* sul mercato del lavoro, nel 2003<sup>10</sup> sono state stanziare risorse pari a 50 milioni di euro, destinate a piani formativi aziendali e ad azioni a domanda individuale rivolte ai lavoratori delle imprese private con meno di 15 dipendenti; ai lavoratori a tempo parziale, a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o inseriti nelle tipologie contrattuali previste dalla legge n. 30/2003; ai lavoratori in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria; ai lavoratori con età superiore

---

<sup>9</sup> L. n. 289 del 27 dicembre 2002, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)*, art. 48, *Fondi interprofessionali per la formazione continua*; Decreto Interministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 23 aprile 2003; Decreto Direttoriale n. 148/I del 24 giugno 2003 e Decreto Direttoriale n. 351/I del 25 novembre 2003.

<sup>10</sup> Cfr. il Decreto del 28 ottobre 2003, *Ripartizione delle risorse per la realizzazione dei criteri generali per lo sviluppo della prassi e della formazione continua e per la promozione di piani formativi individuali, aziendali, settoriali e territoriali* e il relativo Provvedimento del 21 luglio 2003, *Criteri generali per lo sviluppo della prassi e della formazione continua e per la promozione di piani formativi individuali, aziendali, settoriali e territoriali*, entrambi in *GU* dell'8.11.2003, n. 260.

ai 45 anni e a quelli in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria. Per la prima volta in Italia e in coerenza alla costruzione normativa dalla Legge Biagi (cfr. articolo 54 - Contratti di inserimento) si sono adottati obiettivi operativi di invecchiamento attivo e implementati strumenti mirati alla riqualificazione degli occupati meno giovani. Ciò è tanto più rilevante se si considera che i maggiori tassi di analfabetismo, totale e/o funzionale, sono presenti nei segmenti più anziani di popolazione (28% nella classe di età 45-54 anni e 52% in quella tra i 55 e i 64 anni <sup>11</sup>, fenomeno che crea rischi di emarginazione occupazionale e sociale e maggiori probabilità di povertà.

Rispondere ai fabbisogni di incremento delle competenze degli adulti implica non solo maggiori investimenti, pubblici e privati, e *policies* mirate, ma significa anche agire sui meccanismi di *delivery*. I risultati delle politiche attive del lavoro sono condizionati dai processi di implementazione, laddove questi vanno letti rispetto alla complessità/semplificata procedurale e alle modalità di erogazione di servizi e finanziamenti. Per tradizione, l'intercettazione della domanda di formazione è mediata dall'offerta, prevalentemente da organismi di formazione e imprese. È inoltre l'offerta di formazione il recipiente delle risorse finanziarie pubbliche, il formato partecipa quindi all'intervento in modo gratuito. Recentemente, e in tutta Europa, si stanno introducendo meccanismi che ribaltano l'approccio alla domanda: sono gli individui a indicare i propri fabbisogni, a scegliere il percorso formativo e a ricevere direttamente le risorse finanziarie per parteciparvi (*voucher* formativi); essi stessi, inoltre, partecipano alle spese, quale forma di maggior motivazione e responsabilizzazione. In tutti i recenti provvedimenti presi in materia di formazione continua (ma anche di formazione per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro) si è liberalizzato il meccanismo dei *voucher* individuali <sup>12</sup> di formazione. È ancora presto per valutarne gli effetti, l'obiettivo è quello di stimolare la domanda individuale di formazione continua, in particolare degli occupati che finora hanno avuto accesso alla formazione prevalentemente attraverso le scelte compiute dall'impresa. Laddove l'impresa è ancora scarsamente interessata alla formazione, soprattutto la piccola dove la cultura e le prassi di sviluppo delle risorse umane sono ancora carenti e non si realizzano accordi contrattuali fra le parti che prevedano interventi e congedi formativi, il singolo lavoratore deve poter avere accesso a opportunità di sviluppo delle proprie competenze. Significativo in proposito è quanto contenuto nell'ultimo decreto attuativo della legge n. 53/2000 sui "Congedi parentali" <sup>13</sup>: a fronte di un sostanziale fallimento della misura destinata ai progetti di formazione legati alla riduzione degli orari contrattuali di lavoro si è optato per azioni formative richieste

---

<sup>11</sup> Istat, annualità 2002.

<sup>12</sup> Fino al recente Decreto del 28 ottobre 2003 (v. nota 11) la possibilità di ricorrere a meccanismi di formazione "a domanda individuale" era possibile solo per percentuali limitate di beneficiari.

<sup>13</sup> Cfr. l. 8 marzo 2000 n. 53, art. 6, comma 4 e Decreto Interministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, attualmente in attesa del parere preventivo della Corte dei Conti.

direttamente dai lavoratori. In questo caso, il congedo formativo si configura come un'esigenza personale del lavoratore che può dar luogo — se c'è autorizzazione del datore di lavoro — alla concessione di un'aspettativa durante la quale non c'è retribuzione e non opera nessuna copertura previdenziale<sup>14</sup>. Con notevoli differenze quindi rispetto alla normativa sul diritto allo studio<sup>15</sup> e di fonte pattizia sulle "150 ore", in cui è invece evidente il riconoscimento dell'acquisizione del titolo di studio come un valore non solo per l'individuo, ma anche per la collettività. Tant'è che non solo l'organizzazione pubblica è tenuta a garantire l'offerta formativa, ma la stessa azienda è obbligata a tutelarla nella forma dei permessi retribuiti per i lavoratori-studenti sanciti dalla legge n. 300/1970 e in quella assai più impegnativa del congedo formativo retribuito (le 150 ore), di cui usufruire con regole e modalità individuate dalla contrattazione collettiva<sup>16</sup>. È evidente, dunque, come il livello di relazioni industriali sulla formazione continua non riconosca ancora il valore della formazione rispetto a quello dell'istruzione formale. Il contesto della formazione per occupati, quando questa non risponde a fabbisogni specifici delle imprese, necessita di un'evoluzione delle relazioni industriali: non basta infatti la previsione di risorse finanziarie, di analoga rilevanza è la disponibilità del tempo e della sua allocazione nell'ambito o meno del tempo di lavoro retribuito.

**5.** Attualmente il contesto di riferimento del *lifelong learning*, ovvero i sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, sono investiti da processi di riforma di vaste proporzioni. La riforma del lavoro introduce o perfeziona diversi strumenti di accompagnamento la cui implementazione nel complesso contribuirà in maniera determinante, oltre che alla modernizzazione del mercato del lavoro, anche alla promozione di un sistema per il *lifelong learning* nel nostro Paese. Tali strumenti sono in parte trasversali a tutto l'impianto riformatore, in parte specifici di alcuni nuovi istituti previsti dal nuovo sistema. Il *Libretto formativo per i cittadini* appartiene alla prima categoria. Esso infatti permetterà, una volta costruito e diffuso, di dare visibilità alle competenze di ciascun individuo, siano esse acquisite attraverso la formazione di tipo formale (titoli di studio e di qualifica), non formale (nell'ambito dell'attività professionale) o informale (nell'ambito del volontariato, delle attività domestiche e di cura, delle attività culturali, etc.). Mettere in trasparenza, dare visibilità, riconoscimento, sono i concetti sottostanti e propedeutici all'apprezzamento delle competenze acquisite dai cittadini nell'ambito della propria vita professionale, sociale, familiare, privata. Apprezzamento delle competenze, a sua volta significa consentire percorsi di mobilità, verticale (carriere) e orizzontale (tra lavori e professioni in ambito nazionale e europeo), dei lavoratori e occupabilità per i cittadini in cerca di lavoro.

---

<sup>14</sup> Nel periodo 2000-2002, solo 10.500 lavoratori ne hanno fruito.

<sup>15</sup> Cfr. l. 300/1970, art. 10.

<sup>16</sup> V. per un approfondimento: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *La formazione continua in Italia, Rapporto 2003*, dicembre 2003.

Il Libretto formativo dovrà quindi accompagnare gli individui nei vari percorsi formativi e lungo le diverse tipologie contrattuali, ed essere usato come documento in cui registrare le proprie qualifiche e competenze (formali e non). Altri strumenti trasversali, evolutivi rispetto alla tradizione, sono costituiti dalle recenti funzioni dei Spi e delle Agenzie di intermediazione. In tale contesto l'orientamento, e in particolare l'orientamento degli adulti assume un ruolo cruciale di informazione, indirizzo e accompagnamento alle opportunità di formazione permanente presenti nel territorio così come alle possibilità di accesso a voucher individuali. L'orientamento è la fase iniziale di un percorso di *lifelong learning*, la certificazione delle competenze e la loro visibilità nel libretto formativo ne costituiscono il coronamento.

Tuttavia, l'evidenza maturata in questi anni, mostra come vi siano problemi di accesso alla conoscenza delle opportunità formative e alla loro partecipazione che non possono essere risolti solo con un sistema efficiente di servizi per l'impiego. Fra i vari, si possono selezionare due esempi esplicativi:

- i) i lavoratori occupati non sanno che possono accedere ai benefici dei voucher individuali per la formazione previsti dalla legge n. 53/2000. È chiaro come vi sia una carente informazione esercitata dalle imprese e dalle parti sociali;
- ii) le donne adulte con figli piccoli o genitori anziani non partecipano ad azioni di formazione in quanto hanno difficoltà a conciliare i tempi di cura con quelli della formazione e, ancor più, del lavoro <sup>17</sup>.

L'informazione diffusa e facilmente accessibile a tutti diventa quindi condizione di contesto chiave per l'accesso alle politiche. Pochi sono ancora gli strumenti e le risorse finanziarie dedicate, più diffusa è invece tale consapevolezza e le campagne di comunicazione istituzionale sulle riforme <sup>18</sup>. A livello più vicino alle singole *policy* si possono evidenziare due buone pratiche relative alla legge n. 53/2000 e al Fondo sociale europeo (il principale canale finanziario e programmatico della formazione professionale in Italia). Entrambe consistono nella previsione di una quota di finanziamenti dedicata alla informazione capillare sui cittadini, lavoratori e non, e in strategie di comunicazione multi-dimensionali e multilivello dirette non solo agli *stakeholders* e operatori dei sistemi formativi, ma ai potenziali destinatari degli interventi.

Le politiche di conciliazione fra tempi di lavoro e tempi di cura costituiscono oggi un'azione trasversale a molteplici e specifiche azioni di riforma, prima fra tutte, la recente normativa sul part-time e le tipologie contrattuali della legge Biagi che potenzialmente impattano sui tassi di crescita dell'occupazione femminile <sup>19</sup>. Nello specifico dell'accesso alla formazione, nel Fondo sociale europeo si è dedicata una misura *ad hoc* e si stanno realizzando le prime sperimentazioni regionali di erogazione di voucher individuali rivolte alle

<sup>17</sup> Si veda in proposito: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, dicembre 2003.

<sup>18</sup> Si veda ad esempio la campagna di comunicazione del Mlps relativamente alla legge Biagi.

<sup>19</sup> Il tasso di occupazione delle donne in Italia è il più basso d'Europa (42%) e lontano di 18 punti al target previsto dal Consiglio di Lisbona per il 2010 (60%).

donne con basso reddito per l'acquisto di servizi di cura collegato alla partecipazione ad azioni formative <sup>20</sup>.

Oltre agli strumenti trasversali che sostengono l'evoluzione delle condizioni di contesto per il *lifelong learning*, molti sono quelli specifici, collegati all'implementazione delle singole *policy*. Tra i più recenti, rilevanti sono gli strumenti di contesto per una buona implementazione dei contratti di apprendistato. In sintesi:

- il repertorio delle professioni, strumento propedeutico alla definizione a livello nazionale degli standard minimi di competenza necessari per il conseguimento di una qualifica professionale. Il repertorio consente innanzitutto il raggruppamento in famiglie omogenee delle molteplici qualifiche professionali previste dai contratti di lavoro;
- la certificazione di competenze;
- il riconoscimento dei crediti formativi, che deve garantire agli apprendisti che intendono proseguire gli studi al termine dell'apprendistato la possibilità di farlo. Diversamente dal passato, ora entreranno a far parte dei crediti formativi anche quelli acquisiti durante la formazione interna all'azienda, cui viene riconosciuto appieno il ruolo di soggetto formativo.

---

<sup>20</sup> Isfol-Struttura nazionale di valutazione Fse, *Valutazione di medio termine dell'Obiettivo 3*, novembre 2003, in corso di stampa.

## Dalla concertazione alla bilateralità: i Fondi Interprofessionali e la formazione continua

*Alessandro Cugini*

*Sommario:* **1.** La contrattazione tra imprenditori e sindacati nella formazione professionale. — **2.** La bilateralità e la concertazione in tema di formazione professionale: gli organismi paritetici bilaterali come “snodo operativo locale”. — **3.** La riproducibilità delle “buone pratiche” di formazione professionale mediante la bilateralità. — **4.** Un esempio di buona pratica in tema di bilateralità: l’O.B.R. Campania. — **5.** La nuova sfida per l’O.B.R. Campania: la gestione dei Fondi Interprofessionali. — **6.** Conclusioni.

**1.** Nell’ambito delle relazioni sindacali la materia, complessa ed importante, della predisposizione di politiche di formazione professionale inerenti l’avvio del rapporto di lavoro e l’aggiornamento/riqualificazione della formazione professionale durante tale rapporto è stata sin qui marginale. È pur vero, tuttavia, che tale tema non è ignoto alla storia della contrattazione sindacale da almeno dieci anni. L’accordo tra Confindustria e le tre confederazioni generali dei lavoratori (Cgil, Cisl e Uil) del 20 gennaio 1993, definì le linee guida di un programma volto a salvaguardare i livelli occupazionali ed a promuovere la valorizzazione professionale delle risorse umane. L’accordo mirò a promuovere un processo di sviluppo formativo che realizzasse concrete opportunità di lavoro per i giovani e per gli altri lavoratori che necessitassero di un aggiornamento e di una riqualificazione. Si convenne sul principio che la formazione dovesse iniziare dalla scuola e da un adeguamento delle strutture scolastiche alle nuove esigenze del mondo lavorativo <sup>1</sup>. La concertazione sindacale nazio-

---

\* *Alessandro Cugini è docente di Organizzazione aziendale presso l’Università Federico II di Napoli.*

<sup>1</sup> Dalla Premessa dell’A.I. 1993: “Le Confederazioni firmatarie esprimono la comune volontà di: 1) promuovere congiuntamente nelle sedi istituzionali appropriate una revisione dell’attuale assetto normativo ed organizzativo del sistema della formazione professionale che, in coerenza con i principi e con gli obiettivi indicati nel presente protocollo, sia funzionale a ricondurre entro un quadro strategico unitario l’esercizio della pluralità delle competenze degli organi della pubblica amministrazione, anche attraverso la valorizzazione del concorso delle parti sociali ai processi decisionali di tali organi;

2) sviluppare ed ampliare, in parallelo con le azioni di cui al punto 1) ed a sostegno di esse, le esperienze di collaborazione bilaterale già avviate in applicazione delle intese interconfederali precedentemente richiamate e di porre in essere, a tal fine, in tutto il territorio nazionale organismi paritetici bilaterali per la formazione professionale sulla base delle indicazioni contenute nel presente protocollo;

3) promuovere la diffusione nell’intero territorio nazionale delle esperienze di collaborazione già

nale intese integrare — nella tradizionale “cassetta degli attrezzi” del negoziatore sindacale — la leva della formazione professionale locale.

Già nel 1984, infatti, la concertazione istituzionale aveva introdotto con successo dallo Stato, il contratto di formazione lavoro, già sperimentato sul piano locale dalle parti sociali nella Commissione regionale per l’impiego della Campania <sup>2</sup>, a mente dei suoi poteri speciali derivanti dall’esigenza di regolare il mercato del lavoro del post-sisma irpino.

Nel 1993, l’obiettivo dell’intesa interconfederale fu quello di contribuire a promuovere l’utilizzo della formazione professionale affinché l’Italia — sempre più coinvolta nel processo di integrazione europea — raggiungesse una maggiore competitività internazionale delle imprese: ma non ebbe successo pratico. Da allora l’avvicinamento ad una sistematizzazione della formazione professionale continua fu scandito:

- a livello comunitario, dai nuovi regolamenti dei Fondi strutturali delle Comunità europee che contengono la nuova definizione degli Obiettivi 3 e 4 (Regolamenti CE n. 2081 e n. 2084) in materia di interventi per lo sviluppo delle risorse umane in cerca di occupazione e occupate;

- a livello nazionale:

- dal primo impulso in tema di formazione continua ad occupati, lavoratori in mobilità e inoccupati, tirocini formativi e tutorato per gli studenti in chiave di orientamento professionale introdotti della legge n. 236/1993 e dall’ambiziosa <sup>3</sup> riforma della formazione professionale delineata dall’articolo 17 della legge 24 giugno 1996 nell’ambito del potenziamento dell’occupabilità, ovvero sia degli strumenti diretti — assieme ai piani di inserimento professionale, al nuovo apprendistato, ai nuovi tirocini formativi e di orientamento — a migliorare la capacità di inserimento professionale;
- dalla serie di accordi concertativi nazionali (Accordo sul Lavoro del 1993, Accordo 22 giugno 1995 in tema di sicurezza e salute sul luogo di lavoro e Patto per lo sviluppo e l’occupazione del 1998, noto come “Patto di Natale”);
- dal più recente avvio di una concertazione sui temi della Ricerca, Infrastrutture e Formazione, indicata dall’Accordo Interconfederale 19 giugno 2003 <sup>4</sup> sui vari fattori di sviluppo sociale ed economico nazionale.

Il quadro della *governance* del sistema formativo non è ancora in mano alle parti sociali.

Se la riforma della formazione continua auspicata dall’Accordo Interconfederale del 1993 attese ben otto anni per l’effettivo avvio, speriamo che le precise intese in termini di attuazione dei Fondi Interprofessionali previste dall’Accordo Interconfederale del 19 giugno 2003 (per l’utilizzo dei contributi versati

---

avviate in talune aree geografiche tra le organizzazioni imprenditoriali e dei lavoratori e gli organi pubblici al fine di facilitare il reimpiego dei lavoratori in mobilità.”

<sup>2</sup> *Il mercato del lavoro in Campania e l’attività della Commissione regionale per l’impiego dalla sua costituzione ad oggi (1981- 1992)*, in Quaderno numero 5 dell’Agenzia per l’impiego Campania del Ministero del lavoro e p.s., gennaio 1993.

<sup>3</sup> Biagi, *Istituzioni di diritto del Lavoro*, Giuffrè, Milano, 2001, 206.

<sup>4</sup> V. nota 26.

dai datori di lavoro e congelati dall'Inps da 10 anni) possa partire nel 2004, grazie alla preesistenza di una tradizione di concertazione locale in tema formativo.

**2.** Questo novero di accordi e normative solo in parte realizzate, dimostra la scarsa capacità di incidenza dell'impianto della bilateralità — ossia della scarsa capacità di trasformare le relazioni sindacali conflittuali tradizionali, superandole nell'ottica della gestione concertativa — in materia formativa in Italia.

Il tema della concertazione nella formazione professionale, dal 1993 ad oggi, si può dire una marcia di avvicinamento tra interlocutori del dialogo sociale ai massimi livelli ma, altresì, un percorso più teorico che pratico. Le parti sociali iniziarono con la massima operatività dopo il 1993 costituendo — categoria per categoria — un organismo centrale e organismi regionali bilaterali per la formazione la cui funzione era di guida dell'utilizzo concertato di questa importante leva di gestione del mercato del lavoro<sup>5</sup>: a livello centrale l'organismo bilaterale nazionale ebbe il compito di rendere esecutiva l'iniziativa, promuoverla e diffonderla a tutti i livelli, controllare la realizzazione dell'iniziativa, attraverso esami periodici dello stato di attuazione ed amministrare le risorse finanziarie. A livello regionale gli organismi bilaterali ebbero la responsabilità di realizzare le analisi dei fabbisogni sulla base del progetto esecutivo e del relativo modello messo a punto a livello centrale ed orientare le amministrazioni regionali verso l'uso dei risultati delle analisi dei fabbisogni, amministrando le scarse risorse finanziarie loro affidate dall'organismo nazionale.

Il concetto di bilateralità — evidenziato nel senso di dare un preciso ruolo agli enti, in quanto emanazione diretta e congiunta delle parti sociali, e di legittimarli a priori nelle loro future azioni operative nel campo tecnico della formazione professionale (sono in grado di offrire tutta una gamma di apporti dei quali il sistema formativo può utilmente avvalersi per far corrispondere sempre più e sempre meglio le dinamiche formative ai reali bisogni delle imprese e dei lavoratori) — si è concretizzato nella prassi solo per alcune tematiche ed alcuni territori. Come *azioni concrete*, la realizzazione più fortunata è stata l'Indagine sui fabbisogni professionali nazionale e regionali, vero motore di esplicitazione delle nuove figure di riferimento del mercato del

---

<sup>5</sup> In particolare si disse nell'intesa: "Le parti concordano che gli organismi paritetici bilaterali da esse promossi costituiscono lo snodo operativo mediante il quale le parti stesse offrono congiuntamente al sistema formativo, in modo non episodico ma continuativo ed organizzato, il proprio contributo di indicazioni e proposte nel campo della formazione, dell'orientamento e della riqualificazione per agevolare il reimpiego. È a tal fine necessaria una revisione normativa che riconosca pienamente il ruolo di tali organismi che, in quanto emanazione diretta e congiunta delle parti sociali, sono in grado di offrire tutta una gamma di apporti dei quali il sistema formativo può utilmente avvalersi per far corrispondere sempre più e sempre meglio le dinamiche formative ai reali bisogni delle imprese e dei lavoratori. A questo scopo le parti concordano sull'esigenza che il sistema di formazione professionale interagisca permanentemente con la rete di organismi paritetici bilaterali sul territorio cui affidare funzioni di conoscenza, valutazione ed indirizzo nel campo della formazione".

lavoro di settori tradizionali (nella I<sup>a</sup> edizione) e in quelli evoluti del terziario avanzato, turismo, ecc.

Come *esperienze territoriali* di spicco “presidi di bilateralità formativa” sono state create a livello artigianale sia nazionale (Enba) che regionale (Ebav-Veneto ed Eber - Emilia Romagna), ma anche a livello industriale sia nazionale (Obn) che regionale (O.B.Regionali della Lombardia, del Piemonte e della Campania), come della piccola impresa (Milanolavora in Lombardia e Ebla nel Lazio).

Eccetto queste punte di eccellenza, si deve dire che con grave difficoltà il sistema di formazione professionale ha conseguito i suoi scopi di miglioramento complessivo <sup>6</sup> e di interazione con la rete di organismi paritetici bilaterali sul territorio: a livello nazionale e locale. Del resto il consuntivo della concertazione tra associazioni datoriali, sindacali e Governi sui temi di politica economica viene spesso diviso tra il gruppo delle politiche di sviluppo (come sono quelle dell'occupazione, degli assetti contrattuali, ecc.) e quello dei temi meno evidenti nel breve periodo ma altrettanto importanti (come sono quelli dell'istruzione, della ricerca ed — appunto — della formazione). Dell'Aringa a proposito <sup>7</sup> disse — per uno degli ultimi atti di concertazione — che a Natale 1998 fu sottoscritto un Patto “che c'è” ed uno “che non c'è”. La formazione professionale era ovviamente in quest'ultimo.

A distanza di dieci anni le parti hanno ritentato questa strada: nell'Accordo Interfederale 19 giugno 2003 riappaiono tutte le tematiche della formazione.

La rinnovata concertazione sindacale, riaffermando i concetti del 1993, si pone obiettivi prioritari che riguardano essenzialmente:

- *l'orientamento*, ovvero la sostegno delle scelte professionali e formative dei giovani e degli adulti, la definizione di un sistema integrato in grado di migliorare l'intera gamma degli strumenti di collaborazione tra scuola, formazione e mondo del lavoro;
- *la centralità della formazione nel processo di adeguamento della competitività aziendale*, ovvero azioni in grado di rispondere alla domanda di professionalità delle imprese e dei lavoratori;
- *il miglioramento della qualità dell'offerta formativa*, e cioè il rafforzamento

<sup>6</sup> Da uno studio dell'Isfol 2003 su *Domanda e offerta di formazione permanente* emerge, infatti, che nel nostro paese il 60% della popolazione in età lavorativa possiede solo il titolo di licenza elementare o media, non naviga su internet e non partecipa ai processi di formazione continua. Solo il 17% degli adulti ha svolto un'attività di formazione negli ultimi due anni e una quota ancora troppo consistente di giovani lascia il sistema formativo senza aver conseguito un diploma o una qualifica professionale. Lo studio mette in luce il ritardo dell'Italia rispetto agli obiettivi posti dall'Unione europea. Secondo quanto stabilito dal Consiglio di Lisbona, entro il 2010 l'80% della popolazione europea compresa tra i 15 e i 64 anni dovrà possedere un titolo di scuola secondaria superiore e il 10% della popolazione adulta dovrà poter usufruire ogni anno di corsi di formazione permanente. Per centrare quest'ultimo obiettivo, sottolinea l'Isfol, il sistema di formazione in Italia dovrebbe arrivare a soddisfare la domanda di circa 4 milioni di persone nei prossimi sette anni.

<sup>7</sup> Dell'Aringa, *Il patto di Natale e il problema dell'occupazione*, in *DLM*, 1999, n. 1, 27.

dell'area tecnico-professionale del sistema formativo, la promozione dell'integrazione tra scuola, università, formazione e lavoro nella formazione permanente;

- *la divulgazione della nuova domanda formativa in ingresso*, razionalizzando l'utilizzo delle diverse indagini sui fabbisogni professionali e formativi realizzate dalle parti sociali e da altri soggetti istituzionali;
- *l'attuazione del sistema della formazione continua*, favorendo un allargamento e un utilizzo strategico delle risorse per la formazione continua nel cui ambito potranno operare con maggiore efficacia anche gli interventi promossi da Fondimpresa; realizzare un sistema efficace e flessibile, nazionale e decentrato di accreditamento delle strutture formative, di definizione degli standard e di certificazione delle competenze delle persone.

3. La formazione professionale — regolata con legge nazionale fin dal 1978<sup>8</sup> e poi dalle Regioni — è stata a lungo intesa quale politica per l'occupazione, ossia quale strumento per la lotta alla disoccupazione; negli anni Ottanta, con la diffusione dei processi di innovazione tecnologica, l'attenzione si sposta dalla lotta alla disoccupazione al problema dell'analfabetismo tecnologico. Ma lentamente si fece strada una prima ripartizione concettuale tra:

- Formazione in ingresso;
- Educazione degli adulti (*Lifelong learning*);
- Formazione continua.

Nel primo caso, nella *formazione d'avvio occupazionale* — e cioè nel naturale processo di individuazione e selezione psico-attitudinale e professionale di nuovi assumendi —, i problemi di progettazione di nuovi modelli sono affrontabili secondo innovazione metodologica<sup>9</sup>, ma — vista la ripetitività — anche mediante la riproduzione di esperienze analoghe positive in un clima di concertazione. Il declino dei contratti di formazione lavoro finanziati e lo stentato avvio dell'apprendistato hanno reso queste tematiche sempre meno oggetto di bilateralità tra le parti sociali: il rapporto con il sindacato è stato limitato alla fase di conoscenza dell'avvio del processo formativo solo ai fini della partecipazione ai benefici di finanziamento legati alla formazione in ingresso.

La seconda branca è quella dell'*Educazione degli Adulti*. Essa accompagna i cittadini-lavoratori, nel percorso di sollecitazione culturale e professionale mediante reti di erogatori formativi composti da strutture sociali e di istruzio-

<sup>8</sup> La l. quadro n. 845 del 1978, nell'ambito della più ampia potestà legislativa nel campo della programmazione, attuazione e finanziamento di tutte le attività di formazione professionale, prevede l'affiancamento legislativo e amministrativo della formazione iniziale e della formazione continua.

<sup>9</sup> E ne sono un esempio nel tempo quelli a causa mista — rapporto di lavoro e formazione — come prevista dagli istituti giuslavoristi tipici ed atipici degli anni Novanta (i Contratti di Formazione Lavoro, quelli di apprendistato, ecc.) e quelli innovativi introdotti dalla recente riforma Biagi.

ne<sup>10</sup>. Nella cultura europea, specie di lingua inglese, il processo di aggiornamento formativo durante tutta la vita è una funzione istituzionale supportata da una forte richiesta dei cittadini<sup>11</sup>. Il punto 24 della Conferenza europea di Lisbona del marzo 2000 ha puntualizzato l'esigenza della centralità della conoscenza — e quindi della formazione a tutte le età — come obiettivo prioritario dell'Unione per il decennio 2000-2010<sup>12</sup>. Da allora l'Italia ha fatto i primi passi con un Accordo Stato-Regioni<sup>13</sup> ma molto si punta sulla rinnovata collaborazione da attuare territorio per territorio tra i Centri Territoriali EDA ed i Comuni secondo modelli di corsi di istruzione di vario grado, percorsi di istruzione e formazione e integrazione tra i vari sistemi formativi per conseguire titoli di studio, qualifiche professionali o certificazioni di crediti: un campo nel quale la Regione deve essere fortemente stimolata dalle parti sociali per attuare prodotti formativi concreti ed attuali, e perciò attrattivi della domanda specifica ancora poco avvertibile. In questa branca si è ai primi passi di dialogo tra parti sociali e istituzionali: la bilateralità in tema di Educazione degli adulti è anch'essa possibile ed opportuna.

Proprio perché coinvolge i cittadini e solo marginalmente le aziende, il ruolo delle parti sociali potrebbe sviluppare strategie progettuali Regioni-Province-Comuni volte all'effettuazione di prodotti formativi di recupero scolastico e/o professionale mirati alla realtà del territorio. E soprattutto potrebbe fortemente monitorarne l'attuazione nei Centri Territoriali in via di costituzione in tutt'Italia.

Per la terza branca, quello della *formazione continua*, il discorso è più vasto. Dopo l'Accordo Interconfederale del 1993, i pur tanti interventi formativi, realizzati soprattutto da parte delle imprese, a favore dei propri lavoratori assetati di aggiornamento professionale per fronteggiare le innovazioni di processo e di prodotto, hanno rappresentato singole esperienze di formazione continua<sup>14</sup> ma non strutturate in un sistema organico. La mancanza in Italia di

<sup>10</sup> La legislazione nazionale del 2000 è in via di attuazione mediante azioni delle singole Regioni che, a loro volta agiscono con attori propri (centri di formazione) e terzi (scuole ed aziende).

<sup>11</sup> Basta consultare in internet i numerosi siti di GB, NL, Australia, ecc. che riportano informazioni ed azioni svolte dalle reti nazionali ad esso preposte.

<sup>12</sup> La qualità dell'educazione è prevista come obiettivo dall'articolo 149 del Trattato di Roma e, per la LLL i principali temi ricordati dal Report dei 15 indicatori di qualità sul tema nel giugno 2002 sono i seguenti: *Literacy, Numeracy, New skills in the learning society, Learning-to-learn skills, Active citizenship cultural and social skills, Access to LLL, Participation in LLL, Investment in LLL, Educator and training, ICT in LLL, Strategies of LLL, Coherence of supply, Counselling and guidance, Accreditation and certification, Quality assurance*.

<sup>13</sup> Accordo per la riorganizzazione ed il potenziamento dell'educazione permanente degli adulti sancito dalla Conferenza Stato-Regioni-Città ed Autonomie Locali del 2 marzo 2000, in *GU*, 26 giugno 2000, n. 147 e nell'attuazione della Direttiva n. 22 del 6 febbraio 2001.

<sup>14</sup> Le tappe più significative a livello nazionale di questo percorso di avvicinamento ad una sistematizzazione della formazione professionale continua sono rappresentate, oltre ai ricordati strumenti nazionali, l'attuazione dell'obiettivo 4 del Fondo sociale europeo nell'ambito della programmazione 1994-99, rivolto al rafforzamento delle competenze dei lavoratori, ha contribuito alla costruzione di un sistema di formazione continua in Italia, intendendo con quest'accezione la formazione degli occupati e quella degli adulti in cerca di occupazione.

un sistema di formazione professionale continua non ha consentito neppure lo sviluppo di un sistema di rilevazione di tutte le attività di formazione per gli adulti, occupati e non. Infatti gli attori chiave dell'offerta di formazione continua sono diversi: le Regioni, le imprese private, altri organismi quali i Ministeri e la Pubblica Amministrazione in genere che offrono attività formative per i propri dipendenti, le Camere di Commercio. Le Regioni, in quanto titolari delle competenze in materia di formazione professionale, sono protagoniste dell'offerta pubblica di formazione continua.

In Italia gli allievi della formazione professionale nel 2001 sono stati 612.500<sup>15</sup> ma i loro corsi non sono stati certo di eguale efficacia. Se è vero che la classe adulta è quella che in Italia partecipa maggiormente ad azioni formative, quanto alla durata, l'attività formativa consiste per lo più in interventi brevissimi o brevi, di durata inferiore alla settimana o al mese, il che si spiega con il fatto che si tratta di azioni di formazione continua prevalentemente rivolte a figure professionali di livello medio ed alto. Ma se il 37,8% dei formati è occupato l'altro 62,2% è giovane e va indirizzato su una formazione d'ingresso utile agli sbocchi occupazionali locali. Si deve, quindi, indirizzare la formazione professionale locale, fondando la bilateralità come "dialogo e valutazione comune in merito alla reiterazione di casi di successo formativo condivisi": la buona pratica formativa<sup>16</sup>.

Tab. 1. - Come riprodurre mediante la bilateralità le buone pratiche formative.



La bilateralità potrebbe sviluppare strategie progettuali che valutino la qualità di alcune azioni formative attuate all'ingresso del personale in azienda per segnalarle al fine di una loro trasferibilità e riproducibilità.

<sup>15</sup> V. Guida agli Enti Locali, 29 novembre 2003 n. 46, 101.

<sup>16</sup> Ho rielaborato quanto indicato da Montedoro, *Le buone pratiche nella formazione iniziale*, Quaderno 2001, assistenza tecnica FSE all'UCOFPL-MinLavoro, 29.

4. L'OBR-Campania è un organismo nato nel 1997. Alla natura bilaterale dell'OBR-Campania concorsero: da un lato, le organizzazioni regionali aderenti a Confindustria<sup>17</sup> (Federindustria-Campania, le Unioni Industriali di Avellino, Benevento, Caserta e Napoli, l'Associazione Industriali di Caserta); dall'altro lato, Cgil-Cisl-Uil regionali. La missione dell'OBR si rivolge nel promuovere nella regione, il miglioramento dei sistemi di formazione, di orientamento e di riqualificazione professionale. L'OBR-Campania ha una competenza territoriale limitata alla propria regione, ma può promuovere o partecipare a *partnerships* nell'ambito di programmi multiregionali, nazionali e transnazionali.

L'attività di OBR-Campania in questi sei anni dal suo avvio si è così articolata:

- la periodica rilevazione a livello regionale dei fabbisogni di professionalità. In questa prospettiva sono stati effettuati due momenti di indagine che (1999 e 2002) hanno messo in luce con migliaia di interviste ad imprenditori la reperibilità, o meno, di figure professionali settoriali nella realtà campana, ove la forte disoccupazione si accompagna a carenze di orientamento verso mestieri introvabili dalla domanda di lavoro;

- la formulazione di proposte volte a favorire attività formative coerenti con i risultati dell'indagine: lo stimolo presso la Regione è stato continuo in occasione di elaborazione di bandi e sul territorio per supportare le azioni dei singoli *partner* presso scuole, agenzie di sviluppo ed enti locali: l'attività si è intensificata con l'avvio dei Fondi del F.S.E. del P.O.R. Campania 2000-2006;

- la promozione di attività che favoriscano la formazione — iniziale, degli adulti e continua — mediante la valorizzazione delle risorse comunitarie, nazionali e regionali a ciò destinate: in questo quadro segnalò lo studio sul lavoro sommerso del 1998, la proposta della figura di agente dell'orientamento formativo ("Promoter") e il Master per le c.d. "Lauree deboli" ("E - Business Integrator"), la partecipazione attiva all'Osservatorio regionale sull'Apprendistato ed all'avvio dei primi corsi professionali;

- la promozione di iniziative di divulgazione (sito web) e di studio e ricerca finalizzate al perseguimento dei propri scopi.

Il modello dell'OBR - Campania ha attecchito positivamente a livello territoriale. In Campania esistono altri 5 enti bilaterali; il coordinamento di questi Enti ha ricevuto particolare impulso a partire dal giugno 2000, con la costituzione dell'Osservatorio Regionale sull'Apprendistato ed il monitoraggio del grado di utilizzo della legge n. 236/1993 da parte delle aziende che sono ricorse al parere positivo degli enti bilaterali.

---

<sup>17</sup> Nella costituzione svolse una funzione attiva anche l'Intersind che — com'è noto — nel 1998 confluì nel sistema confindustriale.

Tab. 2. - Gli Organi della Bilateralità: l'esempio campano.

<i>Organismo</i>	<i>Composizione</i>
<b>COOP.FORM</b> <i>Cooperazione e formazione</i>	Lega delle Cooperative Confcooperative AGCI
<b>EBAC</b> <i>Ente Bilaterale dell'artigianato-Campania</i>	CNA CGA CASA CLAI
<b>EBC</b> <i>Ente Bilaterale del Terziario</i>	Confesercenti Confcommercio
<b>EBTC</b> <i>Ente Bilaterale del Turismo</i>	URACA FIAVET SIPI/SIB FAITA Campania
<b>ERFEA</b> <i>Ente Bilaterale per la Formazione Professionale e l'Ambiente</i>	CONFAPI CGIL-CISL-UIL

Il sistema della formazione professionale campana risente di un'eredità pesante, in termini di inefficienza burocratica del vecchio collocamento, ed è letteralmente sommerso da un elevato numero di disoccupati nel territorio, che rendono di fatto difficilissimo il passaggio verso servizi personalizzati e innovativi. L'OBR della Campania, superando le *querelles* sulle funzioni assegnate e lavorando in concreto<sup>18</sup>, si è prefisso negli ultimi anni di stimolare la Regione affinché la formazione sia posta come assoluta priorità dello sviluppo socio-economico territoriale e, in questo quadro, si porti avanti la riforma del sistema con i supporti più adeguati<sup>19</sup>.

Ad esempio, sta curando in questi giorni — sotto l'egida dell'Isfol — un intervento di formazione-informazione per 80 dirigenti e 20 operatori della formazione delle parti sociali locali sia per potenziare le loro attività di promozione, contrattazione, concertazione e realizzazione dei piani formativi, sia favorire il processo di implementazione dei Fondi Interprofessionali ed, infine, promuoverne la partecipazione al processo di programmazione delle politiche per la formazione e l'occupazione.

<sup>18</sup> La questione della pluralità di funzioni esercitate dagli enti bilaterali di formazione professionale è aperta: vi è chi ha affermato che essi hanno quattro funzioni (promozione di servizi formativi su di un territorio, gestione vera e propria di servizi formativi, *lobbying* sulle Istituzioni a favore dell'appostamento di fondi a favore della formazione professionale al posto di altre vocazioni socio-economiche, certificazione di *status* formativi e di rapporto di lavoro).

<sup>19</sup> Per il vero, la regione Campania, tra il 2000 e il 2001, ha adottato i provvedimenti necessari all'attuazione della riforma, attraverso la l.r. n. 14/1998 e la costituzione dell'ente strumentale, del Comitato istituzionale e della Commissione tripartita. Con la delibera di Giunta n. 9/2000 i Servizi per l'impiego sono stati trasferiti alle Province e ne è stata avviata la sperimentazione. L'Agenzia della Campania per il lavoro (Arlav), istituita con la l. n. 14/1998, svolge compiti di supporto, qualificazione, organizzazione e assistenza tecnica e monitoraggio dei Servizi per l'impiego; nel corso del 2001, non solo ha nominato un direttore, ma ha attivato tutte le funzioni previste dalla legge, ad eccezione del Sil, che risulta operativo solo parzialmente.

5. La formazione professionale, che deve affrontare la sfida su due piani: il miglioramento della domanda e l'adeguamento dell'offerta formativa, è oggi all'attenzione prioritaria delle parti sociali non solo in chiave di contrattazione ma di gestione comune; ma tale nuovo approccio si deve confrontare con una situazione di gravi carenze nel rapporto tra imprese, lavoratori, istituzioni in materia formativa.

Dal lato della domanda, ad esempio, le caratteristiche comuni nei livelli di partecipazione alla formazione continua delle imprese sono state recentemente così descritte<sup>20</sup>: variabilità dimensionale, settoriale, territoriale.

Tab. 3. - Come cambia la bilateralità nella formazione continua nelle aziende a seconda della loro dimensione.

GRANDI IMPRESE
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. sistematicità di programmazione e progettazione come sostegno al cambiamento organizzativo;</li> <li>2. innovazione (tecnologica, organizzativa, gestionale) nella domanda formativa;</li> <li>3. buona qualità, reiterazione, intensità, ampiezza dei processi di formazione;</li> <li>4. finanziamento pubblico prevalente;</li> <li>5. contrattazione sindacale.</li> </ol>
PMI
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incremento nell'utilizzo formativo ma con incoerenze redazionali;</li> <li>2. Rarissima concertazione con il sindacato;</li> <li>3. Difficoltà strutturali dell'incontro tra esigenze puntuali e offerta preconstituita.</li> </ol>

Dal lato dell'offerta formativa, invece, si deve tagliarla e adeguarla ai fabbisogni della domanda. Secondo il censimento Isfol 2003, nel nostro paese sono oltre mille e 700 le sedi operative di formazione permanente, il 65% di queste sono sedi stabili, con all'attivo dai cinque ai dieci anni di esperienza nel settore. Oltre il 60% degli operatori è costituito da personale con contratto di collaborazione professionale coordinata e continuativa o da operatori che prestano la loro opera in qualità di soci o volontari. Nel 2001-2002, sono stati offerti agli utenti più di 17 mila corsi di varia tipologia con il coinvolgimento di oltre 350 mila persone. Sono più di 2 mila i corsi finalizzati al conseguimento dei titoli di studio, di cui il 67% dedicati al conseguimento del titolo di licenza elementare e media, il 27% per il conseguimento di un diploma secondario superiore ed il rimanente 6% per il conseguimento di altri titoli.

Le politiche della formazione continua<sup>21</sup> devono avere una maggiore attenzione all'impresa — in particolare alla PMI che caratterizza il modello di sviluppo locale —, coinvolgere gli imprenditori e *manager* sulle ricadute produttive della formazione, concentrarsi sullo sviluppo delle competenze

<sup>20</sup> Angotti, *Atteggiamenti e comportamenti delle imprese verso la formazione continua in Italia e in Europa*, in SFC- sistemi formativi confindustria: seminario conclusivo Progetto Quadass, Roma, 18 dicembre 2003.

<sup>21</sup> Di Lieto, *La formazione continua nei progetti Adapt*, Isfol, 2000, 196-7.

piuttosto che sulla figura professionale, devono utilizzare percorsi professionali prevalentemente flessibili piuttosto che quelli a catalogo. La formazione professionale nel mondo dell'informatica e delle telecomunicazioni appare cruciale visto l'andamento velocissimo dell'innovazione tecnologica ed il generale costante arretramento della didattica scolastica se non aggiornata. Due associazioni datoriali — Anasin e Federcomin — hanno dagli anni 2000 svolto una costante e determinante azione di divulgazione dei nuovi obiettivi formativi e delle necessarie trasformazioni didattiche<sup>22</sup>. Del resto la risposta delle imprese, in questa prima annualità di adesioni, è stata rilevante, pari al 21% delle potenziali destinatarie per un totale di 3.855.650 lavoratori dipendenti, pari al 38% degli interessati. A fine anno (2003) si stima che le adesioni sono arrivate a coprire il 44% dei lavoratori dipendenti italiani.

Se la formazione professionale deve affrontare questa sfida a livello nazionale, la situazione del sistema formativo campano, che presenta una tradizione di carenze, rende importantissima la capacità di dialogo e collaborazione raggiunta tra le parti sociali nell'OBR Campania. Esse sono in grado di concretizzare le indicazioni specifiche del più recente Accordo Interconfederale consigliate per il Sud<sup>23</sup>. Tali azioni specifiche di integrazione ricerca/innovazione potranno far nascere centri di competenza e centri di servizio formativo fruibili da disoccupati, aziende ed istituzioni.

L'OBR-Campania ha in progetto le seguenti azioni:

- la progettazione esecutiva e di dettaglio della strumentazione, dei servizi e dei supporti organizzativi e logistici;
- l'individuazione di tutti i possibili ambiti di integrazione e sinergia con gli altri fondi;
- un piano di comunicazione, campagna istituzionale rivolta ad imprese e lavoratori, eventi di promozione;
- la sperimentazioni (PISTE) di strumenti e metodologie per l'analisi della domanda e per l'elaborazione dei fabbisogni, per la progettazione dei piani formativi, per il monitoraggio e per la valutazione dei piani formativi;
- la creazione di un sistema di controllo e monitoraggio per dare trasparenza alla domanda espressa dalle imprese e dai lavoratori, per consentire un controllo sull'andamento delle attività e dei relativi flussi finanziari in tempo reale, per elaborare informazioni statistiche utili alle parti sociali, alle istituzioni ed ai media;

<sup>22</sup> Ricordo qualcuno dei testi editi da Confindustria e curati da Anasin e Federcomin: *ICT: un mondo di competenze, Net Economy e nuova occupazione, Occupazione e Formazione nella Net Economy, Distretti produttivi digitali, ICT: le figure professionali del settore*.

<sup>23</sup> [...] "Azioni specifiche vanno indirizzate alla integrazione dell'attività di ricerca e innovazione effettuata dal sistema imprenditoriale nel Mezzogiorno con la ricerca pubblica. Occorrono azioni dirette alla selezione e al rafforzamento delle eccellenze nella ricerca pubblica (con la creazione di centri di competenza a rete su tutto il territorio del Mezzogiorno); va potenziata la presenza di centri di servizio tecnologici (collegati con i sistemi produttivi locali) in grado di affiancare le imprese, soprattutto PMI, nella realizzazione di processi di R&S; va, infine, incrementata l'offerta di servizi reali per il trasferimento tecnologico"[...].

- un piano per la formazione mediante interventi di informazione/formazione su procedure, modalità di presentazione, strumentazione informatica intesi a favorire il più vasto accesso al fondo;
- l'attuazione di programmi di governo del sistema Fondimpresa, che mirino all'integrazione tra interessi territoriali e settoriali.

Ma ciò comporterà un'evoluzione dei rapporti di competizione/contrattazione tra organizzazioni datoriali e sindacali — già in gran parte realizzata in Campania — verso forme di collaborazione su obiettivi comuni e scelte conseguenti di tipo operativo.

## 6. Lo stato dell'utilizzo della formazione professionale in Italia è:

- assolutamente basso nel confronto internazionale per numero di aziende e di lavoratori coinvolti;

- relativo alla grande impresa, con tassi assolutamente inaccettabili per la PMI. La formazione professionale attuata oggi dalle Regioni (34.400 corsi nel 2000-2001 di cui 12.852 per gli occupati ed il resto — 6.999 per il primo livello, 6.187 per il secondo livello e 2.000 per gli apprendisti — a favore degli inoccupati) risente della fase di vasta disoccupazione più che dell'esigenza di adeguare gli squilibri di competitività dell'economia nazionale.

La formazione continua è, per queste ragioni, la nuova frontiera dello sviluppo, nella quale la concertazione nazionale va cedendo il passo all'esigenza di collaborazione locale tra le parti sociali. L'A.I. del giugno 2003, del resto, rilancia la concertazione in tema di formazione professionale <sup>24</sup>; in esso la novità dei Fondi Interprofessionali emerge con chiarezza. Questo si spiega con la logica sempre più legata al territorio dello sviluppo sociale ed economico — e, quindi, in ultima istanza, concertativo-territoriale, figlio della programmazione negoziata dei contratti d'area e dei patti territoriali e dei nuovissimi Progetti Integrati territoriali <sup>25</sup>, il cui sviluppo è stato in gran parte insoddisfacente.

<sup>24</sup> “Formazione. Gli obiettivi prioritari proposti riguardano essenzialmente: il sostegno delle scelte professionali e formative dei giovani e degli adulti, la definizione di un sistema integrato in grado di migliorare l'intera gamma degli strumenti di collaborazione tra scuola, formazione e mondo del lavoro. Occorre poi rispondere alla domanda di professionalità delle imprese e dei lavoratori, rafforzare l'area tecnico-professionale del sistema formativo, promuovere l'integrazione tra scuola, università, formazione e lavoro nella formazione permanente, razionalizzare l'utilizzo delle diverse indagini sui fabbisogni professionali e formativi realizzate dalle parti sociali e da altri soggetti istituzionali; favorire un allargamento e un utilizzo strategico delle risorse per la formazione continua nel cui ambito potranno operare con maggiore efficacia anche gli interventi promossi da Fondimpresa; realizzare un sistema efficace e flessibile, nazionale e decentrato di accreditamento delle strutture formative, di definizione degli standard e di certificazione delle competenze delle persone. Vengono inoltre adottati alcuni obiettivi quantitativi da verificare periodicamente secondo scadenze concordate.”

<sup>25</sup> Per la vasta letteratura sul tema v. Accornero, *Relazioni industriali e piccola impresa*, in *DLRI*, 1997, Bellardi, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, 1997, n.1, 17 ss., Aa.Vv., *La contrattazione decentrata in Italia*, F. Angeli, Milano, 1998, Perulli, *Neoregionalismo*, Bollati Boringhieri, Torino, 1997; Bonomi, *Il capitalismo molecolare*, Einaudi, Torino, 1997; Revelli, *Economia e modello sociale nel passaggio tra fordismo e toyotismo*, in Ingraio, Rossanda, *Appuntamenti di fine secolo*, Manifestolibri, Roma, 1995; Lucev, *Distretti industriali*, Quaderni di

L'evoluzione della bilateralità si deve trasformare, d'ora in poi, nella creazione dei *focus* di programmazione, gestione, controllo di processi formativi complessi articolati per azienda, settore e territorio<sup>26</sup>.

Per la Campania ove è consolidata positivamente l'evoluzione della bilateralità, anche di tipo formativo, credo sia giunto il momento di aprire proprio attraverso la formazione l'attenzione degli operatori verso un nuovo approccio di un vecchio *asset* di sviluppo socio-economico: il turismo. Si è autorevolmente detto che "il turismo campano porterebbe uno sviluppo equilibrato, sostenibile e capace di conservare e valorizzare un patrimonio che ha pochi confronti nel mondo intero"<sup>27</sup> e quindi — aggiungo io — azioni di concertazione nella gestione di formazione *knowledge oriented* sono necessarie ed urgenti.

Dal punto di vista più generale, tuttavia, sono con chi (Thurov) sostiene che "i lavoratori non competono direttamente tra di loro per il salario, ma per i ruoli ricoperti che consentono l'acquisizione di professionalità che, a loro volta, assicurano in prospettiva la copertura di incarichi con caratteristiche qualitative e retributive migliori": il processo di formazione va quindi inserito in un processo globale di riorganizzazione dell'azienda, del quale i singoli devono necessariamente sentirsi partecipi<sup>28</sup>: questa preconditione non potrà che favorire la bilateralità della gestione dei Fondi medesimi.

In questo quadro, in tutte le Regioni d'Italia, gli enti bilaterali dovranno attivarsi per avviare ed accompagnare i nuovi Fondi Interprofessionali provenienti dall'articolo 17 della Legge Treu e per rivitalizzare con i nuovi fondi accantonati degli imprenditori.

Oggi ogni azienda può, con la formazione continua dei propri dipendenti, esaltare alcune delle dette quattro funzioni. In particolare gli enti bilaterali, su quest'onda, potranno — se sapranno — attuare:

— La promozione di servizi formativi su di un territorio, mediante la promozione, valutazione e controllo dei piani aziendali di formazione continua e dei piani territoriali (tutti da costruire nel consenso tra le parti sociali di ogni singolo territorio);

— La gestione vera e propria di servizi formativi, come le indagini a monte ed a valle delle dette decisioni;

— La *lobbying* sulle Istituzioni regionali e provinciali a favore della individuazione di fondi pubblici di accompagnamento dei fondi privati a favore della formazione professionale del territorio.

Le forze resistenti a queste azioni soprattutto nel campo della formazione professionale sono, tuttavia, ancora predominanti.

---

Discussione 16, 25, 26, *I distretti industriali in Campania, Luci ed ombre sulla politica di sostegno dei distretti industriali, Una politica di marketing oriented sostegno della PMI del distretto industriale di S. Giuseppe Vesuviano* (Napoli), 2000, 2002 e 2003, Univ. Parthenope, Napoli.

<sup>26</sup> Vedi in quest'ottica i Programmi Operativi di Fondimpresa e Fondirigenti varati a novembre 2003.

<sup>27</sup> Barucci, *La condizione del Mezzogiorno — ieri, oggi e domani — tra vincoli ed opportunità a 100 anni dalla nascita di Pasquale Saraceno*, Svimez, Quaderno 21, giugno 2003, 84.

<sup>28</sup> Scalella, *Il ruolo della formazione professionale continua nei processi di innovazione dei sistemi produttivi*, Officina, 2000, 194.

È per questo che si deve agire inserendo la formazione in un contesto di cambiamento di maggior livello: quelle che l'Accordo Interconfederale del giugno scorso indica e che ho più volte ricordate in questo scritto.

In questo auspicio, chiudo questo intervento segnalando con una frase di uno studio di AREL<sup>29</sup> di qualche anno fa sugli effetti delle privatizzazioni di vasti settori dell'economia inglese: "La definizione di un idoneo sistema normativo di riferimento, completo e coerente rispetto alla possibilità di rendere possibili le nuove forme di collaborazione tra amministrazioni e privati, non è sufficiente a garantire l'effettivo inizio di una nuova stagione nella realizzazione dei progetti pubblici. Appare infatti fondamentale accompagnare il processo di ridefinizione dell'assetto normativo e del cambiamento culturale con un'adeguata azione promozionale di supporto: la necessità di un'intensa attività promozionale e di formazione appare indispensabile quando il cambiamento investe abitudini e comportamenti amministrativi consolidati".

Ritengo, infatti, che questo importante lascito dell'esperienza inglese possa ben applicarsi al campo della formazione professionale italiana, oggetto di un processo di liberalizzazione che comporta l'impegno allo sviluppo della cultura della bilateralità della formazione professionale, a partire dai Fondi Interprofessionali di prossimo avvio.

---

<sup>29</sup> Baccolini, Aldini, Doughty, Salizzoni, *Le relazioni difficili: progetti pubblici e risorse private*, Il Mulino, Bologna, 1998, 135.

## La riforma dell'apprendistato in Italia: alcune valutazioni preliminari

Francesca Bianchi e Marco Trentini

*Sommario:* **1.** Politica del lavoro e apprendistato: alcune esperienze a livello europeo. — **2.** Tra formazione e lavoro: la riforma dell'apprendistato in Italia. — **3.** Le ricerche recenti: tendenze generali e il caso dell'Emilia Romagna.

**1.** In molti paesi europei a partire dagli anni Novanta si è assistito a un rilancio dell'apprendistato. Per certi aspetti, può sembrare paradossale che in un'epoca che viene definita post-fordista o post-industriale si assista alla valorizzazione di un istituto che rinvia all'impresa ottocentesca, centrata sui mestieri. In realtà, alla base di questa riscoperta ci sono alcuni orientamenti di politica del lavoro emersi a livello di Unione europea. Come noto, una delle questioni cruciali al centro del dibattito è qual'è il destino del modello europeo che, pur con delle differenze a seconda del paese considerato, è caratterizzato dalla combinazione dello sviluppo economico con elevati standard a livello sociale grazie alla presenza di sistemi di *welfare*. I mutamenti avvenuti nel contesto a seguito della crisi del modello fordista e della globalizzazione richiedono notevoli cambiamenti. La questione critica, come è emerso anche nel "Rapporto Supiot"<sup>1</sup>, è come combinare la competitività dal punto di vista economico con la sicurezza e il mantenimento di un insieme di diritti e di tutele, sfuggendo il cosiddetto *dumping* sociale.

Riprendendo il titolo di un fortunato saggio di Dahrendorf<sup>2</sup>, al fine di "quadrare il cerchio" a livello di Unione europea si sta affermando un orientamento verso un modello centrato su un'economia della conoscenza, in cui centrali sono l'innovazione e la qualità dei processi produttivi e del lavoro. Emblematico a questo proposito è quanto emerso nel Consiglio europeo tenutosi a Lisbona nel 2000. Già, nel noto *Libro bianco* di Delors<sup>3</sup> dove sono delineate

---

\* Francesca Bianchi è professore incaricato di Sociologia dell'educazione e dei processi formativi presso l'Università di Firenze.

Marco Trentini è ricercatore di Modelli e istituzioni dell'istruzione e formazione professionale presso l'Università di Bologna.

<sup>1</sup> Supiot, (a cura di), *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma, 2003.

<sup>2</sup> Dahrendorf, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Bari, 1995.

<sup>3</sup> Commissione delle Comunità europee, *Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI. Secolo*, Il Saggiatore, Milano, 1994.

alcune linee di politica economica e del lavoro a sostegno dell'occupazione, l'istruzione e la formazione sono considerate fondamentali ai fini della promozione della crescita economica. Tre sono le priorità indicate:

- l'innalzamento del livello di istruzione e di formazione, contrastando il fenomeno degli abbandoni;
- l'agevolazione della transizione dal sistema formativo a quello produttivo, attraverso strumenti come l'apprendistato;
- la promozione della formazione continua.

Si tratta di orientamenti ulteriormente approfonditi in seguito e che, a partire dal Trattato di Amsterdam e dal vertice di Lussemburgo del 1997, hanno portato all'elaborazione di una Strategia europea di lotta alla disoccupazione centrata sullo sviluppo dell'imprenditorialità, sulle pari opportunità e sull'occupabilità. Quest'ultima va intesa in un'ottica diversa dal perseguimento della flessibilità solo attraverso la deregolamentazione del mercato del lavoro ma implica anche una valorizzazione delle politiche attive del lavoro e degli investimenti nell'istruzione e nella formazione.

La traduzione pratica di queste linee procede non senza difficoltà e contraddizioni come emerge dal già citato "Rapporto Supiot" che analizza i mutamenti in atto nella regolazione del lavoro.

In questo contesto, fundamentalmente tre aspetti aiutano a comprendere la rinnovata attenzione per l'apprendistato. Innanzitutto, vi sono ragioni legate all'efficacia del processo formativo. Vi è un'ampia letteratura che evidenzia i limiti di un sistema formativo centrato sulla separazione fra studio e lavoro<sup>4</sup>. Infatti, da un lato, la formazione va considerata come una socializzazione al mondo del lavoro e quindi richiede una combinazione di teoria e pratica. Si tratta di un aspetto che tende ad essere trascurato nell'offerta formativa del sistema scolastico che privilegia la trasmissione di nozioni e conoscenze generali. Dall'altro, però, in un mercato del lavoro libero, le imprese sono disincentivate dal fare formazione, dal rischio di non beneficiare degli investimenti fatti. Al fine di internalizzarli, privilegiano lo sviluppo di capacità specifiche, legate ad una particolare mansione<sup>5</sup>.

A questo va aggiunto che il successo economico della Germania (almeno nel corso degli anni Novanta) ha evidenziato l'importanza delle *skills* di livello intermedio ai fini della competitività. Infatti, il sistema formativo tedesco ha il suo punto di forza proprio nella sua capacità di garantire un'ampia offerta di lavoro con un buon livello di qualificazione, grazie a un istituto come l'apprendistato.

Infine, l'apprendistato costituisce un importante strumento al fine di agevolare la transizione dei giovani dalla scuola al lavoro. Da qui, le ambivalenze con cui

---

<sup>4</sup> Si veda, ad esempio, Streeck, *L'impresa come luogo di formazione e di apprendimento*, in Ceri (a cura di), *Impresa e lavoro in trasformazione: Italia-Europa*, Il Mulino, Bologna, 1988.

<sup>5</sup> In realtà la classica distinzione fra investimenti in capitale umano generale e specifico andrebbe ripensata alla luce dei cambiamenti in atto nell'organizzazione del lavoro che comportano una ridefinizione delle mansioni e del contenuto del lavoro.

può essere analizzato <sup>6</sup>: da un lato, come percorso formativo alternativo ad altri (scuola o corsi di formazione professionale a tempo pieno), dall'altro, come strumento di ingresso nel mercato del lavoro. Questo, per altro, costituisce uno degli aspetti più critici. Infatti, il rischio è che l'apprendistato venga utilizzato dalle imprese soprattutto come uno strumento che favorisce l'inserimento nel mercato del lavoro in modo precario <sup>7</sup>, grazie ai vantaggi che offre in termini di costo del lavoro, mentre tende ad essere sminuita la sua valenza formativa. L'esperienza inglese, per certi aspetti quella francese, e anche quella italiana, almeno fino alla recente riforma dell'apprendistato, possono essere considerate particolarmente significative a questo proposito.

Nei vari Paesi europei esistono modelli diversi di apprendistato che rendono complesse le comparazioni. Anche perché essi si inseriscono all'interno di sistemi formativi che presentano caratteristiche e finalità differenti. Ad esempio, il caso tedesco si distingue da quello di altri Paesi europei per il suo orientamento al *vocationalism*, vale a dire il processo formativo è finalizzato alla formazione di specifiche figure professionali e porta all'acquisizione di uno *status* riconosciuto al momento dell'inserimento nel mercato del lavoro. In altri paesi, ad esempio, in Italia, in Francia e in Inghilterra l'obiettivo prioritario è il conferimento di un'istruzione generale. Se si considerano le forme istituzionali con cui la formazione scolastica si rapporta a quella aziendale, e viceversa, è possibile individuare tre modelli principali <sup>8</sup>:

- Paesi in cui tende a prevalere la formazione scolastica a tempo pieno, in cui termini come "certificazione" e "crediti formativi" vanno intesi in una visione "scuola-centrica". Si tratta di paesi come il Belgio, la Spagna, in parte la Francia e, recentemente anche l'Italia, che hanno o stanno sviluppando forme di alternanza scuola-lavoro con l'introduzione di *stage* più o meno lunghi, direttamente sotto il controllo della scuola;

- Paesi in cui prevale il sistema duale (come la Germania, l'Austria, la Svizzera), in cui la maggior parte dei giovani sceglie l'apprendistato dopo l'obbligo scolastico. In tale sistema nel processo formativo vi è una divisione dei compiti fra scuola e impresa. Si tratta di una modalità di apprendimento della professione che rappresenta un percorso normale anche per giovani con livelli di istruzione alti perché possono accedervi in qualunque momento per garantirsi un inserimento lavorativo. Di solito si sostiene che proprio un sistema di apprendistato di questo tipo sembra aver contenuto il livello della disoccupazione giovanile;

- Paesi che stanno sperimentando un sistema di certificazione delle competenze professionali principalmente nei luoghi di lavoro, senza alcun obbligo di frequentare una formazione extra-aziendale presso scuole professionali o college. Ad esempio, un sistema come il *Modern Apprenticeship* della Gran

---

<sup>6</sup> Ryan, *Is Apprenticeship better? A Review of Economic Evidence*, in *Journal of Vocational Education and Training*, 1998, 50, 2.

<sup>7</sup> Crouch, Finegold, Sako, *Are the Skills the Answer?*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

<sup>8</sup> Pitton, *L'apprendistato in Europa*, in Cortellazzi (a cura di), *Percorsi per l'apprendistato*, Guerini e associati, Milano, 2000.

Bretagna si basa su standard definiti a livello nazionale, che fanno riferimento a livelli progressivi e modulari di competenze professionali (*National Vocational Qualifications*, NVQ) e alle competenze chiave considerate trasversali ai settori lavorativi e alle professioni. Esso copre tutti i mestieri e consente di percorrere tutte le posizioni di lavoro (dall'operaio comune, primo livello delle NVQ, al *manager*, quinto livello).

Concentrandosi più specificamente sull'apprendistato, quello che differenzia maggiormente i modelli che è possibile individuare nei vari Paesi è l'assetto istituzionale, intendendo con questo termine la *governance* del sistema, e aspetti come la durata del contratto, la formazione (ore previste e contenuti formativi), il finanziamento. La forma di *governance* è una variabile fondamentale. Infatti, se si prendono i due modelli di apprendistato che possono essere considerati ai due estremi in termini di eccellenza, quello tedesco, da un lato, e quello inglese, dall'altro, la loro diversa *performance* può almeno in parte essere spiegata tenendo conto del diverso modo di regolazione dell'apprendistato. Nel caso della Germania è riconducibile ad un modello neocorporativo, in quello dell'Inghilterra ad un modello di mercato<sup>9</sup>.

Il modello tedesco di apprendistato è, infatti, caratterizzato da un assetto istituzionale che presenta un'elevata formalizzazione e un forte coinvolgimento delle parti sociali<sup>10</sup>. Gli elementi costitutivi fondamentali sono: la legislazione in materia di formazione, il contratto di apprendistato e il ruolo svolto da una pluralità di soggetti (Camere di Commercio, Uffici per il lavoro a livello centrale e decentrato nei vari *Länder*, parti sociali).

L'assetto regolativo dell'apprendistato in Germania, però, costituisce anche un fattore critico: infatti, c'è chi sostiene che introduce delle rigidità nei processi decisionali rendendo particolarmente complessa la riforma dell'ordinamento delle professioni riconosciute ai fini dell'apprendistato. L'adeguamento dell'offerta formativa ai mutamenti della domanda è quindi piuttosto problematico. Comunque, nel corso degli anni Novanta, la riforma dell'ordinamento di alcune professioni in settori come il metalmeccanico, il commercio, le telecomunicazioni costituisce uno dei principali cambiamenti avvenuti nel campo dell'apprendistato.

Il caso inglese è di particolare interesse anche perché in Inghilterra, come noto, soprattutto nel corso degli anni Ottanta sono state perseguite politiche del lavoro che miravano a favorire la crescita dell'occupazione più attraverso la deregolamentazione del mercato del lavoro che la formazione<sup>11</sup>, fatto che ha portato ad un impoverimento dei programmi formativi e che ha penalizzato un istituto tradizionalmente importante come l'apprendistato. In reazione a queste trasformazioni che stavano caratterizzando il modello inglese come inadeguato

<sup>9</sup> Ryan, Unwin, *Apprenticeship in the British Training Market*, in *National Institute Economic Review*, ottobre 2001.

<sup>10</sup> Streeck, Hilbert, van Kevelar, Maier, Weber, *The Role of the Social Partners in Vocational Training and Further Training in the Federal Republic of Germany*, Cedefop, Berlino, 1987.

<sup>11</sup> Finegold, Soskice, *The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 1988, n. 3.

a garantire un elevato livello di qualificazione della forza lavoro, nel corso degli anni Novanta una delle riforme significative nelle politiche del lavoro riguarda proprio l'apprendistato. Si tratta di un istituto che ha subito un forte declino nel corso degli anni Ottanta. Di fatto si può dire che era stato pressoché smantellato in seguito all'introduzione nel 1983 del *Youth Training Scheme*, un intervento che mirava a contrastare la disoccupazione giovanile attraverso un periodo di *training* della durata di uno o due anni. In realtà, la valenza formativa era decisamente contenuta. Così, nel 1994 è stato introdotto il *Modern Apprenticeship*, il cui obiettivo, come detto in precedenza, è portare al conseguimento di qualifiche di livello intermedio (il livello 3 del NVQ).

Dal punto di vista della *governance*, il modello inglese si contrappone a quello tedesco a causa della sua bassa istituzionalizzazione, vista la limitata regolazione per via legislativa. Anche la definizione dei contenuti formativi è debole<sup>12</sup>. Questo, peraltro, è coerente con il modello che sta alla base della certificazione ottenuta dal NVQ che pone l'enfasi sull'essere in possesso di competenze professionali e non tanto sul percorso o sul modo in cui sono state ottenute. Di fatto, l'apprendistato in Inghilterra sconta i limiti di un modello ispirato a una logica di mercato, dove l'iniziativa è lasciata prevalentemente ai singoli attori.

Il modello italiano di apprendistato non è riconducibile a nessuno dei due precedentemente analizzati. Richiamando la distinzione che si può fare fra paesi dell'Europa continentale e Inghilterra, l'apprendistato in Italia presenta un livello piuttosto elevato di istituzionalizzazione. Tuttavia, essa non è definita esclusivamente e rigidamente dalla legge che, anzi, rinvia più tematiche alla contrattazione collettiva. Inoltre, un punto problematico è il mancato rispetto di quanto previsto dalla legge, cosa che ha portato nel tempo a mutare la valenza del contratto di apprendistato facendolo divenire soprattutto uno strumento che favorisce l'accesso nel mercato del lavoro dei giovani. Non a caso il suo rilancio in un'ottica formativa è il fattore che ispira la riforma dell'apprendistato intrapresa nella seconda metà degli anni Novanta. Di questo ci occupiamo in maniera più approfondita nel prossimo paragrafo.

**2.** Il contratto di apprendistato è stato inizialmente regolato nel nostro Paese dalla legge n. 55/1955<sup>13</sup>. Di solito, ha interessato le imprese artigiane ma non sono mancati esempi di apprendistato industriale. Definire la transizione tra formazione e lavoro ha significato prevedere progressivamente il passaggio tra questi due ambiti, nel senso di una reale osmosi tra una situazione di occupa-

---

<sup>12</sup> Ryan, Unwin, *op. cit.*

<sup>13</sup> Cortellazzi, *La formazione per l'apprendistato: la transizione mancata*, in Besozzi (a cura di), *Navigare tra formazione e lavoro*, Carocci, Roma, 1998. L'apprendistato è stato definito dalla legge come "uno speciale rapporto di lavoro in forza del quale l'imprenditore è obbligato a impartire o far impartire, nella sua impresa, all'apprendista assunto alle sue dipendenze, l'insegnamento necessario perché possa conseguire la capacità tecnica per diventare lavoratore qualificato, utilizzandone l'opera nell'impresa medesima" (la formazione erogata viene definita "complementare").

zione effettiva (gli apprendisti risultano lavoratori assunti a tutti gli effetti) e una di formazione di supporto al lavoro, di crescita culturale e di completamento della competenza professionale. Tuttavia, un primo aspetto problematico che deve essere ricordato è quello che ha riguardato la progressiva cessazione dai primi anni Settanta, dell'erogazione di formazione (formazione che, d'altro canto, aveva avuto un inizio stentato). Numerose sembrano essere state le cause di tale disinteresse: dall'aumento della scolarità obbligatoria all'innalzamento del tasso di passaggio dalla scuola media inferiore a quella superiore, fino allo scarso successo che i corsi istituiti sul territorio per gli apprendisti avevano riscosso.

Solo alla fine degli anni Ottanta e ancor più negli anni Novanta viene ripresa e sviluppata la questione della formazione per gli apprendisti. L'istituzione delle Regioni nel 1970 e i successivi decreti di delega dei poteri hanno portato al passaggio di competenze in materia di formazione professionale e di apprendistato dallo Stato alle singole regioni. Alcune regioni avevano mantenuto un atteggiamento di interesse per il tema della "formazione complementare per gli apprendisti" senza però intraprendere alcuna azione concreta di attuazione della normativa. In diversi contesti territoriali – tra cui la provincia di Trento, la provincia di Bolzano, la regione Valle d'Aosta – i corsi hanno costituito una realtà consolidata, coinvolgendo molti apprendisti del territorio<sup>14</sup>, così come non sono mancate regioni come l'Emilia Romagna e il Veneto, in cui sono state avviate importanti iniziative sperimentali di formazione. Nonostante un avvio stentato e discontinuo, le Regioni hanno concesso frequentemente contributi alle imprese che hanno assunto apprendisti. Più precisamente, fino alla metà degli anni Ottanta, regioni come il Friuli Venezia Giulia, la Lombardia, il Piemonte, il Veneto, il Lazio, le Marche, l'Umbria, l'Abruzzo, la Basilicata, la Campania, la Puglia (oltre alla provincia autonoma di Trento), hanno erogato finanziamenti alle imprese che assumevano giovani in difficoltà occupazionale e formativa.

Dopo la metà degli anni Ottanta la situazione è diventata via via più complessa. Alcune Regioni hanno varato provvedimenti specifici di regolazione dell'apprendistato (Valle d'Aosta, Lazio, Marche, Campania, Abruzzo, Sicilia). Altre hanno inserito misure di stimolo all'apprendistato artigiano nell'ambito di leggi destinate a promuovere l'occupazione giovanile presso i settori di competenza regionale (è il caso della Liguria, del Friuli, del Veneto, della Basilicata, del Molise, della Puglia e della Sardegna). Altre ancora hanno operato di concerto con il Fondo Sociale Europeo (Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Umbria) con obiettivi di sostegno all'occupazione giovanile e contro la disoccupazione.

---

<sup>14</sup> Cortellazzi, *op. cit.* Si ricorda che a differenza delle altre Regioni italiane, la Provincia di Bolzano ha previsto espressamente che la frequenza dei corsi di insegnamento complementare per gli apprendisti organizzati dalla provincia fosse obbligatoria, rientrando nei doveri del datore di lavoro non solo concedere all'apprendista il tempo necessario per frequentare la scuola professionale, ma altresì curare che tale frequenza avvenisse regolarmente ed avvertendo sollecitamente la direzione scolastica in caso di malattia od altro motivo di assenza.

Complessivamente, le Regioni hanno mantenuto nel tempo un'attenzione costante al problema dell'artigianato, incentivando di fatto l'assunzione di manodopera a basso costo. Gli apprendisti dovevano essere tutelati per favorirne l'assunzione, tuttavia non è emersa quasi mai con chiarezza la loro collocazione in un contratto a causa mista, fatto cioè di lavoro e formazione. Se si guardano più da vicino i vari provvedimenti delle Regioni, appare piuttosto il tentativo di rendere interessante economicamente questa forza lavoro trascurando il fatto che si trattasse di forza lavoro da formare.

Più esplicitamente, non sempre la formazione è stata considerata come una richiesta vincolante per il datore di lavoro e quindi essa è stata lasciata sullo sfondo non aparendo indispensabile nel rapporto di lavoro così come era previsto dalla legge n. 55/1955<sup>15</sup>.

È solo recentemente, in seguito al patto per il lavoro del 1996, convertito nella legge n. 196/1997 (Legge Treu), e alla legge n. 144/1999 che l'istituto dell'apprendistato è stato profondamente riformato fino al punto di conoscere una fase di deciso rilancio sia della sua componente formativa sia della sua componente di strumento di primo inserimento lavorativo dei giovani.

In effetti, la rivisitazione dell'istituto ha potuto contare su una disciplina nuova, più aderente alle esigenze del mercato, che in parte ha consentito all'apprendistato di diventare lo strumento principale di ingresso in azienda per le qualifiche medio-basse ed assumere un ruolo strategico nella transizione dei giovani dalla scuola al lavoro<sup>16</sup>.

Nel nuovo apprendistato, la formazione rappresenta senza dubbio la chiave di volta per rispondere alle esigenze di crescita professionale dei giovani e alle necessità organizzative e qualitative delle imprese artigiane. La Legge Treu, oltre ad estendere i limiti di età per l'apprendista e ad ammettere titoli di studio superiori a quello della scuola dell'obbligo, ha teso a valorizzare il momento formativo e, nello specifico, la figura del maestro, tradizionalmente fondamentale per l'apprendista, prevedendo agevolazioni contributive per il *tutor*. Com'è noto, le modifiche principali introdotte dall'articolo 16 della legge n. 196/1997 hanno riguardato: il campo di applicazione (la possibilità di stipulare contratti di apprendistato è stata estesa a tutti i settori di attività); i limiti minimi e massimi di età del lavoratore (16-24/26 anni per alcune aree, limiti elevati di due anni per lavoratori portatori di handicap); la durata dell'apprendistato (da un minimo di 18 mesi ad un massimo di 4 anni).

Un'innovazione specifica ha riguardato poi l'obbligo formativo esterno all'impresa quale condizione per godere dei benefici contributivi<sup>17</sup>. L'articolo 68 della legge n. 144 ha istituito l'obbligo di frequenza ad attività formative fino al

---

<sup>15</sup> Cortellazzi, *op. cit.*

<sup>16</sup> De Maio, *Presentazione*, in Cortellazzi (a cura di), *Percorsi per l'apprendistato*, cit.

<sup>17</sup> L'apprendistato in obbligo formativo per i giovani dai 15 ai 18 anni è stato normato dal DM 152 del 2001 che ha chiarito le finalità ed i contenuti dei moduli aggiuntivi di 120 ore introdotti dall'Accordo in sede di Conferenza unificata del 2000 e regolamentati dal DPR n. 257/2000. Il decreto del 2001 esplicita, quali finalità dei moduli aggiuntivi, il potenziamento delle competenze di base dei giovani apprendisti, in relazione sia ad un più efficace inserimento al lavoro, sia ad un

compimento del diciottesimo anno di età a decorrere dall'anno 1999-2000; ha definito i percorsi all'interno dei quali può essere assolto tale obbligo (sistema di istruzione scolastica, sistema della formazione professionale di competenza regionale, apprendistato); ha previsto il riconoscimento dei crediti per il passaggio da un sistema all'altro ed ha infine stabilito le funzioni dei servizi per l'impiego.

L'intento della legge è stato quello di accrescere la capacità di trasmissione delle competenze professionali da parte degli artigiani e del personale specializzato delle imprese.

L'apprendistato sembra dunque essersi rinnovato profondamente. Da una parte, è diventato una fondamentale modalità di ingresso/avvio al lavoro, dall'altra, uno strumento di accrescimento e sviluppo delle competenze dei lavoratori.

Dal punto di vista delle attività formative, è opportuno ricordare che recentemente la Commissione di lavoro (costituita ai sensi del decreto n. 179/1999 del Ministero del lavoro e composta dai Ministeri del lavoro e dell'istruzione, dalle Regioni e dalle Parti sociali, con il supporto tecnico dell'Isfol) ha individuato i raggruppamenti di figure professionali per organizzare la formazione esterna e gli obiettivi da raggiungere per ogni raggruppamento nei settori meccanico, edile, terziario e turismo. È un risultato importante perché le amministrazioni regionali dovrebbero così riuscire a individuare i raggruppamenti coerenti di figure professionali per organizzare l'offerta formativa. Allo stesso tempo, è stato avviato il processo di individuazione degli standard di contenuto a livello nazionale, ovviamente flessibili e aperti alle specifiche esigenze territoriali<sup>18</sup>. Più analiticamente, la sottocommissione di lavoro ha approvato nel 2001 il documento *Gli obiettivi formativi per l'apprendistato: l'area professionale edile e metalmeccanica*. Si tratta di un documento prezioso che serve a raggruppare le figure professionali in modo da fornire alle Regioni uno strumento efficace per la costituzione di gruppi-classe omogenei. Per ogni raggruppamento di figure è definita l'area di attività, intesa come insieme delle attività lavorative caratteristiche di ogni raggruppamento, con riferimento ai compiti che generalmente vengono assegnati agli apprendisti.

Sulla base delle aree di attività individuate, per ogni gruppo di figure sono definite le competenze professionali necessarie. Le competenze professionali rappresentano anche gli obiettivi formativi della formazione esterna a carattere professionalizzante, in un sistema in alternanza in cui le competenze acquisite all'esterno sono costantemente rafforzate con l'esercizio nell'attività lavorativa. Infine, non si può fare a meno di ricordare in questa sede le ultime modifiche intervenute nel sistema dell'apprendistato, ovvero quelle apportate dalla recente legge 14 febbraio 2003, n. 30, *Delega al Governo in materia di occupa-*

---

eventuale passaggio alla filiera dell'istruzione e formazione tecnica superiore. Isfol, *La sfida dell'alternanza. Rapporto apprendistato 2002*, F. Angeli, Milano, 2003.

<sup>18</sup> Isfol, *op. cit.*

zione e mercato del lavoro, considerando le quali il contratto di apprendistato appare in procinto di nuove trasformazioni.

La legge, salutata da molti osservatori come occasione per dare nuovo impulso alla crescita dell'occupazione in apprendistato e di un sistema di formazione in alternanza, prevede il riordino dei rapporti di lavoro con contenuti formativi, "confermando l'apprendistato come strumento formativo anche nella prospettiva di una formazione superiore in alternanza tale da garantire il raccordo tra i sistemi della istruzione e della formazione, nonché il passaggio da un sistema all'altro e, riconoscendo nel contempo agli enti bilaterali e alle strutture pubbliche designate competenze autorizzatorie in materia, specializzando il contratto di formazione e lavoro al fine di realizzare l'inserimento e il reinserimento mirato del lavoratore in azienda"<sup>19</sup>.

Lo schema di decreto legislativo attuativo della legge delega identifica tre tipi di apprendistato. Al contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione si affiancano ora un contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione (attraverso la formazione sul lavoro e l'apprendimento tecnico-professionale) e un contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione<sup>20</sup>. Il decreto disciplina in modo più rigido sia la durata del contratto di apprendistato (non è possibile recedere dal contratto di apprendistato prima della scadenza del termine in assenza di giusta causa o di un giustificato motivo) che il compenso dell'apprendista (che non può seguire tariffe di cottimo) e richiede la forma scritta del contratto contenente indicazione della prestazione lavorativa. È importante notare che la qualifica professionale conseguita dall'apprendista costituisce un vero e proprio credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di formazione professionale<sup>21</sup>.

Ma è in particolare la considerazione dell'apprendistato ai fini dell'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione (che ora viene rimessa alle Regioni e alle Province autonome d'intesa con il Ministero del lavoro e con il Ministero dell'istruzione) ad essere notevolmente rivista. Se il decreto attuativo prevede l'indicazione del piano formativo individuale, della qualifica e della formazione esterna ed interna all'azienda che pure deve essere definita secondo standard minimi (stabiliti ai sensi della legge n. 53/2003), di fatto non vedrebbe più contemplato un monte ore fisso se non per il secondo tipo di apprendistato, quello professionalizzante (in questo caso la formazione, di almeno 120 ore, potrebbe essere effettuata anche in azienda e a distanza).

Con la soppressione della legge di riforma della scuola secondaria (legge n.

---

<sup>19</sup> Cfr. l'art. 2 "Delega al Governo in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio".

<sup>20</sup> M. Tiraboschi, *Il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento (ex Cfl)*, in Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi, GLav*, 2003, n. 4, suppl.

<sup>21</sup> Entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali insieme al Ministero dell'istruzione, dell'università e ricerca, di intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano dovrà definire le modalità di riconoscimento dei crediti formativi.

30/2000), che dettava l'obbligo scolastico dai 15 ai 18 anni e l'obbligo formativo fino ai 18 anni, si verrebbe peraltro a determinare un vuoto normativo quanto meno problematico<sup>22</sup>. L'obbligo scolastico viene rivisto e abbassato dalla legge delega di riforma della scuola (Legge Moratti) dai 15 ai 14 anni<sup>23</sup>, mentre l'estrema flessibilità ed indeterminatezza del monte ore formativo e delle modalità di erogazione della formazione rischia di far tornare l'apprendistato a ciò che era nel 1955 e le sole 120 ore in azienda (per l'apprendistato professionalizzante) dovrebbero valere per colmare ogni "debito formativo" dei ragazzi italiani<sup>24</sup>.

Se, come alcuni osservatori hanno sottolineato<sup>25</sup>, l'effettiva attuazione delle disposizioni in materia contenute nell'articolo 68 della legge n. 144 è apparsa una condizione indispensabile perché l'apprendistato potesse legittimamente conquistare il ruolo di terzo canale formativo, diverso per forme, modalità e contenuti del percorso formativo ma con pari dignità rispetto agli altri due (istruzione e formazione professionale), il fatto che questa parte della normativa cada nell'oblio rende le *chances* della riforma assai più limitate, soprattutto nei confronti dei giovanissimi.

**3.** Alla riforma dell'apprendistato si è accompagnata una crescente attività di ricerca. Attualmente disponiamo di alcuni studi recenti che hanno teso a far emergere un quadro molto più sfumato ed eterogeneo rispetto al passato relativamente alla tipologia di apprendisti interessati. Così, ad esempio, le esperienze sperimentali finanziate dal FSE (realizzate su tutto il territorio nazionale anche se con una certa preponderanza del centro-nord) che hanno accompagnato, orientato e rafforzato l'introduzione della riforma dell'istituto risultano di particolare importanza soprattutto perché esse hanno contribuito alla definizione delle linee strategiche ed operative della fase attuale di messa a regime, rendendo possibile l'avvio di oltre 1.200 iniziative formative esterne all'impresa con il coinvolgimento di circa 20.000 apprendisti<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Genovesi, *A rapidi passi verso gli anni cinquanta*, in *Rassegna sindacale*, 10-16 aprile 2003, n. 14. La legge n. 30/2000 rinviava espressamente, per l'assolvimento dell'obbligo formativo, alla legge n. 144/1999; legge che, con il DPR n. 257/2000, istituiva obbligatoriamente per gli apprendisti minorenni 120 ore di formazione da svolgersi esternamente, oltre alle già previste 120 ore indicate dalla legge n. 196/1997. I benefici fiscali e contributivi destinati ai contratti di apprendistato per lavoratori con meno di 18 anni venivano addirittura subordinati al rispetto della stessa legge n. 30/2000 (principio tuttora riconosciuto da diverse normative regionali, con un evidente caos interpretativo).

<sup>23</sup> In tal modo, i ragazzi di 14 anni perderebbero un anno, ovvero rischierebbero di non aver più la possibilità di passare automaticamente, come era previsto dalla legge n. 30/2000 (dopo l'espletamento dell'obbligo scolastico) alle passerelle della formazione professionale e dell'apprendistato per completare il percorso con la modalità dell'obbligo formativo.

<sup>24</sup> Genovesi, *op. cit.*

<sup>25</sup> Varesi, *Apprendistato e formazione professionale tra accordi di concertazione e nuovi provvedimenti legislativi*, in Cortellazzi (a cura di), *Percorsi per l'apprendistato*, cit.

<sup>26</sup> Per i principali risultati della ricerca si rinvia al testo Isfol-FSE, *I nuovi apprendisti e la formazione. Il monitoraggio dei progetti sperimentali*, Roma, 2000.

La sperimentazione risulta significativa soprattutto per approfondire le conoscenze (in precedenza quasi assenti) relative alla figura dell'apprendista, alle sue caratteristiche (percorsi di istruzione e formazione precedenti), al contesto socio-economico di provenienza, alla collocazione nell'impresa, agli atteggiamenti rispetto alla formazione e al lavoro in apprendistato e per raccogliere i giudizi e le valutazioni della nuova utenza circa le iniziative formative proposte<sup>27</sup>. È emerso, ad esempio, come l'innalzamento del limite di età a 24 anni (26 al sud) abbia avuto quale effetto la partecipazione alle iniziative da parte di un'utenza più anziana, con titolo di studio più elevato (qualcuno ha addirittura segnalato anche esperienze universitarie iniziate e poi interrotte).

Tra le cause dei frequenti abbandoni scolastici, che possono portare ad intraprendere un percorso di apprendistato, sono state indicate varie forme di disagio (per lo più, si tratta di cattivi rapporti con la scuola). Uno degli aspetti più significativi che deve essere qui ricordato riguarda il fatto che l'apprendistato sembra essere vissuto come una scelta ben definita, sulla quale i giovani intendono investire, mentre raramente è considerato un passaggio temporaneo, in attesa di occasioni migliori.

Nonostante la "volatilità" del contratto di apprendistato risulti elevata (soprattutto fra i più giovani con motivazioni quasi sempre di carattere personale), un'ampia quota di apprendisti (il 40% del campione intervistato) non abbandonerebbe il percorso intrapreso in nessun caso, pochi lascerebbero comunque e la maggioranza sarebbe disposta a cambiare solo in presenza di un'offerta economicamente più conveniente.

Il titolo di studio appare una variabile cruciale perché disponibili al cambiamento risultano i più "anziani" con titoli di studio più elevati (e con maggiori aspirazioni professionali); al contrario, meno disposti a cambiare risultano i più giovani e meno qualificati (presenti soprattutto nelle piccole imprese).

L'utilizzo dell'apprendista in impresa sembra seguire criteri coerenti: oltre l'80% degli intervistati svolge infatti quotidianamente mansioni attinenti alla qualifica da conseguire al termine del contratto. Si tratta di un dato importante evidenziato anche da altre indagini e che sta a significare il profondo cambiamento intervenuto nelle modalità di utilizzo degli apprendisti.

Non mancano, sempre nelle ricerche citate, indicazioni riferite agli interventi formativi realizzati. Se deve essere letto con una qualche preoccupazione il dato secondo cui il 42,3% degli apprendisti non risulta a conoscenza dell'esistenza dei corsi di formazione, tuttavia il gradimento delle attività formative sperimentali è in genere elevato: la maggior parte degli apprendisti coinvolti ha partecipato alle lezioni e non si segnalano differenze significative fra i vari progetti. Sono stati valutati positivamente la preparazione e l'impegno dei docenti oltre che le strutture dei Centri formativi coinvolti.

Anche in questo caso, il titolo di studio gioca un ruolo discriminante: una parte significativa dell'utenza più qualificata (in possesso di titoli di studio più

---

<sup>27</sup> Su questi temi si vedano Isfol, *Il nuovo apprendistato. Rapporto 2000*, F. Angeli, Milano, 2001 e ISFOL, *La sfida dell'alternanza. Rapporto apprendistato 2002*, cit.

elevati) esprime riserve relativamente all'utilità di ciò che si è appreso a fini lavorativi (soprattutto perché si trattava di temi già conosciuti). Meno critici sui contenuti della formazione risultano i più giovani e gli apprendisti già in possesso di qualifica professionale anche se la maggior parte degli utenti ha dichiarato di preferire l'approfondimento di materie legate al lavoro svolto in impresa.

Si notano poi incoraggianti propositi per il futuro: il 48% circa del campione rifarebbe volentieri l'esperienza senza alcuna riserva e un altro 25% la rifarebbe volentieri se meglio organizzata (tra i più motivati si notano gli apprendisti del sud, i più giovani e quelli già in possesso di una qualifica professionale). I dati sono quindi importanti e sembrano segnalare un chiaro interesse verso le esperienze di apprendimento e i percorsi formativi (tanto che alcuni intervistati — circa il 12% intenderebbe tornare a scuola o all'Università).

In definitiva, anche dalle indagini più recenti condotte dall'Isfol emerge un processo di cambiamento nel profilo degli apprendisti: sembra infatti potersi individuare un tipo di utenza nuova e variegata, dalle caratteristiche molto diverse rispetto al passato.

Tuttavia, è anche bene precisare che il fenomeno, senz'altro innovativo, della scolarità elevata, sembra spingere verso riflessioni diverse, più attente per ciò che riguarda i contenuti formativi da proporre. I risultati delle analisi condotte negli anni più recenti sembrano infatti concordare nel riconoscere almeno tre profili di apprendisti: il primo, più tradizionale, composto da giovani (minorenni e non) in possesso di licenza media, a cui occorre fornire competenze legate alla professione intrapresa ed anche conoscenze più ampie, che cerchino di colmare gli inevitabili vuoti dovuti al mancato proseguimento nella scuola; il secondo, costituito da apprendisti già in possesso di qualifica professionale, per i quali si dovranno evitare sovrapposizioni e ripetizioni inutili di temi già acquisiti; il terzo, composto da quegli utenti che hanno completato la scuola media superiore, in genere più esigenti e anche più attenti a ciò che riguarda strettamente il lavoro da svolgere in impresa.

A partire da queste considerazioni generali, ci soffermiamo più specificamente sul caso dell'Emilia Romagna<sup>28</sup>. D'altra parte, il fatto che, come noto, la competenza in materia di formazione professionale spetti alle Regioni fa sì che sia di grande interesse analizzare cosa sta cambiando a questo livello.

---

<sup>28</sup> Facciamo riferimento ai risultati di una ricerca curata da Poleis di Modena con la collaborazione dell'Istituto Carlo Cattaneo di Bologna sul *Sistema regionale dell'apprendistato in Emilia-Romagna*, grazie al finanziamento della Regione Emilia Romagna. La fase della ricerca da noi condotta (sotto la supervisione del Professor Piergiorgio Corbetta) si occupava degli apprendisti, tracciandone il profilo socio-biografico e approfondendo alcune tematiche come il percorso scolastico e lavorativo, l'esperienza formativa nell'apprendistato, la condizione occupazionale di chi ha abbandonato l'apprendistato. La ricerca si basa su un'inchiesta condotta su un campione di 2.500 apprendisti estratti casualmente dal database di gestione delle attività formative della Regione Emilia-Romagna relativo agli apprendisti che hanno stipulato il contratto fra il settembre 2000 e il dicembre 2001 e che hanno effettuato il colloquio con il responsabile di un centro di formazione che precede l'avvio della parte formativa. Le interviste sono state effettuate per via telefonica (CATI) nel corso del mese di luglio 2002. Ulteriori informazioni sono state ottenute attraverso 30 interviste in profondità ad apprendisti.

Dopo aver presentato brevemente il profilo degli apprendisti, concentreremo la nostra attenzione su una questione centrale all'interno della riforma dell'apprendistato, vale a dire l'attività formativa.

Rispetto a quanto evidenziato dalle ricerche precedentemente citate, si notano molte convergenze ma anche alcuni importanti fattori di differenziazione.

Partiamo dal profilo dell'apprendista. In Emilia Romagna, i ragazzi coinvolti nell'esperienza dell'apprendistato sono mediamente non giovanissimi (chiaramente rispetto all'immagine tradizionale dell'apprendista: l'età media, infatti, è vent'anni). Per quanto concerne il titolo di studio si nota una polarizzazione fra chi possiede titoli di studio medio-alti (il 60%) e chi ha adempiuto il solo obbligo scolastico (il 40% circa). Sono soprattutto le ragazze, più dei ragazzi, ad aver conseguito titoli di studio più elevati (spicca una maggiore percentuale di diplomate con titolo di studio di istruzione secondaria superiore: 59,4% rispetto al 38,5% dei maschi). Minime, invece, risultano le esperienze di formazione in ambito universitario (0,4%).

Anche la nostra ricerca evidenzia come siano stati i disagi scolastici vissuti in prima persona, a scuola, ad aver portato ad interruzioni, spesso anche dolorose, dei percorsi formativi. Frequentemente, la scelta dell'apprendistato deriva proprio da decisioni di abbandono e, più in generale, da situazioni di *sofferenza*. Attraverso i racconti degli intervistati, è emersa la grande quantità di bocciature, talvolta anche ripetute, che hanno investito la propria carriera scolastica.

Ci sembra di poter affermare, e con questo si vuole introdurre un primo elemento di diversità rispetto ad altre indagini fin qui condotte, che l'apprendistato è stato raramente intrapreso a livello individuale come scelta matura e consapevole da parte degli intervistati; in pochi casi si è trattato di un percorso imboccato intenzionalmente, sul quale il giovane aveva deciso di investire pienamente. Più spesso, soprattutto grazie all'analisi delle interviste in profondità, si è potuto notare come gli intervistati siano arrivati a tale decisione quasi per caso, valutando l'apprendistato come un'opportunità, seppur importante, da sfruttare razionalmente, in attesa di occasioni migliori, più strutturate e stabili dal punto di vista lavorativo.

Dunque, l'apprendistato si rivela una scelta temporanea e vissuta come tale a livello soggettivo. In questa direzione, costituisce una modalità essenziale per rendere relativamente più facile l'accesso al mercato del lavoro.

Passando al tema della formazione, la riforma dell'apprendistato si ispira al concetto di formazione integrata che enfatizza la pluralità dei luoghi e dei momenti di apprendimento. Quindi, accanto alla frequenza dei corsi organizzati dalla Regione, acquistano una maggiore rilevanza anche i momenti informali di formazione all'interno dell'impresa. In questo ambito una figura cruciale è il *tutor* aziendale che è il responsabile del percorso formativo dell'apprendista nell'azienda.

Sulla base della nostra ricerca, l'84,4% degli intervistati afferma di essere sempre seguito sul lavoro dal *tutor* e di questi il 64,7% lo è sempre, mentre il 19,7% ammette di essere seguito con una certa discontinuità. Si tratta di informazioni preliminari che necessitano di ulteriori approfondimenti relativi ad aspetti come chi è il *tutor* e quali sono i compiti che effettivamente svolge.

Per quanto riguarda la partecipazione ai corsi di formazione, va premesso che al fine di contenere il fenomeno del mancato adempimento della parte formativa, la Regione Emilia Romagna ha attivato una procedura di informazione e vari controlli che prevedono sia l'effettuazione di colloqui con gli apprendisti sia l'invio alle imprese che hanno assunto apprendisti dell'elenco dell'offerta formativa degli enti accreditati, invitandole ad iscrivere i giovani ai corsi. Le informazioni fornite dai centri di formazione sugli iscritti e l'eventuale mancata risposta da parte delle imprese alle comunicazioni della Regione consentono di verificare chi assolve l'obbligo o meno. Nonostante una certa complessità, le procedure definite dalla Regione Emilia Romagna sembrano essere piuttosto efficaci. Infatti, sulla base della nostra ricerca l'88,6% degli intervistati dichiara di seguire o di aver seguito i corsi previsti, mentre solo l'11,4% ammette di non averlo fatto.

Non solo la frequenza dei corsi è elevata, ma avviene anche con una certa regolarità. Il 94,8% dichiara di frequentare regolarmente il corso mentre irrilevanti risultano le percentuali di chi lo fa saltuariamente (5%) o di chi non ha la possibilità di andarci (0,3%).

Aspetti di natura organizzativa (come l'orario o il calendario delle lezioni) o di natura logistica (come la distanza dal centro di formazione), che potrebbero condizionare negativamente la frequenza dei corsi, non sembrano costituire un problema per la gran parte degli intervistati. Inoltre, la maggioranza degli apprendisti (il 64,9%) può contare su un atteggiamento favorevole del datore di lavoro, anche se c'è un 35,1% degli intervistati che afferma che l'imprenditore è contrario al fatto che si assenti dal lavoro per seguire i corsi. Quindi, nel complesso si può dire che anche una pluralità di fattori di contesto favorisce la frequenza dei corsi.

Chi non ha frequentato i corsi di formazione principalmente non era a conoscenza dell'esistenza della parte formativa (44,7%). Molti hanno interrotto l'apprendistato prima di poter iniziare i corsi di formazione (33,3%), mentre il 21,9% ha iniziato da poco l'esperienza dell'apprendistato.

Il quadro complessivamente positivo che emerge dai dati relativi alla frequenza delle attività formative viene in gran parte confermato anche dalla valutazione dei corsi (relativa ad aspetti di carattere organizzativo e ai contenuti), un tema che non approfondiamo in questa sede, anche se non mancano alcune criticità. La principale riguarda l'esigenza di una formazione che sia più legata all'attività lavorativa.

L'elevata frequenza dei corsi di formazione e i giudizi emersi, sostanzialmente positivi, evidenziano che l'apprendistato offre un'importante opportunità formativa per i giovani che hanno intrapreso questo percorso.

Non si può, però, fare a meno di richiamare due aspetti che appaiono problematici, soprattutto se si considera la valenza formativa dell'apprendistato e non tanto il fatto che è uno strumento che agevola la transizione fra scuola e lavoro. Si tratta del fenomeno dell'interruzione dell'apprendistato<sup>29</sup> e della scarsa informazione sulla parte formativa.

<sup>29</sup> In Emilia Romagna ben il 39,8% degli intervistati lo ha interrotto, un valore in linea con quello dei giovani che hanno avuto più di un contratto di apprendistato, il 41,1%.

Il primo conferisce una certa irregolarità e frammentarietà al percorso formativo-lavorativo dei giovani. Tanto più che alle interruzioni si accompagna un'elevata mobilità interaziendale e intersettoriale, che sembra essere in contrasto con l'obiettivo di sviluppo di una professionalità legata a un mestiere. La scarsa informazione rischia di essere un fattore di esclusione dalla parte formativa dell'apprendistato. Quanto previsto e sancito dalla nuova normativa, che regola ormai da qualche anno l'apprendistato, stenta dunque a diventare prassi, trovando difficoltà di attuazione nell'attività quotidiana.

In definitiva, dalle ricerche considerate emergono aspetti positivi ma anche spunti di considerazione critica rispetto alla nuova modalità di apprendistato che tendono ad evidenziare l'esistenza di un modello non ancora pienamente funzionante e, dunque, impegnato in una delicata fase di transizione. Rimane da verificare se, e in che misura, la riforma porterà a una reale ed effettiva valorizzazione della parte formativa dell'apprendistato, avvicinandolo almeno nelle finalità che lo ispirano al modello tedesco, oppure se persisteranno le ambiguità che caratterizzano i contratti a causa mista in Italia. Al momento, sia che si considerino i mutamenti nella regolazione sia i risultati delle ricerche, non emergono tendenze univoche.

## Il nuovo contratto di apprendistato

*Lilli Carollo*

*Sommario:* **1.** Profili della nuova disciplina. — **2.** L'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione-formazione. — **3.** L'apprendistato professionalizzante. — **4.** L'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. — **5.** Crediti formativi e repertorio delle professioni. — **6.** Incentivi economici e normativi. — **7.** Disciplina transitoria ed entrata in vigore della nuova disciplina.

**1.** Il decreto legislativo n. 276/2003, attuativo della legge n. 30/2003, c.d. "riforma Biagi", apporta una significativa revisione e razionalizzazione dei rapporti di lavoro a contenuto formativo quali il contratto di apprendistato e il contratto di formazione e lavoro, c.d. "contratti a causa mista", ossia contratti in cui il datore di lavoro è tenuto non solo all'obbligazione di retribuire il lavoratore verso la prestazione lavorativa, ma è titolare verso lo stesso di un obbligo di carattere formativo.

La riforma nasce dall'esigenza di riordinare la materia allo scopo di porre fine alla tendenza a ricorrere a tali tipologie contrattuali per mere finalità occupazionali e convenienze economiche e normative che, nel corso del tempo, hanno finito per compromettere la stessa natura formativa delle tipologie contrattuali in questione.

Il legislatore mira così a reinvestire il ruolo di ciascuna figura contrattuale in modo tale, tra l'altro, da eliminare la sovrapposizione tra i due istituti creatasi nel corso del tempo, indirizzando ciascuno di essi verso un proprio percorso funzionale e normativo.

Il contratto di apprendistato viene confermato come strumento formativo per il mercato affiancandolo al sistema istituzionale di istruzione e formazione introdotto dalla legge n. 53/2003, c.d. riforma Moratti; mentre il contratto di formazione e lavoro cede il passo ad una nuova tipologia contrattuale, il contratto di inserimento, ove la componente formativa si presenta ora come eventuale, a fronte dello scopo funzionale di politica occupazionale per l'inserimento o la reintroduzione di particolari categorie di soggetti nel mercato del lavoro (giovani, disoccupati di lunga durata, donne residenti in aree geografiche in cui il tasso occupazionale femminile sia particolarmente basso, persone portatrici di grave handicap fisico, psichico e mentale).

La riforma dei contratti a contenuto formativo si è dovuta conformare ad

---

\* *Lilli Carollo è collaboratrice Isfol.*

alcuni criteri direttivi imposti dal legislatore delegante *ex* articolo 2, legge n. 30/2003, alcuni dei quali possono considerarsi in linea di continuità con le linee direttive contenute nelle precedenti leggi di riforma, legge n. 196/1997 e legge n. 144/1999, comunque discostandosi da questi prevedendo la valorizzazione della formazione interna all'azienda, piuttosto che quella esterna.

In tal modo vengono richiamati il rispetto delle competenze affidate alle Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro (legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), il rispetto degli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupazione, degli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato all'occupazione, nonché la necessaria semplificazione e snellimento delle procedure di riconoscimento e di attribuzione degli incentivi connessi ai contratti a contenuto formativo.

L'istituto dell'apprendistato viene dunque profondamente modificato dal legislatore. Fermo restando il diritto-dovere di istruzione e formazione vengono introdotte tre tipologie di apprendistato distinte tra loro a seconda dei percorsi formativi e degli obiettivi cui questi sono finalizzati.

L'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale, il contratto di apprendistato professionalizzante tende al conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale, mentre il contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per i percorsi di alta formazione è rivolta all'acquisizione di un titolo di studio di livello secondario, universitario, o di alta formazione, nonché per la specializzazione tecnica superiore *ex* articolo 69 legge n. 144/1999 (IFTS).

Per ciò che riguarda il campo di applicazione, dal punto di vista datoriale, le tre forme di apprendistato possono essere stipulate in tutti i settori di attività (articoli 48, comma 1, 49, comma 1, 50, comma 1), ad eccezione delle pubbliche amministrazioni, alle quali, giova ricordare, non viene applicato il decreto legislativo n. 276/2003, *ex* articolo 1, comma 2, del medesimo. Dal punto di vista dei soggetti destinatari, lo si vedrà meglio in seguito, il legislatore individua i destinatari di ciascuna tipologia contrattuale secondo fasce d'età che nell'apprendistato professionalizzante e nel contratto per l'alta formazione sostanzialmente coincidono.

A seguito della riforma, l'assunzione di lavoratori in apprendistato da parte dei datori di lavoro sarà senz'altro più agevole, data l'abrogazione dell'articolo 2, comma 2, legge n. 25/1955 *ex* articolo 85, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 276/2003, i quali non sono più tenuti all'obbligo della preventiva autorizzazione da parte del servizio ispettivo della Direzione provinciale del lavoro.

Analogamente a quanto previsto dalla precedente disciplina, il datore di lavoro deve attenersi comunque ad un limite numerico nell'assunzione di apprendisti all'interno della propria azienda. Così, il numero complessivo degli apprendisti non può essere superiore al 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro stesso. Viene aggiunto, inoltre, che chi non abbia dipendenti specializzati o qualificati, o che comunque ne abbia in numero inferiore a tre, può assumere apprendisti in numero non

superiore a tre. Una deroga al limite numerico sussiste, tuttavia, per le imprese artigiane alle quali si applica l'articolo 4 della legge n. 443/1985 (articolo 47, comma 2). Anche se non espressamente indicato, sembra che il limite numerico possa considerarsi riferito alle tre tipologie complessivamente considerate.

Venendo ora alla disciplina prettamente lavoristica, il legislatore ha disposto norme analoghe per il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione e per il contratto professionalizzante.

In particolare, viene previsto che il datore di lavoro non possa remunerare l'apprendista secondo tariffe di cottimo, né recedere dal contratto senza giusta causa o giustificato motivo prima della scadenza del termine. In ogni caso, al termine del periodo di apprendistato, il datore di lavoro potrà recedere dal rapporto di lavoro *ex* articolo 2118 c.c., secondo quanto già previsto dall'articolo 19 della legge n. 25/1955.

Il riferimento all'articolo 2118 c.c. e la previsione di una durata massima di apprendistato (come si vedrà, tre anni per la prima tipologia, sei per la seconda o per le due congiuntamente) lascerebbero intendere il contratto di apprendistato come "fase iniziale" di un contratto a tempo indeterminato<sup>1</sup>. Il limite temporale dell'apprendistato, secondo tale interpretazione, concepito per evitare una condizione di sfruttamento del lavoratore, non si sostanzierebbe nel termine del contratto, ma in una condizione legale il cui avveramento trasformerebbe l'apprendistato in rapporto comune di lavoro a tempo indeterminato, allorché venga superato senza disdetta *ex* articolo 2118 c.c. da parte del datore di lavoro.

La vigente disciplina non riprende, tuttavia, quanto disposto dall'articolo 19, legge n. 25/1955, secondo cui se non veniva data disdetta *ex* articolo 2118, l'apprendista veniva mantenuto in servizio con la qualifica conseguita mediante le prove di idoneità ed il periodo di apprendistato era considerato utile ai fini dell'anzianità di servizio. D'ora in poi, perciò, l'eventuale trasformazione del rapporto potrà essere disposta solo dal giudice.

**2. Il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione-formazione** si incardina nel processo di riforma del sistema dell'istruzione e formazione previsto dalla legge n. 53/2003 *ex* articolo 2, comma 1, lett. c) e articolo 4 nei quali si prevede il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni con l'abrogazione dell'obbligo scolastico e l'assicurazione ai soggetti che abbiano compiuto i quindici anni di seguire corsi in alternanza scuola-lavoro.

Questa prima tipologia di apprendistato ha come destinatari i *giovani* e gli *adolescenti* che abbiano compiuto quindici anni di età.

Il decreto legislativo n. 181/2000, come modificato dal decreto legislativo n. 297/2002, all'articolo 1, comma 2, lett. b), definisce come "giovani" i "soggetti di età superiore ai diciotto anni e fino a venticinque anni compiuti, o se in

---

<sup>1</sup> In tal senso D'Onghia, *I contratti a finalità formativa: apprendistato e contratto d'inserimento*, in Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il D.Lgs. n. 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004, 278.

possesso di un diploma universitario di laurea, fino a ventinove anni compiuti”, mentre gli “adolescenti” sono, secondo la lett. a) dello stesso articolo, i “minori d’età compresa tra quindici e diciotto anni che non siano più soggetti all’obbligo scolastico”.

Avendo il legislatore aggiunto anche i “giovani” tra i soggetti destinatari, si presume che destinatari dell’apprendistato per l’espletamento del diritto-dovere di istruzione-formazione potranno essere non solo i soggetti tra quindici e diciotto anni, ma anche soggetti che abbiano superato i diciotto anni, ma che non abbiano ancora completato il percorso di istruzione e formazione <sup>2</sup>.

Ad ogni modo, questa tipologia di apprendistato dovrebbe divenire l’unica forma di rapporto di lavoro possibile tra i quindici e i diciotto anni. Si consideri, poi, che l’individuazione dell’età minima per essere assunti in apprendistato a quindici anni è di particolare rilievo in quanto pone fine alla discrasia presente nel precedente sistema tra acquisizione della capacità al lavoro, acquisibile una volta assolto l’obbligo scolastico, ora sostituito dal diritto-dovere di istruzione e formazione per dodici anni, e capacità di essere assunti con contratto di apprendistato.

Quanto alla durata del contratto, il legislatore stabilisce solamente che questa non possa essere superiore ai tre anni; la durata effettiva del contratto verrà stabilita di volta in volta in considerazione della qualifica da conseguire, del titolo di studio, dei crediti professionali e formativi acquisiti, nonché del bilancio delle competenze realizzato dai servizi pubblici per l’impiego o dai soggetti privati accreditati, mediante l’accertamento dei crediti formativi definiti dalla legge n. 53/2003 (articolo 2, comma 1, lett. h). La norma, in ogni caso, non precisa quali siano i soggetti competenti ad individuare la durata del contratto; dunque, si può supporre che questa venga individuata direttamente in fase di contrattazione individuale.

Tra i requisiti imposti dal legislatore nazionale viene richiesta la forma scritta del contratto, contenente l’indicazione della prestazione lavorativa oggetto del contratto, il piano formativo individuale e la qualifica che potrà essere acquisita al termine del rapporto di lavoro sulla base degli esiti della formazione aziendale od extra-aziendale (articolo 48, comma 3, lett. a).

La norma non esplicita, come invece viene fatto per altri istituti nel decreto legislativo n. 276/2003 <sup>3</sup>, se il requisito della forma scritta sia imposto come

<sup>2</sup> M. Tiraboschi, *Il nuovo apprendistato e il contratto d’inserimento (ex Cfl)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi, GLav*, 2003, n. 4, suppl., 102; D. Garofalo, *Apprendistato e contratto di inserimento*, in [www.unicit.it/lavoro](http://www.unicit.it/lavoro), 11. Di diverso avviso Scazzocchio, *I contratti a contenuto formativo*, in *GLav*, 2003, n. 46, 16; Bianchi, *Il nuovo contratto di apprendistato*, in *DPL*, 2003, n. 36, 2425; Pinto, *La modernizzazione promessa. Osservazioni critiche sul decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in Pinto, *Lavoro e nuove regole. Dal Libro Bianco al decreto legislativo 276/2003*, collana *Formazione ISF*, Ediesse, Roma, 2004, 62.

<sup>3</sup> Il legislatore richiede la forma scritta, pena la nullità del contratto, per il contratto di somministrazione di lavoro (art. 21, comma 4), mentre la richiede ai fini della prova per il contratto di lavoro intermittente (art. 35, comma 1), per il contratto di lavoro ripartito (art. 42, comma 1) e per il contratto di lavoro a progetto (art. 62, comma 1).

formalità richiesta *ad substantiam* o *ad probationem*, ovvero se persegua altri propositi.

Secondo parte della dottrina <sup>4</sup>, la forma scritta è stata richiesta dal legislatore per “compensare” l’abolizione della autorizzazione che il datore doveva ottenere, come si è accennato, da parte della Direzione provinciale del lavoro competente prima dell’assunzione dell’apprendista. L’autorizzazione amministrativa, infatti, non solo aveva funzione certificativa, ma garantiva il giovane verificando l’effettiva esistenza delle condizioni per poter stipulare un contratto d’apprendistato, condizionando, di fatto, la fruizione da parte del datore di lavoro delle agevolazioni normative e contributive proprie dell’apprendistato. La forma scritta del contratto sarebbe dunque “una sorta di tecnica di controllo indiretto del legittimo ricorso a tale contratto” e la sua mancanza non inficerebbe la validità del contratto, né comporterebbe alcuna conseguenza sul piano probatorio. Secondo tale interpretazione, la forma scritta sarebbe richiesta *ad regularitatem* e l’assenza comporterebbe una mera irregolarità procedurale, sanabile anche nel corso del rapporto, ma la cui persistenza priverebbe il datore di lavoro del beneficio relativo agli incentivi economici e normativi.

Per ciò che concerne i profili formativi il legislatore rinvia la loro regolamentazione alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, d’intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nel rispetto, comunque, di alcuni criteri e principi direttivi stabiliti dal legislatore nazionale (articolo 48, comma 4).

L’assetto così progettato dal legislatore ha destato alcune perplessità in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni in attuazione del nuovo articolo 117 Cost.

Di fatto, la natura complessa del contratto di apprendistato rende di per sé il problema di difficile soluzione, dato l’intreccio di competenze che si configurano attorno a tale figura che va a toccare le norme relative alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e le disposizioni generali sull’istruzione (articolo 117, comma 2, lett. *m*) e *n*), Cost.) da regolarsi attraverso legislazione statale, l’area della formazione professionale, di esclusiva competenza legislativa delle Regioni e i sistemi di tutela e sicurezza del rapporto di lavoro spettanti alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni (articolo 117, comma 3) <sup>5</sup>.

In particolare, vengono prospettate <sup>6</sup> questioni di illegittimità costituzionale per violazione dell’articolo 117 Cost. con riferimento alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di formazione. Viene sostenuto, infatti, che il termine “regolamentazione” regionale, unito ai vari vincoli di consulta-

---

<sup>4</sup> In tal senso D’Onghia, *op. cit.*, 276; D. Garofalo, *op. cit.*, 16.

<sup>5</sup> Scagliarini, *Mercato del lavoro: la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni*, in *GLav*, 2003, n. 4, suppl., 14.

<sup>6</sup> D’Onghia, *op. cit.*, 279; dello stesso parere, D. Garofalo, *op. cit.*, 24.

zione, indurrebbe a ritenere che il rinvio sia rivolto ad una fonte normativa secondaria regionale e comunque ad una regolamentazione concertata a livello istituzionale o sociale ad un livello diverso (nazionale) da quello regionale. D'altro canto, viene poi criticata l'imposizione di linee direttrici imposte dal legislatore nazionale alle Regioni nel porre in essere tale regolamentazione relativa alla formazione in apprendistato <sup>7</sup>.

Come accennato, infatti, il legislatore nazionale ha previsto alcuni criteri ai quali Regioni e soggetti competenti dovranno attenersi. In primo luogo, la regolamentazione regionale dovrà tenere conto della definizione della qualifica professionale ai sensi della legge n. 53/2003 <sup>8</sup>.

Inoltre, i soggetti di cui sopra dovranno prevedere il monte ore di formazione, esterna o interna all'azienda, congruo al raggiungimento della qualifica professionale e secondo standard minimi formativi definiti sempre ai sensi della legge n. 53/2003 <sup>9</sup>.

La mancata previsione di un monte ore prestabilito dovrebbe ricollegarsi al successivo criterio disposto dal legislatore in cui si prevede il pieno rinvio alla contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa a livello nazionale, territoriale e aziendale relativamente alla determinazione delle modalità di erogazione della *formazione aziendale*, anche all'interno degli enti bilaterali, nel rispetto, comunque, degli standard generali fissati dalle Regioni <sup>10</sup>. Viene dunque riconosciuto un "sistema oggettivizzato" rispetto a quello "soggettivizzato" presente nella precedente normativa secondo cui la formazione aziendale veniva totalmente rimessa alla gestione del datore di lavoro <sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Così D'Onghia, *op. cit.*, 279; D. Garofalo, *op. cit.*, 24. Si consideri che già alcune Regioni hanno presentato ricorso di fronte alla Corte costituzionale.

<sup>8</sup> L'art. 2, comma 1, lett. h) della legge n. 53/2003 prevede che "ferma restando la competenza regionale in materia di formazione e istruzione professionale, i percorsi del sistema dell'istruzione e della formazione professionale realizzano profili educativi, culturali e professionali, ai quali conseguono titoli e qualifiche professionali di differente livello, valevoli su tutto il territorio nazionale se rispondenti ai livelli essenziali di prestazione di cui alla lett. c); le modalità di accertamento di tale rispondenza, anche ai fini della spendibilità dei predetti titoli e qualifiche nell'Unione europea, sono definite con il regolamento di cui all'art. 7, comma 1, lett. c); i titoli e le qualifiche costituiscono condizione per l'accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore, fatto salvo quanto previsto dall'art. 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144; i titoli e le qualifiche conseguiti al termine dei percorsi del sistema dell'istruzione e della formazione professionale di durata almeno quadriennale consentono di sostenere l'esame di Stato, utile anche ai fini degli accessi all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa frequenza di apposito corso annuale, realizzato d'intesa con le università e con l'alta formazione artistica, musicale e coreutica, e ferma restando la possibilità di sostenere, come privatista, l'esame di Stato anche senza tale frequenza".

<sup>9</sup> L'art. 7, comma 1, l. n. 53/2003 stabilisce che "mediante uno o più regolamenti da adottare a norma dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione e dell'art. 17, comma 2, della l. 23 agosto 1988, n. 400, sentite le Commissioni parlamentari competenti, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, si provvede: [...] c) alla definizione degli *standard* minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici".

<sup>10</sup> M. Tiraboschi, *op. cit.*, 103.

<sup>11</sup> Così D. Garofalo, *op. cit.*, 20.

Coerentemente a quanto stabilito in sede di delega viene dunque valorizzata la formazione in azienda, non prevedendosi più obbligatoriamente una fase formativa esterna, ma prospettandosi un'alternativa tra i due metodi formativi. Viene così meno il principio disposto dall'articolo 16, comma 2, della legge n. 196/1997 che riconosceva i benefici contributivi solo ove l'apprendista partecipasse ad attività formativa esterna.

Altro criterio fissato dal legislatore nazionale consiste nel riconoscimento, sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna all'impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali. La disposizione assume particolare rilievo ove si consideri che una volta conseguita la qualifica professionale, l'apprendista potrà spenderla sia in caso di prosecuzione del rapporto presso il medesimo datore di lavoro, qualora questo non pronunci disdetta ai sensi dell'articolo 2118 c.c., sia con riguardo ad una nuova assunzione.

Ulteriore novità della nuova disciplina è poi costituita dal fatto che la formazione conseguita dall'apprendista deve essere registrata, oltre che nella scheda professionale, anche all'interno del "libretto formativo del cittadino"<sup>12</sup>.

Infine, per garantire una effettiva formazione, è richiesto che l'apprendista sia affiancato durante tutto il percorso formativo da un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate, da rinvenirsi presumibilmente, data la mancanza di definizione di specifiche competenze da parte del legislatore, nell'articolo 2 del DM 28 febbraio 2000<sup>13</sup>.

**3.** La seconda forma di apprendistato, l'apprendistato professionalizzante, regolato all'articolo 49 del decreto legislativo n. 276/2003, è finalizzata al conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e l'acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali. Si presume sarà la tipologia più utilizzata, soprattutto in ragione dell'ampliamento della sfera dei destinatari da parte del legislatore, tale da convogliare in questa tipologia i soggetti che nella precedente normativa erano destinatari del contratto di formazione e lavoro.

---

<sup>12</sup> Secondo l'art. 2, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 276/2003, il libretto formativo è istituito di concerto tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni e sentite le parti sociali. All'interno del libretto formativo vengono registrate le competenze acquisite durante la formazione in apprendistato, la formazione in contratto di inserimento, la formazione specialistica e la formazione continua svolta durante l'arco della vita lavorativa ed effettuata da soggetti accreditati dalle regioni, nonché le competenze acquisite in modo non formale e informale secondo gli indirizzi della Unione europea in materia di apprendimento permanente, purché riconosciute e certificate.

<sup>13</sup> L'art. 2, comma 1, DM 28 febbraio 2000, prevede che "Le funzioni di tutore possono essere svolte da un lavoratore qualificato designato dall'impresa oppure, nel caso di imprese con meno di quindici dipendenti e nelle imprese artigiane, dal titolare dell'impresa stessa, da un socio o da un familiare coadiuvante. Il lavoratore designato dall'impresa per le funzioni di tutore deve: — possedere un livello di inquadramento contrattuale pari o superiore a quello che l'apprendista conseguirà alla fine del periodo di apprendistato; — svolgere attività lavorative coerenti con quelle dell'apprendista; — possedere almeno tre anni di esperienza lavorativa.

Essa ha come destinatari i giovani tra i 18 e i 29 anni, ma potranno essere assunti anche minori diciassetenni qualora dispongano di una qualifica professionale conseguita ai sensi della legge n. 53/2003.

L'apprendistato professionalizzante è quindi un contratto utile ai giovani che abbiano completato il proprio percorso di studi e che vogliano entrare nel mondo del lavoro attraverso una specifica qualificazione professionale.

Con riferimento all'innalzamento del limite massimo d'età a ventinove anni, il legislatore pone fine alle diverse differenziazioni di età esistenti nella precedente disciplina, con riferimento alle aree geografiche (24 anni al centro e 26 anni nelle regioni di cui agli obiettivi 1 e 2, ex articolo 16, comma 1, legge n. 196/1997), ai soggetti portatori di handicap (limite massimo d'età era elevato di due anni, ex articolo 16, comma 1, legge n. 196/1997) ed al settore dell'artigianato (la contrattazione collettiva nazionale poteva elevare il limite massimo fino a 29 anni per qualifiche ad alto contenuto professionale, ex articolo 21, comma 5, legge n. 56/1987)<sup>14</sup>.

Quanto alla durata del contratto di apprendistato professionalizzante, questa non può essere inferiore a due anni e superiore a sei. Saranno comunque i contratti collettivi, stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale, a stabilire la durata del contratto di apprendistato professionalizzante in funzione della qualificazione da conseguire.

L'ampliamento della durata massima a sei anni, rispetto alla precedente normativa che la fissava a quattro anni (articolo 16, comma 1, legge n. 196/1997), può esser visto come strumento di contrasto al lavoro sommerso. Esso difatti garantisce al datore di lavoro di poter beneficiare più a lungo degli incentivi economici e normativi propri dell'apprendistato e al giovane lavoratore di usufruire della copertura contributiva, seppur minima, per periodi relativamente lunghi<sup>15</sup>.

Particolare importanza assume poi la disposizione che prevede la possibilità di sommare i periodi di apprendistato svolti per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione con quelli prestati dal lavoratore durante l'apprendistato professionalizzante, sempre nel rispetto della durata massima di sei anni. Attraverso tale previsione il giovane potrà perciò usufruire delle due diverse tipologie contrattuali attraverso un percorso formativo lineare volto via via ad una qualificazione superiore.

Analogamente al contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, anche per il contratto di apprendistato professionalizzante è prevista la forma scritta del contratto<sup>16</sup> che deve contenere l'indicazione della prestazione oggetto del contratto, il piano formativo individuale, nonché l'*eventuale* qualifica che potrà essere acquisita al termine

---

<sup>14</sup> Tiraboschi, *op. cit.*, 103; D. Garofalo, *op. cit.*, 13.

<sup>15</sup> D'Onghia, *op. cit.*, 275.

<sup>16</sup> Per ciò che concerne il valore da dare alla forma scritta del contratto si rinvia a quanto detto in sede d'analisi del contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e di formazione.

del rapporto di lavoro sulla base degli esiti della formazione aziendale od extra-aziendale.

L'aggettivo "eventuale" relativo alla qualifica da acquisire attraverso l'apprendistato professionalizzante rende dunque incerto l'effettivo raggiungimento della stessa da parte dell'apprendista al termine del rapporto e mal si concilia con il fine stesso dell'apprendistato professionalizzante stabilito dal legislatore, e cioè il "conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro (...)" ex articolo 49, comma 1.

Anche in questa tipologia di apprendistato, il legislatore ha affidato la regolamentazione dei profili formativi alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, questa volta, però, non più d'intesa con i Ministeri del lavoro e dell'istruzione, università e ricerca, ma con le associazioni dei datori di lavoro e lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano *regionale*, escludendo così il livello di contrattazione nazionale ed attuando la c.d. "regionalizzazione della regolamentazione" o "federalismo sindacale"<sup>17</sup>. Il legislatore impone tuttavia alcuni criteri direttivi per alcuni aspetti analoghi ai criteri disposti per la prima tipologia di apprendistato.

Primo rilievo distintivo di questa tipologia si rinviene nella previsione di un monte ore minimo di 120 ore per anno per la c.d. "formazione formale", o "formazione teorica", finalizzata all'acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali. Questo tipo di formazione, di carattere più generale rispetto a quella espletata durante l'attività lavorativa, potrà svolgersi, a scelta dell'azienda, sia all'interno che all'esterno della stessa.

È rimessa ai contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione e di articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni. Attraverso tale disposizione, vi sarà così la possibilità di "internalizzare" la formazione esterna in ipotesi in cui la formazione interna sia più efficace al conseguimento della qualificazione dedotta in contratto.

Anche per tale tipologia di apprendistato è previsto il riconoscimento sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione della qualifica professionale ai fini contrattuali, che la formazione effettuata sia registrata nel libretto formativo e che l'apprendista sia affidato ad un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate.

**4.** La terza ipotesi di apprendistato, *apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione* è una tipologia in cui la formazione

---

<sup>17</sup> Si rinvia a quanto esposto in ordine alla prima tipologia contrattuale di apprendistato relativamente alle questioni di presunta illegittimità costituzionale rispetto all'art. 117 Cost. delle norme concernenti il rinvio alla regolamentazione regionale, intesa come fonte normativa secondaria, e di criteri imposti a tale regolamentazione da parte del legislatore nazionale.

del lavoratore è rivolta al conseguimento di titoli di studio di livello secondario, per il conseguimento di titoli di studio universitari e della alta formazione, nonché per la specializzazione tecnica superiore di cui all'articolo 69 della legge n. 144/1999 (IFTS).

Tale tipologia contrattuale si sviluppa, perciò, in percorsi sia attinenti propriamente all'istruzione che in percorsi rivolti alla formazione del lavoratore, comunque nella fase più alta di ciascun percorso.

Come la prima tipologia di apprendistato, anch'essa è strettamente collegata al nuovo sistema di istruzione e formazione di cui alla legge n. 53/2003, in modo particolare all'articolo 2, lett. g) in cui si prevede che l'ammissione al quinto anno del secondo ciclo di studi (costituito dal sistema dei licei e dal sistema dell'istruzione e della formazione professionale) permette l'accesso all'istruzione e alla formazione tecnica superiore.

Destinatari possono essere i giovani tra i 18 e i 29 anni. Ma è previsto che il limite di età possa scendere a 17 anni se i soggetti in questione siano già in possesso di una qualifica professionale conseguita secondo quanto stabilito dalla legge n. 53/2003.

La formulazione da parte del decreto legislativo n. 276/2003 dell'apprendistato per l'alta formazione è minima, quasi a voler segnalare la possibilità di un utilizzo del contratto di apprendistato secondo percorsi di alta formazione come avviene già in alcune aree del nostro paese<sup>18</sup>. Un esempio di apprendistato che incrocia la formazione universitaria viene previsto dalla legge provinciale del 19 maggio 2003, n. 9 della Provincia di Bolzano, in cui si ammettono contratti di apprendistato di secondo livello in cui l'apprendista frequenta l'Università anziché la scuola professionale allo scopo di conseguire un titolo accademico riconosciuto dal ministero competente (articolo 23, comma 1).

Il legislatore dispone, così, che, ferme restando le intese vigenti (da interpretarsi "esperienze in corso"<sup>19</sup>), la regolamentazione e la durata dell'apprendistato è rimessa, per i soli profili che attengono alla formazione, alle Regioni in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le Università e le altre istituzioni formative.

A parere di alcuni<sup>20</sup> il predetto accordo tra le Regioni e i soggetti citati potrebbe profilarsi come incostituzionale essendo la materia della formazione, come più volte ricordato, di competenza legislativa esclusiva delle Regioni; pertanto, la predisposizione delle regole sui percorsi formativi non dovrebbe essere vincolata dall'accordo con altri soggetti.

Lo stretto collegamento che si viene a creare tra tale tipologia contrattuale e sistema universitario richiederebbe, tuttavia, una connessione tra qualificazione conseguita attraverso il percorso formativo ed il riconoscimento dei crediti formativi universitari (cfu). In realtà, un nesso potrebbe rinvenirsi nel

---

<sup>18</sup> M. Tiraboschi, *op. cit.*, 104.

<sup>19</sup> M. Tiraboschi, *op. cit.*, 104.

<sup>20</sup> L. Zoppoli, *Università e riforma del mercato del lavoro*, intervento al Convegno organizzato dall'Università degli Studi di Padova del 2 febbraio 2004, in [www.unict.it/lavoro](http://www.unict.it/lavoro).

successivo articolo 51 che prevede che “la qualifica professionale conseguita attraverso l’apprendistato costituisce credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale”; tuttavia, parte della dottrina<sup>21</sup> esclude che la norma sia riferibile all’apprendistato per alte professionalità e che quindi riguardi l’acquisizione di crediti per la formazione universitaria, ritenendo invece che spetti alle singole università “acquisire orientamenti e disponibilità” nel coordinamento tra i propri percorsi didattici e offerta formativa connessa all’apprendistato.

Infine, per quanto concerne la disciplina prettamente lavoristica, il legislatore non dispone nulla, né rinvia a successiva regolamentazione. Si presume, dunque, data la contiguità di questa tipologia con quella dell’apprendistato per l’espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, che si possa ritenere applicabile la disciplina di questa ultima per ciò che riguardi la forma scritta, le regole sul recesso alla fine o durante lo svolgimento del rapporto di lavoro ed il divieto di retribuzione secondo tariffe di cottimo.

**5.** Come accennato, l’articolo 51 dispone che “la qualifica professionale conseguita attraverso il contratto di apprendistato costituisce credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale”. Per quanto riguarda le modalità di riconoscimento dei crediti, le stesse devono essere definite entro un anno dall’entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, previa intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto delle competenze di queste ultime e di quanto stabilito nell’Accordo in Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali del 18 febbraio 2000 e nel DM 18 maggio 2001.

Attraverso l’articolo 51, le imprese vengono così legittimate a riconoscere la qualifica professionale conseguita tramite il contratto di apprendistato come credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e formazione, con ciò valorizzando il loro ruolo delle stesse nei percorsi formativi ed anche in sede di certificazione, tanto da assumere a parere di alcuni, la funzione di “nuova istituzione formativa”<sup>22</sup>.

Con riguardo alle qualifiche professionali acquisibili attraverso l’apprendistato, al fine di armonizzare le stesse, viene inoltre istituito un repertorio delle professioni presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, predisposto da un organismo tecnico di cui fanno parte il Ministero dell’istruzione, della università e della ricerca, le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni.

**6.** Come incentivo indiretto all’assunzione di apprendisti, l’articolo 53,

<sup>21</sup> L. Zoppoli, *op. cit.*

<sup>22</sup> D’Onghia, *op. cit.*, 278.

comma 2, dispone che, fatte salve specifiche previsioni di legge o di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di apprendistato sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative o istituti, quali, ad esempio, la disciplina sui licenziamenti e sui diritti sindacali.

Un'agevolazione evidentemente di carattere economico risiede nell'articolo 53, comma 1, in cui viene data la possibilità di assumere l'apprendista in una categoria di inquadramento inferiore di due livelli alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto di apprendistato. In tal modo al datore di lavoro è così consentito di retribuire l'apprendista in misura inferiore rispetto ad un'assunzione con contratto di lavoro ordinario. La norma suscita perplessità ove si consideri che il sottoinquadramento può durare per periodi di tempo piuttosto lunghi (sei anni nell'apprendistato professionalizzante). Differentemente, la precedente normativa stabiliva un inquadramento di pari livello rispetto a quello proprio della qualificazione da conseguire ed inoltre, la contrattazione collettiva stabiliva che la retribuzione aumentava proporzionalmente mano a mano che si avvicinava il termine di apprendistato fino a raggiungere quasi il 100 per cento della retribuzione offerta al lavoratore qualificato. Al riguardo alcuni<sup>23</sup> sostengono che in caso di formazione molto ridotta il minore trattamento retributivo potrebbe sollevare dubbi di legittimità costituzionale in rapporto sia all'articolo 36 Cost., per ciò che riguarda la proporzionalità e la sufficienza della retribuzione, che all'articolo 3 Cost., sulla questione della parità di trattamento tra i lavoratori.

Ulteriore incentivo indiretto al ricorso del contratto di apprendistato, può considerarsi l'ampliamento della platea dei destinatari e l'allungamento della durata massima nell'apprendistato professionalizzante e nell'apprendistato per l'alta formazione.

Infine, l'articolo 53, comma 3, prevede che, in attesa della riforma del sistema degli incentivi all'occupazione, restano salvi gli attuali sistemi di incentivazione economica. Il godimento di questi è tuttavia subordinato alla verifica dell'effettiva formazione compiuta attraverso modalità definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La precedente normativa condizionava il beneficio delle agevolazioni da parte del datore di lavoro all'effettiva frequenza da parte dell'apprendista dei corsi di formazione esterna (articolo 16, comma 2, legge n. 196/1997). La mancata riproposizione della disposizione è in linea con la *ratio* della nuova disciplina che, difatti, tende alla semplificazione e allo snellimento delle procedure di riconoscimento e di attribuzione degli incentivi connessi ai contratti a contenuto formativo prevedendo anche criteri di automaticità (articolo 2, comma 1,

---

<sup>23</sup> D'Onghia, *op. cit.*, 287.

lett. f), legge n. 30/2003), nonché al venir meno dell'obbligatorietà della formazione esterna.

In caso di inadempimento nella erogazione della formazione tale da impedire il realizzarsi delle finalità proprie di ciascuna tipologia contrattuale, di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro, lo stesso sarà tenuto al pagamento dei "contributi agevolati maggiorati del 100 per cento".

La norma ha destato perplessità in dottrina<sup>24</sup> dovute al fatto che i contributi agevolati sono di fatto inferiori alla metà di quelli che dovrebbe pagare il datore di lavoro in caso di assunzione ordinaria. Di fatto, dunque, la maggiorazione prevista come sanzione determinerebbe in qualunque modo un risparmio contributivo per il datore di lavoro. Si prospetta, dunque, soprattutto ai fini di una efficace sanzione tale da disincentivare un abuso del contratto a fini diversi da quelli formativi del giovane, un'interpretazione di "contributi agevolati" come quelli non pagati per effetto dell'agevolazione<sup>25</sup>. Vero è poi che, ai fini di una reale ed efficace salvaguardia dell'aspetto formativo del contratto di apprendistato, accanto alla sanzione pecuniaria amministrativa si sarebbe dovuta prevedere una norma che ritenesse il contratto di apprendistato *ab initio* a tempo indeterminato in caso di mancata erogazione della formazione nel corso del contratto di apprendistato.

**7.** L'articolo 47, comma 3, stabilisce che, in attesa della regolamentazione del contratto di apprendistato ai sensi del presente decreto, continua ad applicarsi la vigente normativa in materia.

Si è visto, infatti, che una parte consistente della materia è devoluta alla regolamentazione regionale e alla contrattazione collettiva, in particolare per i profili che attengono alla formazione, alle modalità di erogazione e articolazione della stessa e alla durata del contratto (per l'apprendistato professionizzante).

Seguendo il dato letterale, in attesa di tale regolamentazione, si dovrebbe applicare integralmente la precedente disciplina, con l'eccezione di quanto disposto dall'articolo 85, comma 1, lett. b), che, come si è visto, abroga l'articolo 2, comma 2, e l'articolo 3 della legge n. 25/1955. Di fatto, quindi, il datore di lavoro potrà immediatamente assumere apprendisti senza autorizzazione preventiva da parte della Direzione provinciale del lavoro competente, curando direttamente la verifica dei limiti numerici stabiliti (100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio) e precisare i contenuti del contratto di apprendistato nella lettera di assunzione. Inoltre, non è più previsto che il lavoratore sia assunto obbligatoriamente per il tramite della struttura pubblica dell'Ufficio di collocamento attraverso sezione speciale dello stesso.

Durante la fase transitoria, dunque, il ricorso al contratto di apprendistato sarà limitato, per quanto riguarda i soggetti destinatari, ai giovani tra i sedici e i

<sup>24</sup> D'Onghia, *op. cit.*, 284; Pinto, *op. cit.*, 64

<sup>25</sup> Così D. Garofalo, *op. cit.*, 29.

ventiquattro anni (ventisei per le aree svantaggiate). Quanto alla durata del contratto, questa non potrà essere inferiore a diciotto mesi e superiore ai quattro anni<sup>26</sup>. Resteranno altresì applicabili gli inquadramenti e i trattamenti economici attualmente disposti dai Ccnl<sup>27</sup>.

Potrebbe prospettarsi, tuttavia, una lettura diversa della disposizione concernente la fase transitoria. In senso più favorevole per i datori di lavoro che potrebbero già usufruire degli incentivi economici e normativi, diretti e indiretti, propri della nuova disciplina. In tal senso si potrebbe rinviare alla precedente disciplina solo con riguardo alle disposizioni relative alla formazione, essendo possibile applicare immediatamente le nuove norme relative alle tre nuove tipologie di apprendistato relative al rapporto percentuale di assunzione, all'età dei soggetti da assumere, alla durata dei contratti ed al divieto di retribuire l'apprendista secondo tariffe di cottimo. Un'interpretazione di tal genere ha tuttavia destato preoccupazioni in dottrina, in quanto le diverse interpretazioni circa la disciplina da applicare da parte di ciascuna Regione potrebbero dar luogo a inaccettabili profili di disparità di trattamento tra i lavoratori apprendisti nelle diverse zone del paese<sup>28</sup>.

Al riguardo potrebbe essere utile un intervento amministrativo volto a chiarificare quali siano le norme applicabili durante la fase transitoria, considerando soprattutto che il periodo potrebbe presentarsi piuttosto lungo data la mancanza di un termine entro cui le Regioni devono attivarsi attraverso la loro regolamentazione, considerando poi la particolare complessità delle procedure di confronto tra i diversi soggetti chiamati a partecipare alla regolamentazione<sup>29</sup>.

Sembra ad ogni modo doversi optare, per ragioni di sistematicità della nuova disciplina, per l'operatività dell'intera riforma a seguito dell'intervento attraverso la regolamentazione da parte di Regioni e della contrattazione collettiva. Al momento quindi in cui interverrà tale regolamentazione, della precedente disciplina resteranno senz'altro ferme, per espresso volere del legislatore (articolo 54, comma 3), le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale previste dalla legge n. 25/1955, dunque gli articoli 15, 21 e 24, nonché l'articolo 21 della legge n. 41/1986, nonché tutte le disposizioni legislative e regolamentari previgenti qualora compatibili con il decreto legislativo n. 276/2003 (articolo 85, comma 1, lett. i).

Di particolare rilievo, infine, anche per la fase transitoria della disciplina, è l'istituzione da parte del legislatore, ex articolo 17, comma 8, di una Commissione di sorveglianza, c.d. Commissione dell'evidenza, che, in sostituzione del Comitato con funzioni consultive in materia di apprendistato e occupazione dei giovani ex articolo 1, legge n. 25/1955, svolgerà compiti di valutazione *in itinere*

---

<sup>26</sup> Così come prevedono le disposizioni contenute nella l. n. 25/1955, modificate dall'art. 16 della l. n. 196/1997.

<sup>27</sup> Scazzocchio, *op. cit.*, 15; Bianchi, *op. cit.*, 2423.

<sup>28</sup> Bianchi, *op. cit.*, 2423.

<sup>29</sup> D'Onghia, *op. cit.*, 289. Marini, *Apprendistato e contratti a contenuto formativo*, in *DPL*, 2003, n. 35, 2375.

della riforma dell'apprendistato. La Commissione è composta da rappresentanti ed esperti designati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel cui ambito si individua il Presidente, dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dalle Regioni e Province autonome, dalle parti sociali, dall'Inps e dall'Isfol. La Commissione si dovrà riunire almeno tre volte l'anno dovendo definire in via preventiva indicatori di risultato e d'impatto, formulare linee guida per la valutazione, predisponendo quesiti valutativi del cui soddisfacimento dovrà farsi carico il Rapporto annuale di cui all'articolo 17, comma 6; la stessa può inoltre commissionare valutazioni puntuali su singoli aspetti della riforma. Sulla base degli studi commissionati e delle informazioni contenute nel Rapporto annuale, la Commissione potrà formulare propri pareri e valutazione con periodicità annuale. Trascorsi tre anni dall'approvazione del decreto legislativo n. 276/2003, la Commissione sarà chiamata a predisporre una propria relazione, che sulla base degli studi e delle evidenze svolte, evidenzierà le realizzazioni e i problemi esistenti, evidenziando, altresì, le possibili modifiche alle politiche in oggetto.

## Il contratto di inserimento ovvero il “nuovo” cfl? Modelli a confronto

Martina Vincieri

**Sommario:** **1.** Premessa. La necessità del riordino dei contratti c.d. a contenuto formativo: la “scomparsa” del cfl. — **2.** I tratti peculiari del contratto di inserimento: il progetto di inserimento e la *vis* occupazionale dell’istituto. — **2.1.** *Segue:* la rilevanza causale del piano di inserimento. — **3.** I “soggetti svantaggiati” destinatari della riforma. — **4.** Contratti di inserimento (*ex* articolo 54, decreto legislativo n. 276/2003) e di reinserimento (*ex* articolo 20, legge n. 223/1991). — **5.** Conclusioni.

**1.** L’esigenza del riordino dei contratti a contenuto formativo occupa uno spazio di non poco rilievo all’interno della legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro (cfr. l’articolo 2, legge n. 30/2003). La legge, in particolare, ha fatto proprio il monito contenuto nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, ove si è auspicato un “ripensamento” in merito agli obiettivi da perseguire “nel settore congiunto” del lavoro e della formazione. Al fine di “semplificare” la normativa e “pervenire ad una disciplina organica della materia”<sup>1</sup> si è avvertita la necessità di accentuare le differenze tra i due “speciali” rapporti di lavoro con contenuto formativo, ovvero tra apprendistato e contratto di formazione e lavoro, valorizzando il ruolo formativo assunto dal primo e “specializzando” il secondo, quale strumento per l’inserimento mirato del lavoratore in azienda<sup>2</sup>.

È noto che con il cfl sono state perseguite finalità sia formative e di crescita professionale che occupazionali, volte a favorire l’ingresso dei giovani nel

---

\* Martina Vincieri è dottoranda in Diritto del lavoro e relazioni industriali presso l’Università di Bologna.

<sup>1</sup> Cfr. in tal senso già l’art. 16, n. 5 e l’art. 17 legge n. 196/1997, intitolato “riordino della formazione professionale”, a cui la legge delega ha inteso finalmente dare attuazione. V., al riguardo, Biagi, *Un diritto in evoluzione. Riflessioni sulla legge n. 196/1997, norme in materia di promozione dell’occupazione*, in Id. (a cura di),  *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997, 32 ss., nonché in Montuschi, M. Tiraboschi, Treu (a cura di),  *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003, 102 ss., il quale pone in rilievo l’obiettivo di “realizzare un più razionale ed efficiente sistema di istruzione e formazione professionale”, con riferimento anche al riordino dei contratti a causa formativa.

<sup>2</sup> V. l’art. 2, lett. b) della legge n. 30/2003; cfr., in proposito, Alleva,  *Il d.d.l. delega al Governo sul mercato del lavoro*, in www.cgil.it, per il quale la delega prevede “una riduzione di ruolo del contratto di formazione e lavoro, ora mirato alla realizzazione di limitate e contingenti finalità di inserimento e reinserimento del lavoratore in azienda, lasciando al contratto di apprendistato il ruolo di vero e proprio strumento formativo”.

mondo del lavoro<sup>3</sup>. Le incessanti modifiche cui l'istituto è stato sottoposto hanno, infatti, teso a ricercare un punto di equilibrio tra le due diverse funzioni, pur nel prevalere della definizione del contratto come "di (poca) formazione e (molto) lavoro"<sup>4</sup>. Sul punto si sono susseguite diverse letture giurisprudenziali che, posto l'accento sul precipuo scopo di inserimento lavorativo<sup>5</sup>, hanno finito per restringere gli spazi quanto alla rilevanza della violazione dell'obbligo formativo assunto dal datore di lavoro<sup>6</sup>.

Per ovviare alle deficienze e "sovrapposizioni"<sup>7</sup> proprie degli istituti formativi e del cfl in particolare, spesso utilizzato al solo fine di mascherare lo svolgimento di normali prestazioni di lavoro subordinato<sup>8</sup>, il legislatore delegato è intervenuto rimodellando la materia e dedicando un apposito titolo al contratto di apprendistato, completamente rivisitato ed ampliato, e al c.d. contratto di inserimento.

Quale la sorte riservata dal decreto n. 276/2003 al contratto di formazione e lavoro? Deve ritenersi che sia scomparso definitivamente ed il suo posto sia stato occupato dal "nuovo contratto di formazione e lavoro" ora denominato contratto di inserimento<sup>9</sup>?

Occorre, subito, precisare che la vecchia regolazione non è stata completamente abrogata bensì trova ancora applicazione nei rapporti di lavoro con la

---

<sup>3</sup> V. D'Antona, *Le tipologie "flessibili" del rapporto di lavoro*, in *QDLRI*, 1987, 66 ss., per il quale il contratto di formazione e lavoro si trova "a mezza via" tra il "tutto formazione" e il "tutto lavoro".

<sup>4</sup> Cfr. Ghezzi, Romagnoli, *Il rapporto di lavoro*, Zanichelli, Bologna, 1987, 42 ss.

<sup>5</sup> Si tratta della nota sentenza della Corte Costituzionale 25 maggio 1987, n. 190, in *LR*, 1987, 1500, con nota di Varesi e in *FI*, 1988, I, 361, con nota di De Luca, che chiarisce che "la finalità socio politica di favorire la costituzione di rapporti di lavoro subordinato per i giovani è nettamente prevalente rispetto a quella formativa"; cfr., tuttavia, il successivo intervento della Consulta, ove, viceversa, si afferma che la formazione entra a far parte dello schema causale del cfl, come oggetto di un'obbligazione del datore di lavoro, sullo stesso piano di quella retributiva (C. Cost. n. 149/1993, in *MGL*, 1993, 148).

<sup>6</sup> L'affermata irrilevanza dell'inadempimento agli obblighi formativi ha condotto, in diverse pronunce, alla conseguente disattivazione della sanzione di trasformazione del cfl in normale contratto di lavoro (come previsto dall'art. 3, comma 9, legge n. 863/1984): v., *ex plurimis*, Cass., 17 maggio 2003, n. 7737, in *GLav*, 2003, n. 28, 22 ss., nonché Cass., 9 febbraio 2001, n. 1907 e Cass., 1 agosto 1998, n. 7554.

<sup>7</sup> Per un approfondito studio sull'argomento v. di recente Varesi, *I contratti di lavoro con finalità formative*, F. Angeli, Milano, 2001, 98 ss.

<sup>8</sup> Cfr. Biagi, M. Tiraboschi, *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa: problemi e prospettive*, in *DRI*, 1999, n. 1, 110, ove si sottolinea "l'ambiguità" dei contratti a contenuto formativo, posto che "dietro la duplicità della causa negoziale" emerge "l'incapacità di progettare un reale percorso di formazione in alternanza, che non si traduca in un mero espediente" per acquisire forza lavoro "eterodiretta e a basso costo".

<sup>9</sup> Cfr. il primo commento sul punto di M. Tiraboschi, *Il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento (ex Cfl)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi*, *GLav*, 2003, n. 4, suppl., 2003, 104 ss., il quale chiarisce che "preso atto della quasi totale inesistenza di una componente formativa" nel cfl, il legislatore ne ha ridisegnato la funzione "in chiave di inserimento" e "reinserimento" di particolari categorie di lavoratori. V. anche Id., *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, in Id. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 199 ss.

Pubblica Amministrazione (articolo 86, n. 9)<sup>10</sup>: i contratti di formazione e lavoro restano l’unico tipo di contratto con finalità sia formative che di inserimento professionale, fruibile dalle Pubbliche Amministrazioni<sup>11</sup>.

Per contro, nell’ambito privato sarà possibile ricorrere, oltre che al rinnovato contratto di apprendistato, a quello di inserimento, sorto sulle ceneri del cfl dal quale lo separa una certa distanza<sup>12</sup>.

Sembrirebbe in tal modo confermato, stando alle prime interpretazioni, “l’attuale bipolarismo”<sup>13</sup> dei contratti in esame, non senza qualche dubbio o incertezza sul punto.

**2.** Gli articoli 54 e ss. del decreto disciplinano il contratto di inserimento, inteso quale strumento “diretto a realizzare, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, l’inserimento ovvero il reinserimento nel mercato del lavoro” di alcune categorie svantaggiate di lavoratori.

Mentre notevoli sono le differenze rispetto al cfl di tipo c.d. “forte”, non molto dissimile pare la definizione del contratto di formazione e lavoro di tipo c.d. “leggero” (cfr. la lett. *b*), dell’articolo 16, legge n. 451/1994), in quanto fattispecie indirizzata non tanto ad impartire una formazione, quanto “ad agevolare l’inserimento professionale mediante un’esperienza lavorativa che consenta un adeguamento delle capacità professionali al contesto produttivo ed organizzativo”. In dottrina è stato sottolineato come in questa fattispecie al datore di lavoro sia richiesta un’attività solo “informativa” in relazione alle regole del rapporto, all’organizzazione del lavoro e agli aspetti antinfortunistici, onde distinguere il contratto *de quo* da quello propriamente formativo (*ex* lett. *a*), legge n. 451/1994) così da qualificarlo come “contratto di lavoro per l’inserimento professionale”<sup>14</sup>. L’obbligo formativo, *rectius* informativo, è, infatti, limitato — ora esclusivamente per i rapporti di lavoro con la PA — a non meno di venti ore di “base”, che risultano da un attestato rilasciato dal datore di lavoro al prestatore alla scadenza del contratto di lavoro.

<sup>10</sup> Così espressamente chiariscono le norme transitorie e finali del decreto, nonché l’art. 1, n. 2 dello stesso laddove è esclusa l’applicazione delle disposizioni *de quibus* per le Pubbliche Amministrazioni e per il loro personale. La reale utilizzazione del cfl nel lavoro pubblico è, tuttavia, “insignificante”: cfr., sull’argomento, L. Zoppoli, *Nuovi lavori e pubbliche amministrazioni*, Intervento al convegno *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, Napoli, 4 e 5 dicembre 2003.

<sup>11</sup> *Ex* art. 54, comma 2, lett. *e*), è però prevista la possibilità, limitatamente agli enti pubblici di ricerca, di utilizzare il contratto di inserimento.

<sup>12</sup> La contrattazione collettiva è intervenuta, inoltre, a disciplinare il regime transitorio dei cfl tramite l’accordo interconfederale del 13 novembre 2003; il testo dell’accordo è reperibile all’indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>13</sup> Cfr. così Menghini, *I contratti a contenuto formativo*, in M.T. Carinci (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, 142 ss. e D. Garofalo, *Il riordino degli incentivi all’occupazione e dei contratti formativi*, in F. Carinci, Miscione (a cura di), *Il diritto del lavoro dal “Libro Bianco” al Disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano, 2002, 47 ss.

<sup>14</sup> In tali termini v. Ciucciovino, *Il contratto di inserimento professionale*, in *ADL*, 1995, n. 1, 114 ss.; cfr. inoltre Del Punta, *I contratti di formazione e lavoro*, in *RIDL*, 1995, I, 219 ss. Definisce questa seconda tipologia di cfl come “contratto di inserimento”, Biagi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2001, 147.

Tratto peculiare e “condizione” della fattispecie contrattuale disegnata nel decreto è il piano o progetto individuale di inserimento. Abilitata a stabilire le modalità per la definizione di tale piano, con particolare riferimento alla realizzazione del progetto, è la contrattazione collettiva nazionale, nonché territoriale ed aziendale, alla quale è stato affidato l’oneroso compito di dare attuazione ai molteplici e diversi istituti disciplinati dalla riforma<sup>15</sup>. Qualora la fonte collettiva nazionale non vi provveda entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore della legge, ai sensi dell’articolo 55, comma 3, del decreto, è anche prevista la convocazione delle parti e la mediazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al fine del raggiungimento di un accordo; in mancanza della stipulazione dell’accordo, nei quattro mesi successivi, si potrà giungere all’intervento sostitutivo, “in via provvisoria e con proprio decreto”, del Ministero del lavoro.

Di particolare rilevanza sono, inoltre, le norme transitorie e finali della legge delegata, laddove invitano le parti sociali a gestire “la messa a regime del decreto”, con riferimento anche alla complessa fase transitoria, attraverso la contrattazione collettiva di livello interconfederale<sup>16</sup>.

Proprio in attuazione dell’articolo 86, comma 13, del decreto è stato siglato l’11 febbraio 2004 un accordo interconfederale che rende immediatamente operativo per i datori di lavoro “in tutti i comparti produttivi” il nuovo contratto di inserimento<sup>17</sup>. L’accordo, che fornisce alcune prime risposte agli interrogativi che toccano uno dei temi centrali della riforma dei contratti a contenuto formativo, ossia il contratto di inserimento, ha efficacia dalla data di sottoscrizione e fino a quando non sarà sostituito dalla apposita disciplina definita dalla contrattazione collettiva ai vari livelli.

In proposito è già stato sottoscritto un primo accordo aziendale, col quale “le parti intendono disciplinare l’istituto, rendendolo applicabile alla specifica realtà aziendale”, salvo modifiche o integrazioni conseguenti ad una eventuale regolazione da parte della contrattazione collettiva nazionale<sup>18</sup>.

Prendono, dunque, avvio, quanto ai contratti di inserimento, le novità legislative.

La contrattazione collettiva di livello interconfederale è intervenuta, anzitutto, a definire la fase di transizione dal vecchio al nuovo diritto.

---

<sup>15</sup> Sul ruolo della contrattazione collettiva nella riforma cfr. M. Tiraboschi, *Il ruolo della contrattazione collettiva nella legge delega sul mercato del lavoro*, in *Contratti e contrattazione collettiva*, 2003, n. 3, 70 ss.; v. anche Serra, *Il ruolo della contrattazione collettiva nell’attuazione della Legge Biagi*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro* cit., 990 ss.

<sup>16</sup> Cfr. in proposito M. Tiraboschi, *Riforma del mercato del lavoro: approvato il decreto di attuazione della legge n. 30/2003*, in *GLav*, 2003, n. 32, 30 ss., il quale ha sottolineato come tali norme di chiusura del decreto ed il rinvio ai contratti collettivi interconfederali siano “decisivi”.

<sup>17</sup> Il testo dell’accordo è reperibile all’indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>18</sup> L’accordo aziendale è stato sottoscritto in provincia di Vicenza il 27 gennaio 2004 dalla società Calero Antenne Srl, dalle RSU, dall’Associazione industriali della Provincia di Vicenza e dalla Fim Cisl Vicenza. Si veda anche un altro accordo aziendale del 19 febbraio 2004 tra la Forgerossi Spa, le RSU, l’Associazione industriali della Provincia di Vicenza e la Fim Cisl Vicenza. I testi degli accordi sono reperibili all’indirizzo [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

Notevoli erano, infatti, le incertezze a proposito del superamento del cfl — limitatamente al settore privato — e al decollo del contratto di inserimento. Un primo interrogativo si è posto relativamente ai contratti di formazione e lavoro non ancora stipulati ma già autorizzati sulla base della precedente disciplina: a differenza, infatti, del contratto di apprendistato, per il quale continua ad applicarsi la vigente disciplina, cioè la legge n. 25/1955, ex articolo 47, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003, fino alla definitiva regolazione della materia, nulla è stato stabilito in merito al cfl. Al riguardo è stata siglata una prima intesa, sottoscritta unitariamente da Cgil, Cisl e Uil e dalle controparti datoriali (l'accordo interconfederale del 13 novembre 2003)<sup>19</sup>. “Ritenendo utile definire intese transitorie e sussidiarie della contrattazione collettiva finalizzate a promuovere e favorire le occasioni di impiego offerte dalla nuova legislazione”, è stato, anzitutto, proposto di considerare efficaci, fino alla loro scadenza, i contratti di formazione e lavoro stipulati, anche successivamente alla data di entrata in vigore del decreto attuativo, sulla base di progetti approvati entro quella data; inoltre, i progetti per i cfl il cui deposito risulti avvenuto entro il medesimo termine potranno proseguire l'iter valutativo, secondo le modalità precedentemente in vigore.

Occorre sottolineare che l'oggetto dell'intesa sono solo semplici proposte, che diverranno operative allorché il Governo avrà valutato la sostenibilità sul piano finanziario di queste misure: ai sensi dell'articolo 7 della legge delega, infatti, l'attuazione delle disposizioni *ivi* contenute non dovrà comportare oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato<sup>20</sup>. Si renderà, pertanto, necessario un intervento legislativo correttivo del decreto, volto a chiarire la questione della copertura finanziaria relativa ai contratti di formazione e lavoro.

V'è, inoltre, da chiedersi quale sia il contenuto del c.d. progetto di inserimento, che caratterizza il relativo contratto. Non poco rilievo assume l'accordo interconfederale dell'11 febbraio 2004 per la disciplina transitoria dei contratti di inserimento, avente “efficacia sussidiaria” della contrattazione collettiva e con il quale si provvede “a definire gli elementi essenziali per consentire ai datori di lavoro una fase di prima applicazione” dei contratti<sup>21</sup>.

In linea generale sembra che il legislatore abbia privilegiato una sorta di addestramento professionale del lavoratore, rimanendo la formazione teorica del tutto assorbita dall'esperienza di lavoro. In questo modo il prestatore di lavoro riceverebbe un'istruzione pratica (sul campo) che gli permette di essere inserito nel mercato del lavoro e di acquisire gradualmente competenze pro-

---

<sup>19</sup> Cfr. sull'argomento M. Tiraboschi, *L'accordo interconfederale di transizione sui contratti di formazione e lavoro*, in *GLav*, 2003, n. 46, 12 ss., secondo il quale il risultato raggiunto con l'accordo *de quo* è stato “parziale”, posto che si è intervenuto solo sul regime transitorio relativo ai contratti di formazione e lavoro, mentre non si è toccato il contratto di inserimento.

<sup>20</sup> Cfr. Treu, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001, 46 ss., che sottolinea come, in particolare con riguardo alla formazione professionale, sia necessario “uno sforzo finanziario ed organizzativo imponente”.

<sup>21</sup> L'accordo è stato siglato con la precipua finalità di “evitare che si determini una soluzione di continuità nei flussi di assunzione, specie delle cosiddette fasce deboli”.

fessionali più elevate ed adeguate al contesto lavorativo. Ciò non risulta contraddetto e semmai confermato dalle prime indicazioni contenute nel menzionato accordo interconfederale dell'11 febbraio 2004, ove si precisa che "il progetto deve prevedere una formazione non inferiore a 16 ore, ripartita fra l'apprendimento di nozioni di prevenzione antinfortunistica e di disciplina del rapporto di lavoro ed organizzazione aziendale ed accompagnata da congrue fasi di *addestramento specifico*". Non di vera formazione professionale pare, infatti, trattarsi, bensì di "formazione" esclusivamente mirata all'inserimento lavorativo.

Regole precise in merito al diritto-dovere di istruzione e formazione dei giovani sono dettate, viceversa, per il contratto di apprendistato, disciplinato dagli articoli 47 e ss, che ha mantenuto il connotato della specialità, attribuito ai contratti c.d. formativi proprio perché il profilo formativo altera e modifica il sinallagma negoziale<sup>22</sup>.

Un analogo obbligo non pare, invece, essere previsto nel contratto di inserimento, in relazione al quale è lecito chiedersi se possa essere definito "speciale"<sup>23</sup>.

L'obiettivo del contratto consisterebbe sostanzialmente in un'opportunità temporanea di lavoro. Prevalente, se non addirittura esclusiva, è la proiezione occupazionale dell'istituto, attraverso il quale si tendono a creare condizioni favorevoli all'inserimento, per un tempo determinato, di soggetti che hanno particolari difficoltà.

Una certa affinità è, forse, possibile stabilire con l'esperienza dei contratti a termine per la formazione dei giovani, disciplinati dalla legge n. 79/1983, nei quali la "formazione" è "conseguenza naturale dell'esplicazione dell'attività lavorativa"<sup>24</sup>.

Sembrirebbe una forma *sui generis* di contratto a tempo determinato, rivolto a particolari categorie di lavoratori e destinato all'inserimento lavorativo, al quale si applicano, "in quanto compatibili", le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 368/2001 (*ex* articolo 58)<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> In merito alla causa "mista" o "complessa" del contratto di apprendistato v.: F. Santoro Passarelli, *Nozioni di diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1966, 133; Montuschi, *Il tirocinio*, in *Trattato Rescigno*, Utet, Torino, 1986, 296, secondo il quale nel caso dell'apprendistato "l'insegnamento necessario rappresenta il contenuto di un preciso obbligo incombente sul datore e caratterizza, in modo tipico, la stessa causa del contratto"; cfr., inoltre, Loy, *Formazione e rapporto di lavoro*, F. Angeli, Milano, 1988, 222. Anche la specialità del cfl è stata rivendicata dalla dottrina: cfr., in tal senso, Balandi, *La legge sull'occupazione giovanile*, F. Angeli, Milano, 1978, 54 ss.; Napoli, *Il contratto di formazione e lavoro*, in *NLCC*, 1985, II, 833.

<sup>23</sup> Sul significato da attribuire al termine "speciale" v., in dottrina: Loy, *Riflessioni su specialità, tipo e sottotipo nel lavoro subordinato*, in Pedrazzoli (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni*, Il Mulino, Bologna, 1989, 51 ss.

<sup>24</sup> Cfr. in tal senso Maresca, *Il contratto a termine per la formazione dei giovani*, in *DL*, 1984, 483 ss.; v., inoltre, Saetta, *Il contratto "con finalità formative" tra apprendistato e contratto di formazione e lavoro*, in *LPO*, 1983, 1273 ss.; F. D'Harmant, *I più importanti diritti ed obblighi delle parti nell'accordo Scotti*, in *DL*, 1983, I, 103, nonché, per una ricostruzione della problematica Varesi, *I contratti di lavoro con finalità formative*, cit., 88 ss.

<sup>25</sup> V. Montuschi, *Il contratto a termine: istruzioni per l'uso*, in *DLRI*, 2003, n. 2, 152 ss., il quale,

Diversamente disciplinato è, invece, il cfl, per il quale è prevista una durata, in funzione della finalità formativa connessa al rapporto e a tutela del lavoratore, pur non essendo applicabili le regole del contratto a termine (v. articolo 10, comma 1, lett. *b*), decreto legislativo n. 368/2001)<sup>26</sup>.

Negli articoli 54-59 del decreto, dunque, si rinvengono solo tracce di una formazione, appena accennata. Un passo indietro rispetto al riconoscimento, da alcuni auspicato, del diritto alla formazione ed alla elevazione professionale, da intendersi quale “vero oggetto del contratto di lavoro”, ai sensi dell’articolo 35, comma secondo, della Costituzione<sup>27</sup>?

Di certo nella prospettiva della riforma ampio spazio è dedicato alla formazione in altre norme, quali quelle che regolano il contratto di apprendistato.

**2.1.** Qualche riflessione merita la questione della rilevanza causale del momento formativo che, a tratti e in modo ambiguo, è presente nel testo del decreto.

V’è da chiedersi se il contratto *de quo* possa essere assimilato ad un normale contratto di lavoro subordinato, ovvero possieda elementi propri di tipicità, atti a differenziarlo e a farne una specie a sé.

È possibile, in sostanza, rinvenire anche nel contratto di inserimento una c.d. causa mista, come nei contratti formativi, nei quali la causa tipica del contratto di lavoro subordinato — cioè lo scambio tra prestazione lavorativa e retribuzione — viene integrata con la finalità formativa?

Pur non avendo il legislatore delegato definito espressamente questo contratto come “speciale”, a differenza di quanto è stato previsto in relazione ad altre fattispecie negoziali (ad esempio, il c.d. lavoro ripartito), va certamente distinto dal contratto di lavoro *tout court*.

Sembra trattarsi, in effetti, di un nuovo tipo o figura contrattuale, di una *species* peculiare, per la quale si giustifica un “adattamento” delle regole e delle tutele, proprie del tradizionale contratto di lavoro<sup>28</sup>; anche la disciplina del contratto

---

a proposito del *genus* dei lavori flessibili *ex art.* 4 della legge delega, ritiene preferibile utilizzare la figura “collaudata” del contratto a termine, quale “catalizzatore normativo” delle varie fattispecie, evitando di governare separatamente i diversi tipi negoziali.

<sup>26</sup> Cfr. Montuschi, *Ancora nuove regole per il lavoro a termine*, in *ADL*, 2002, n. 1, 55, che ha precisato come l’esclusione dei c.d. lavori atipici (tra cui il cfl), per i quali esiste un’apposita normativa, dalla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 386/2001 costituisce una “completa deregolazione che non sembra avere una giustificazione razionale, se non che si tratta di fattispecie ritenute autoconcluse e complete dal punto di vista regolativo per quanto concerne il termine e la sua durata”.

<sup>27</sup> V. in tal senso Napoli, *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, in *RGL*, 1997, 262 ss. e in *Id.*, *Lavoro, diritto, mutamento sociale*, Giappichelli, Torino, 2002, 41 ss.

<sup>28</sup> Contrario alla specialità del contratto di inserimento, sia con riferimento alla causa che alla disciplina, è D. Garofalo, *Il contratto di inserimento: dall’occupabilità all’adattabilità*, in [www.unicz.it/lavoro](http://www.unicz.it/lavoro), secondo il quale si è in presenza “di un contratto tipico a termine, agevolato in funzione dell’adattamento delle competenze professionali del lavoratore ad un determinato contesto lavorativo”. Per l’assimilazione di questo contratto ad un contratto di lavoro a termine “più economico, perché incentivato”, v. Martone, *Contratti a finalità formative: il contratto di inserimento*, in *Aa.Vv.*, *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004, 395.



pimento del progetto, quale obbligazione principale al pari delle altre che solitamente costituiscono la causa del contratto di lavoro.

Aspetto problematico è, poi, quello delle conseguenze dell'eventuale inadempimento del datore di lavoro agli obblighi derivanti dal piano di inserimento. Secondo la lettera della legge, il contratto di formazione e lavoro (nel caso di inosservanza degli obblighi di formazione) e il contratto in esame sono diversamente disciplinati.

Un certo significato assume, infatti, la sanzione esclusivamente economica (della quale non si avvantaggia però direttamente il prestatore di lavoro) prevista dall'articolo 55, comma 5, per il caso di “gravi inadempienze” del datore di lavoro nella realizzazione del progetto individuale di inserimento, rispetto a quella, ben più grave, contenuta nell'articolo 3, comma 9, legge n. 863/1984, quanto al cfl: secondo quest'ultima disposizione ove, infatti, il datore di lavoro non osservi gli obblighi formativi, il contratto si reputa *ab origine* a tempo indeterminato, sempreché “sia riscontrabile una divergenza tra obblighi contrattuali e concreto svolgimento del rapporto (...) tale da farne venire meno la sua stessa funzione”<sup>33</sup>. La mancata realizzazione del programma formativo configura, nel caso del cfl, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità (e di merito), un inadempimento contrattuale che tocca il “cuore” del rapporto, trattandosi di un contratto a causa mista, nel quale la formazione costituisce l'oggetto di una obbligazione fondamentale<sup>34</sup>.

La trasformazione del contratto di inserimento in un normale contratto di lavoro a tempo indeterminato è, peraltro, prevista dall'articolo 56 del decreto solo nel caso di mancanza della forma scritta, comprensiva dell'indicazione nel testo contrattuale del progetto individuale di inserimento: dunque, per la mancanza di una parte considerata essenziale del contratto, in quanto identificativa del “tipo”<sup>35</sup>.

L'ipotesi di mancanza della forma scritta, richiesta *ad substantiam*, potrebbe verificarsi sia nel caso di mancata stipulazione per iscritto del contratto di inserimento seppur in presenza di un progetto concordato e sottoscritto dalle parti, sia, viceversa, ove il contratto scritto di inserimento non rechi menzione del piano individuale solo verbalmente convenuto.

Il requisito di forma, o meglio, il recepimento del progetto, che deve essere condiviso dal lavoratore, rappresenta la garanzia della cosciente disponibilità di quest'ultimo ad accettare un contratto che si discosta dal modello tipico. L'assenza di questo requisito consente per converso al prototipo standard di

---

<sup>33</sup> Cfr. ad es. Cass., 13 aprile 2002, n. 5363; Cass., 19 giugno 1998, n. 6139 e Cass., 11 febbraio 1998, n. 1426; la giurisprudenza di legittimità ha, tuttavia, spesso negato la trasformazione del cfl in contratto a tempo indeterminato: v. i riferimenti alla nota n. 6.

<sup>34</sup> V. recentemente Cass., 14 luglio 2003, n. 11017, in *GLav*, 2003, n. 37, 26 ss.; in senso conforme v. Cass., 11 aprile 2000, n. 4632; Cass., 28 gennaio 1998, n. 887 e Cass., 11 aprile 1996, n. 3368.

<sup>35</sup> Cfr. in dottrina sulla necessaria distinzione tra i problemi della “causa” e quelli del “tipo”: Sacco, *op. cit.*, 319 e Ferri, *op. cit.*, 362.

espandersi e di assorbire la specie negoziale “deviata”<sup>36</sup>, dovendosi, conseguentemente, riconoscere al lavoratore anche il diritto ad un normale trattamento economico e normativo *ex tunc*. Nonostante la genericità della norma, la conversione del contratto determina, infatti, l’inapplicabilità delle agevolazioni previdenziali e degli altri benefici previsti *ex lege* (articolo 59) quale incentivo per la stipulazione di questa fattispecie negoziale, e ciò fin dall’inizio del rapporto di lavoro. Il prestatore di lavoro potrà, allora, esigere il trattamento retributivo, nonché contributivo per intero, corrispondente alle mansioni svolte e alla corrispondente qualifica.

La premessa è che il contratto è nullo e, quindi, improduttivo di effetti quale contratto di inserimento: è questo l’unico caso in cui il legislatore ha previsto la nullità del contratto, applicando la sanzione più grave<sup>37</sup>.

A questo punto opera il principio civilistico della “conservazione” del negozio giuridico, volto a garantire, proprio nei casi di nullità, la stabilità del rapporto per la migliore tutela del lavoratore<sup>38</sup>. Possono essere, allora, richiamate le disposizioni codicistiche (cfr., in particolare, l’articolo 1424 c.c.) secondo le quali un contratto, seppur nullo, può produrre gli effetti di un contratto diverso, prescindendosi, nell’ambito lavoristico, dalla verifica della reale volontà delle parti o dall’interesse pratico da loro perseguito: quando manca l’elemento caratterizzante del contratto si presume, infatti, che lavoratore e datore di lavoro abbiano inteso stipulare comunque un negozio di tipo diverso. La sostituzione legale del negozio nullo è posta, dunque, a tutela dell’effettività e della salvaguardia dei valori negoziali, nonché dell’affidamento riposto dal prestatore di lavoro sulla continuità del rapporto, sicché non si applica l’articolo 2126 c.c.

Posto che il negozio disciplinato nel decreto è da considerarsi uno speciale contratto a causa mista, i cui tratti di “specialità” sono da rintracciare nel tratto caratterizzante, cioè nel “piano”, in mancanza di esso o, comunque, nel caso in cui difetti in assoluto la forma, il contratto è da considerare *sic et simpliciter* di lavoro (v. articolo 56)<sup>39</sup>.

Come va, allora, interpretata la diversa e apparentemente contraddittoria previsione contenuta nell’articolo 55, comma 5, che sanziona con il solo versamento della quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento l’ipotesi in cui il progetto esista ma il datore di lavoro risulti inadempiente? La sanzione prevista per il caso di violazione del requisito formale, contenente la menzione del “piano”, può essere diversa e più grave rispetto a quella da

<sup>36</sup> Cfr. Montuschi, *Sulla discussa “centralità” della fattispecie “contratto di lavoro subordinato”*, in *Le ragioni del diritto: scritti in onore di L. Mengoni*, Giuffrè, Milano, 1995, 1052 ss.

<sup>37</sup> La mancanza di forma è causa di nullità del contratto (cfr. art. 1418 c.c.).

<sup>38</sup> V. D’Antona, *L’autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *DLRI*, 1991, 477.

<sup>39</sup> Cfr. Montuschi, *Sulla discussa “centralità” della fattispecie “contratto di lavoro subordinato”*, cit., 1056, il quale sottolinea “la capacità di attrazione” dell’archetipo generale, “punto di riferimento obbligato per il legislatore in ogni stagione (sia essa caratterizzata dalla rigidità o dalla flessibilità), ogni qual volta intenda por mano alla creazione di nuove specie o sotto-tipi, tratti dallo schema fondamentale”.

applicare quando vi sia un grave inadempimento nella realizzazione del progetto di inserimento?

Pare potersi, in realtà, ritenere che anche in quest'ultimo caso il contratto debba essere convertito in un normale contratto di lavoro, trattandosi di mancata attuazione della “condizione” ovvero del presupposto legale statuito per l'esistenza stessa di questa peculiare specie contrattuale (cfr. in tal senso l'articolo 55, comma 1); anche in questa circostanza viene, infatti, meno il connotato che identifica e caratterizza il sotto-tipo ed il contratto è, di conseguenza, da ricondursi entro lo schema causale generale del rapporto di lavoro subordinato.

Dunque, anche all'ipotesi di inadempimento da parte del datore di lavoro delle obbligazioni tipiche nascenti dal progetto di inserimento dovrebbe riconnettersi la dissoluzione del contratto di inserimento nel prototipo normativo, con le conseguenti garanzie e tutele per il lavoratore <sup>40</sup>.

**3.** Tra i soggetti destinatari delle nuove regole sono da annoverare, oltre ai giovani (di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni), i disoccupati di lunga durata (dai ventinove ai trentadue anni), i lavoratori con più di cinquanta anni privi di un posto di lavoro, quelli che aspirano a riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni, le donne residenti in aree geografiche ad alto tasso di disoccupazione femminile e le persone affette da gravi handicap fisici e mentali.

Sono questi i soggetti “svantaggiati” ai quali si rivolge la riforma, in quanto aventi difficoltà ad entrare o rientrare, senza adeguata assistenza, nel mercato del lavoro <sup>41</sup>.

Beneficiari delle tutele apprestate dalla nuova normativa non sono più, quindi, solo i giovani in cerca di prima occupazione, che potevano fruire degli strumenti dei contratti formativi, bensì, soprattutto, le altre categorie di lavoratori indicate all'articolo 54, lett. *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, ed *f)*, del decreto; a queste, in particolare, il legislatore ha pensato, anche perché unicamente per l'assunzione di queste figure, tramite i novelli contratti di inserimento, sono previsti gli incentivi economici (articolo 59, comma 3) <sup>42</sup>. L'intento è quello di riservare i

---

<sup>40</sup> Ritiene che l'inadempimento del datore agli obblighi derivanti dal progetto individuale di inserimento non abbia conseguenze meramente risarcitorie Alleva, *Ricerca e analisi dei punti critici del decreto legislativo n. 276/2003 sul mercato del lavoro*, in *RGL*, 2003, n. 4, 912; cfr., in tal senso anche Romagnoli, *Radiografia di una riforma*, Editore Bonomo, Bologna, 2003, 10, per il quale la sanzione pecuniaria, ex art. 55, comma 5, “non può avere carattere sostitutivo” di quella consistente nella “trasformazione del contratto in altro da sé”; così anche Dell'Olio, *Il contratto di inserimento*, in *Aa.Vv., Come cambia il mercato del lavoro*, cit., 389. Diversamente v. Ferraro, *Tipologie di lavoro flessibile*, Giappichelli, Torino, 2004, II ed., 141, per il quale è difficile, in tale ipotesi, “ipotizzare una trasformazione del contratto in un normale rapporto di lavoro, specie per la durata temporanea del relativo rapporto e per la prefigurazione di una sanzione specifica”.

<sup>41</sup> In merito alla definizione di “lavoratore svantaggiato” il decreto, all'art. 2, comma 1, lett. *k)*, rinvia al Regolamento n. 2204/2002 del 12 dicembre 2002 della Commissione europea in materia di incentivi economici all'occupazione, nonché all'art. 4, comma 1, legge n. 381/1991.

<sup>42</sup> Nel Patto per l'Italia tra Governo e parti sociali del 5 luglio 2002 è previsto che il riordino degli

benefici a coloro che realmente ne hanno bisogno e che sono soggetti costituzionalmente deboli nel mercato del lavoro.

È opportuno, a questo proposito, ricordare il noto e recente intervento della Corte di Giustizia della Comunità europea del 7 marzo 2002 (causa C-310-99) che ha condannato l'Italia, considerando il relativo regime degli "aiuti" concernenti il cfl incompatibile con il mercato comune e, dunque, illegittimo<sup>43</sup>. Gli aiuti concessi ad alcune imprese da parte degli Stati membri, risolvendosi in "una forma di finanziamento indiretto", "falsano la concorrenza"<sup>44</sup>. La pronuncia pone, in tal modo, fine ai numerosi contrasti insorti tra il Governo italiano e la Commissione europea in merito alla compatibilità del sistema di incentivazione economica legato alla stipulazione dei cfl con il diritto comunitario<sup>45</sup>.

Secondo la previsione dell'articolo 59, ultimo comma, in attesa della riforma del sistema degli incentivi all'occupazione, i medesimi incentivi di natura economica assegnati in materia di contratto di formazione e lavoro sono estesi anche all'ipotesi *de qua*. Tuttavia il legislatore ha limitato l'applicazione degli incentivi esclusivamente nei confronti delle categorie, definite ai sensi del Regolamento CE n. 2204/2002, che delinea le condizioni necessarie per rendere compatibili con le regole dell'Unione europea gli aiuti per l'occupazione. In tal modo il decreto legislativo esclude da queste agevolazioni i giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni, indirizzati, piuttosto, verso il nuovo contratto di apprendistato, per il quale il regime degli incentivi resta invariato in ragione della finalità formativa propria dell'istituto.

Il voler privilegiare, attraverso i contratti di inserimento, i soggetti deboli del mercato del lavoro non costituisce, per vero, una novità, potendosi riscontrare esempi simili non solo in ordinamenti di altri Paesi<sup>46</sup>, ma anche nella contrat-

---

incentivi sia orientato in modo prioritario "al reinserimento dei disoccupati di lungo periodo (...) all'inclusione delle donne nel mercato del lavoro, e, in generale, all'incremento dell'occupazione nel Mezzogiorno".

<sup>43</sup> La Corte, confermando la decisione della Commissione dell'11 maggio 1999 (2000/128/CE), ha condannato il Governo italiano al recupero delle somme indebitamente concesse ai datori di lavoro che abbiano assunto con cfl: per un commento alla sentenza v. Papaleoni, *Aiuti per contratti di formazione e lavoro incompatibili con il mercato comune*, in *GLav*, n. 11/2002, 21 ss.; M. Tiraboschi, *Aiuti di Stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della Corte di Giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata, risultato giusto*, in *RIDL*, 2002, II, 435 ss.; Vallebona, *Contratto di formazione e lavoro: riduzione dell'obbligo contributivo e divieto comunitario di aiuti di Stato*, in *MGL*, 2002, n. 7, 461.

<sup>44</sup> Cfr., sul punto, Biagi, *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa*, cit., 111.

<sup>45</sup> L'art. 2, comma 1, lett. a) della legge delega prevede che la "razionalizzazione" dei rapporti formativi debba avvenire, in particolare, in conformità agli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato alla occupazione. In merito alla problematica del "contemperamento" tra le norme comunitarie sulla concorrenza e le politiche nazionali e comunitarie di incentivazione dell'occupazione v. ampiamente M. Tiraboschi, *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, 52 ss.

<sup>46</sup> V. esattamente l'ordinamento spagnolo: l'art. 11 dell'*Estatuto De Los Trabajadores* disciplina i *Contractos formativos*, fruibili oltreché dai giovani (tra i 16 e i 21 anni), dai disoccupati, dagli invalidi, da coloro che si trovano in una situazione di esclusione sociale etc.







di inserimento, rimanendo applicabili le regole di cui all'articolo 20, legge n. 223/1991, ove risultino "più favorevoli" per i lavoratori disoccupati; resta, allora, in vigore, con qualche rischio di sovrapposizione, la disciplina in materia di contratto di reinserimento.

5. All'esito dell'analisi, seppur condotta per linee molto generali, del novello istituto si può delineare qualche conclusione.

Occorre, in particolare, chiedersi cosa sia rimasto dell'originaria disciplina dei contratti di formazione e lavoro nel nuovo "tipo" regolato dal decreto. Mentre l'originaria "coppia" dei rapporti di lavoro formativi era composta da figure contrattuali per molti versi simili, il nuovo contratto di inserimento ha pochi tratti in comune con il contratto di apprendistato<sup>62</sup>. In particolare, l'elemento che accomunava queste fattispecie, ossia la formazione professionale, sembra non essere più la caratteristica distintiva e tipica del contratto *de quo*.

Finalità precipua del contratto di formazione e lavoro, *ex* articolo 3, comma 12, della legge n. 863/1984, era quella di assicurare al giovane, al termine del rapporto, un posto di lavoro a tempo indeterminato "per l'espletamento di attività corrispondenti alla formazione conseguita": qualora il lavoratore fosse stato assunto dal datore di lavoro (entro 12 mesi dalla cessazione del rapporto) il periodo di formazione era, infatti, "computabile nell'anzianità di servizio"<sup>63</sup>. Anche relativamente al contratto di inserimento professionale (il cfl di tipo b) era stabilito che il datore di lavoro poteva beneficiare dei vantaggi contributivi attribuiti nell'ipotesi di cfl di tipo a), "subordinatamente alla trasformazione del rapporto a tempo indeterminato e successivamente ad essa": sicché la fruizione di tali benefici era condizionata, in realtà, alla trasformazione del rapporto originario in un rapporto stabile di lavoro (articolo 16, legge n. 451/1994).

La stessa finalità (assunzione a tempo indeterminato alla scadenza del contratto) si ricava, *ex* articolo 54, terzo comma del decreto, dalla previsione secondo cui, per poter procedere a nuove assunzioni ricorrendo allo strumento dei contratti di inserimento, il datore di lavoro deve aver mantenuto in servizio almeno il 60 per cento dei lavoratori il cui contratto sia scaduto in precedenza. Forti perplessità sono state, tuttavia, avanzate da un settore della dottrina, posto che questa regola potrebbe essere "annullata", in particolare con riguardo alle piccole imprese, "da una molteplicità di eccezioni"<sup>64</sup>: nella per-

---

Torino, 1992, 168; Ferraro, Mazziotti, Santoni (a cura), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 1992, 270.

<sup>62</sup> È significativo il paragone utilizzato da Romagnoli, *Radiografia di una riforma*, cit., 8 e 11, per il quale mentre l'apprendistato, soprattutto quello per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, è il "cigno dei contratti formativi", il neo contratto di inserimento può considerarsi, al contrario, il "Calimero".

<sup>63</sup> V. Napoli, *Il contratto di formazione e lavoro*, cit. 847 ss.; Menghini, *Il contratto di formazione e lavoro*, in Cester (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, Utet, Torino, 154.

<sup>64</sup> Cfr. le considerazioni di Alleva, *Ricerca e analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003 sul mercato del lavoro*, cit., 911 ss.; v., inoltre, Treves, *Prime considerazioni e prime indicazioni operative della Cgil sul decreto legislativo n. 276/2003*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma*

centuale indicata non possono, infatti, essere computati i dimissionari, i licenziati per giusta causa, i contratti risolti nel corso o al termine del periodo di prova, i lavoratori con contratti di inserimento non trasformati (in misura pari a quattro contratti), riducendosi, così, notevolmente e a favore del datore di lavoro, la quota sulla quale dovrà essere calcolata la percentuale richiesta<sup>65</sup>. Tra i destinatari privilegiati dalle disposizioni esaminate non sono da annoverare i giovani<sup>66</sup>; obiettivo dell'istituto è, infatti, l'incremento dell'occupazione, non tanto giovanile, bensì quella dei lavoratori che versano in una situazione di maggiore difficoltà nell'ambito del mercato del lavoro.

Si può ipotizzare, di conseguenza, il venir meno di alcune garanzie e tutele accordate dalle previgenti regole concernenti il contratto di formazione e lavoro?

L'incertezza normativa non aiuta a sciogliere i dubbi, anche se sarà l'esperienza applicativa a dimostrare la capacità del contratto di inserimento di dare una risposta accettabile al bisogno occupazionale dei soggetti deboli, nonché quella dell'apprendistato, di assicurare l'elevazione professionale e la riqualificazione dei giovani, sostituendosi in parte al contratto di formazione e lavoro.

Per contro sembrano confermati dal legislatore i vantaggi, non solo economici ma anche normativi, a favore delle imprese, propri del cfl ed ora del contratto di inserimento: il datore di lavoro potrà, infatti, giovare, oltretutto degli incentivi all'assunzione, del non computo dei lavoratori assunti nei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e della possibilità di inquadrarli in una categoria inferiore (per non più di due livelli) rispetto a quella riconosciuta ai lavoratori *tout court* che svolgono le stesse mansioni o funzioni.

Quello che è certo, ad una prima lettura delle norme, è che l'obiettivo perseguito dal legislatore di “semplificare” la materia pare ancora lontano dal realizzarsi compiutamente.

---

*Biagi del mercato del lavoro*, cit., 814, che afferma l'assenza nel decreto di vincoli effettivi alla conferma in servizio dei lavoratori.

<sup>65</sup> Cfr. sul punto l'accordo interconfederale dell'11 febbraio 2004, ove “le parti convengono che, in sede di contrattazione collettiva e con particolare riferimento ai contratti di reinserimento, si ricerchino soluzioni atte a conseguire il mantenimento in servizio dei lavoratori”.

<sup>66</sup> Nella definizione di “soggetti svantaggiati” (ex art. 2, Regolamento n. 2204/2002) rientrano, tuttavia, anche i giovani “con meno di 25 anni o che abbiano completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbiano ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente”.

## Contratto di inserimento, Fondi Interprofessionali, disciplina comunitaria degli aiuti di Stato

Patrizia Tiraboschi

*Sommario:* **1.** Posizione del problema. — **2.** Dal contratto di formazione e lavoro al contratto di inserimento. — **3.** I “paletti” posti dal diritto comunitario della concorrenza in materia di incentivi alla occupazione con riferimento ai contratti di inserimento. I precedenti: la decisione della Commissione Ue dell’11 maggio 1999 e la Sentenza Corte di Giustizia CE del 7 marzo 2002. — **4.** *Segue:* contratto di inserimento e Regolamento CE n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002. — **5.** I Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua: possibili strumenti di finanziamento del progetto individuale. — **6.** Principali problematiche relative ai Fondi: le modalità di finanziamento. — **7.** *Segue:* la natura dei Fondi. — **8.** Fondi e aiuti di Stato: il Regolamento CE 68 del 2001. — **9.** Conclusioni.

**1.** L’atteggiamento di particolare favore delle istituzioni comunitarie nei confronti della formazione si rileva, tra l’altro, nella posizione che queste hanno assunto rispetto al delicato tema degli aiuti alla formazione; aiuti concessi dagli Stati membri nella forma di incentivi finanziari che facilitano il ricorso a tale strumento al fine di qualificare o riqualificare i lavoratori<sup>1</sup> durante tutto l’arco della vita, sviluppando l’adattabilità ai mutamenti di esigenze del mercato.

È in questa prospettiva che la legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 ha previsto, all’interno della più ampia riforma al mercato del lavoro italiano, la revisione dei contratti a contenuto formativo. La necessità di rivedere le misure di inserimento al lavoro, conformandole agli orientamenti comunitari ed in particolare alle previsioni in materia di aiuti di Stato all’occupazione, come espressamente previsto dalla lett. a), comma 1, dell’articolo 2, della stessa legge delega<sup>2</sup>, si colloca in effetti in un contesto culturale particolarmente attento nei confronti della formazione lungo tutto l’arco della vita, quale strumento

---

\* Patrizia Tiraboschi è collaboratrice ADAPT-Centro Studi Internazionali e Comparati “Marco Biagi”, Università di Modena e Reggio Emilia.

<sup>1</sup> Come si suggeriva già nel 1996 in Biagi, *Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell’occupazione*, in *DRI*, 1996, n. 2, 75, e successivamente pubblicato in Montuschi, M. Tiraboschi, Treu (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003, 117.

<sup>2</sup> M. Tiraboschi, *Il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento (ex cfl)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La Riforma Biagi. Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, in *GLav*, 2003, n. 4, suppl., ed anche Menghini, *I contratti a contenuto formativo*, in M.T. Carinci (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003.





prevedendo che i piani individuali di inserimento possano essere finanziati anche attraverso i Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua la cui messa a regime giunge a compimento parallelamente alla riforma dei contratti a contenuto formativo<sup>17</sup>.

I Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua, istituiti per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario, dell'artigianato pur essendo di recente costituzione, si collocano in effetti nelle prospettive di riforma tracciate nel corso della passata legislatura, con l'accordo per il lavoro del 24 settembre 1997 e l'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388, al fine di prevedere una nuova modalità di finanziamento per la formazione continua.

Oggetto di questo lavoro è valutare come la riforma dei percorsi formativi, attraverso i contratti a contenuto formativo e la piena operatività dei Fondi Interprofessionali, possa interagire con il diritto comunitario della concorrenza e, segnatamente, con l'annosa questione degli aiuti di Stato alla occupazione, che non poco ha caratterizzato le vicende del decennio passato sino al punto di mettere in discussione la rilevanza del contratto di formazione e lavoro.

**2.** Il contratto di formazione e lavoro è stato introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863. Questa tipologia contrattuale era a suo tempo stata prevista per rispondere ad esigenze di inserimento lavorativo dei giovani anche attraverso la introduzione di particolari incentivi economici. Tale contratto inoltre perseguiva, unitamente all'apprendistato, finalità di formazione specialistica<sup>18</sup>.

La legge distingue due differenti tipologie di contratto di formazione e lavoro: la prima, della durata massima e non rinnovabile di ventiquattro mesi, finalizzata all'acquisizione di capacità professionali intermedie; la seconda, della durata massima e non rinnovabile di dodici mesi, finalizzata all'inserimento lavorativo del giovane. Il contratto può essere stipulato con soggetti dai quindici ai trentadue anni e consiste nello svolgimento di un'attività di formazione e lavoro precedentemente autorizzata dalla Direzione regionale per l'impiego in coerenza con la legislazione regionale e le eventuali intese raggiunte dai sindacati nazionali o locali.

Nonostante il ruolo dell'attività formativa, nella prassi il contratto di formazione e lavoro ha assunto prevalentemente la funzione di incentivazione

---

<sup>17</sup> Cfr. D. Garofalo, *op. ult. cit.*

<sup>18</sup> L'istituto fu invero introdotto già con la normativa in tema di occupazione giovanile emanata con legge 1 giugno 1977, n. 285, successivamente modificata con ulteriori interventi legislativi aventi carattere regionale, trova tuttavia la sua disciplina cardine nella legge n. 863/1984. Sul punto cfr. Biagi, M. Tiraboschi (continuato da), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, § 51; P. Ichino, *op. cit.*, 108 ss; F. Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu, *Diritto del lavoro. Il Rapporto di lavoro subordinato*, Utet, Torino, 2003. Per gli opportuni approfondimenti, e per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. altresì Tursi, Varesi, *Lineamenti di diritto del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2001.

all'occupazione giovanile<sup>19</sup>, sovrapponendosi peraltro al contratto dell'apprendistato con effetti distorsivi per il funzionamento dell'intero sistema dei canali di accesso al mercato del lavoro dei giovani<sup>20</sup>.

È stato proprio al fine di evitare la sovrapposizione delle due tipologie contrattuali<sup>21</sup> che il legislatore della riforma ha ritenuto di dover diversificare le finalità del contratto di apprendistato e del contratto di inserimento, che sostituisce — come detto e con una certa gradualità<sup>22</sup> — il vecchio contratto di formazione e lavoro, fissando esplicitamente le finalità di quest'ultimo all'articolo 54 del decreto legislativo n. 276/2003 ed attribuendo quindi alla nuova tipologia lo specifico compito di realizzare l'inserimento ovvero il reinserimento nel mercato del lavoro non solo dei giovani, ma soprattutto dei gruppi di lavoratori più svantaggiati e a rischio di esclusione sociale. In questa prospettiva, per evitare i noti effetti di piazzamento degli incentivi, i giovani in quanto tali risultano esclusi dalle misure economiche di sostegno all'inserimento o al reinserimento, operando per essi unicamente incentivi di natura normativa<sup>23</sup>.

Evidente è, da questo specifico punto di vista, la sintonia con le previsioni della legge 24 giugno 1997, n. 196, che, all'articolo 16, comma 5, disponeva la revisione della disciplina dei rapporti di lavoro a contenuto formativo e delle risorse finanziarie previste per incentivarne l'utilizzo, al fine di pervenire ad una regolamentazione omogenea della materia, valorizzandone i contenuti formativi, ottimizzando la creazione di occasioni di lavoro e razionalizzando le norme in vigore. Previsioni rimaste inattuato fino all'introduzione del contratto di inserimento e fino alla effettiva messa a regime dei Fondi Interprofessionali — anch'essi contemplati dall'articolo 17 della legge n. 196/1997<sup>24</sup> —, avvenuta, come si vedrà più avanti, solo recentemente. I fondi rivestono l'importante ruolo di potenziali strumenti per il finanziamento dei progetti individuali

---

<sup>19</sup> La Corte costituzionale ha convenuto, nella celebre Sentenza 25 maggio 1987 n. 190, che il contratto di formazione lavoro operasse più per il perseguimento di finalità di inserimento occupazionale dei giovani che per l'acquisizione di particolari professionalità, in *MGL*, 1987, 313, tuttavia successivamente smentita dalla stessa Corte costituzionale con la Sentenza 8 aprile 1993 n. 149, in *MGL*, 1993, 148, nella quale si sostiene invece il carattere peculiare del contratto di formazione e lavoro ove ai contenuti tipici del sinallagma del contratto di lavoro si aggiunge l'acquisizione di un "bagaglio tecnico" attraverso il periodo di apprendimento.

<sup>20</sup> Cfr. di nuovo Sentenza 25 maggio 1987 n. 190, in *MGL*, 1987, 313.

<sup>21</sup> Per questi profili cfr. Ichino, *op. cit.*, 108 ss.

<sup>22</sup> Si registra un dibattito relativo all'opportunità che il Legislatore delegato intervenga con un decreto legislativo che, accogliendo le indicazioni fornite dalle parti sociali con l'Accordo interconfederale del 13 novembre 2003, preveda che i contratti di formazione e lavoro stipulati anche successivamente al 23 ottobre 2003, in base ai progetti approvati entro tale data o il cui deposito per l'approvazione risulti effettuato entro tale data, esplicino tutti i loro effetti sino alla scadenza prevista in ciascuno di essi in conformità alla disciplina previgente in materia di contratti di formazione e lavoro.

<sup>23</sup> In dottrina cfr. M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, 162 ss.

<sup>24</sup> Biagi, *Un diritto in evoluzione. Riflessione sulla legge n. 196/1997, norme in materia di promozione dell'occupazione*, in Montuschi, M. Tiraboschi, Treu (a cura di), *op. cit.*, 117.

previsti quali elementi fondamentali della nuova tipologia contrattuale del contratto di inserimento<sup>25</sup>.

Il legislatore delegato disciplina il nuovo contratto di inserimento all'articolo 54 e seguenti del decreto legislativo n. 276/2003, fissandone le finalità in modo esplicito. Con l'introduzione di questa nuova tipologia contrattuale si è pertanto testimoni di un processo ove il vecchio contratto di formazione e lavoro si trasforma in un istituto atto a sostenere, attraverso un mix calibrato di incentivi economici e normativi, l'ingresso nel mercato di alcune fasce svantaggiate di lavoratori<sup>26</sup>.

L'articolo 54, delimitato dal legislatore proprio al fine di tutelare particolari tipologie di lavoratori, determina espressamente il campo di applicazione della nuova tipologia contrattuale, prevedendo al primo comma le categorie di destinatari con cui sarà possibile stipulare il contratto e specificando altresì, al secondo comma, i destinatari *a latere datoris*, ossia i legittimati all'assunzione con contratto di inserimento. Tra questi ultimi in particolare si annoverano gli enti pubblici, le imprese ed i loro consorzi, le associazioni professionali socio-culturali, sportive, le fondazioni, gli enti di ricerca sia pubblici che privati, le organizzazioni e le associazioni di categoria. Anche la scelta del campo di applicazione soggettivo dell'istituto conferma le finalità di incentivo all'occupazione che il legislatore attribuisce alla nuova tipologia contrattuale<sup>27</sup>.

Potranno inoltre stipulare un contratto di inserimento, quali destinatari *a latere praestatoris* dello stesso: i soggetti in età compresa tra i diciotto ed i ventinove anni, in coerenza con la previgente disciplina del contratto di formazione e lavoro; i disoccupati di lunga durata da ventinove fino a trentadue anni, intendendosi per lunga durata un periodo pari a dodici mesi così come espressamente previsto dal decreto legislativo n. 181/2001 e successivamente modificato dal successivo decreto legislativo n. 297/2002; i lavoratori con più di cinquant'anni d'età che siano privi di un posto di lavoro; i lavoratori che desiderino riprendere l'attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni; le donne residenti in una delle aree del paese che rilevano un alto tasso di disoccupazione femminile<sup>28</sup> ed infine, le persone riconosciute affette da particolari handicap fisici o psichici.

<sup>25</sup> L'importante funzione dei Fondi Interprofessionali all'interno della disciplina del contratto di inserimento è sottolineata anche all'interno dell'Accordo interconfederale firmato dalle parti sociali lo scorso 11 febbraio, a norma dell'art. 86, comma 13, del d.lgs. n. 276/2003, dove si sottolinea la volontà delle Parti stesse di verificare, nell'ambito dei Fondi Interprofessionali per la formazione continua, la possibilità di sostenere anche progetti formativi per i contratti di reinserimento. L'Accordo è consultabile all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>26</sup> Oltre agli autori citati alla nota 13, cfr. M. Tiraboschi, *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, cit., 191 ed anche Rossi, *Proroga ammortizzatori sociali e incentivi alla formazione professionale*, in *GLav*, 2003, n. 48. Si veda anche, per l'approfondimento del contratto di inserimento quale strumento finalizzato allo sviluppo delle politiche occupazionali: Trivellino, *Il contratto di inserimento tra affermazioni di principio e scelte di metodo*, in *DPL*, 2004, n. 5.

<sup>27</sup> Cfr. D. Garofalo, *op. ult. cit.*

<sup>28</sup> Il decreto recita sul punto, all'art. 54, comma 1, lett. e): "(...) area geografica in cui il tasso di occupazione femminile determinato con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche

Come già anticipato, a differenza della previgente disciplina del contratto di formazione e lavoro il legislatore della riforma non prevede l'applicazione di incentivi economici a tutte le categorie previste all'articolo 54. Il legislatore stabilisce infatti, all'articolo 59, che, in attesa di una riforma al sistema degli ammortizzatori sociali, venga applicata la previgente disciplina di incentivi contributivi prevista per il contratto di formazione lavoro. Dalla previsione di particolari incentivi economici per i datori di lavoro che assumeranno con contratto di inserimento sono esclusi i giovani di età compresa tra i diciotto ed i ventinove anni. Con tali soggetti sarà tuttavia possibile stipulare un contratto di inserimento godendo delle facilitazioni normative, si pensi per esempio alla possibilità di inquadrare il soggetto a due livelli inferiori rispetto alla categoria spettante ai lavoratori addetti a mansioni equivalenti o all'esclusione dal computo di tali lavoratori dai limiti numerici previsti per l'applicazione di particolari normative o istituti, ma non sarà possibile l'applicazione degli incentivi economici previsti nel comma 3 dell'articolo 59.

Il legislatore esclude questa particolare categoria di lavoratori nella consapevolezza che tali soggetti integrano di per sé, se non nell'ipotesi dei disoccupati di lungo periodo, peraltro prevista dalla norma dell'articolo 59 in combinato disposto con l'articolo 54, comma 1, lett. b) e d), il concetto di lavoratore svantaggiato contemplato nella normativa comunitaria. Con tale previsione si ravvisa più precisamente la volontà del legislatore di garantire la coerenza della riforma con le previsioni di cui al recente Regolamento CE n. 2204/2002 all'interno del quale non si contempla la categoria dei giovani, se non soggetti a particolari difficoltà di inserimento<sup>29</sup>. Si ravvisa inoltre nelle previsioni del legislatore la volontà di convogliare la categoria dei giovani verso il redisciplinato strumento dell'apprendistato, quale strumento principale per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro<sup>30</sup>.

**3.** La distinzione operata dal legislatore all'interno dell'articolo 54, in punto di definizione e campo di applicazione, esplica particolari effetti anche ai sensi dell'articolo 59, che disciplina il regime degli incentivi economici e normativi previsti per i lavoratori assunti con contratto di inserimento.

A questo proposito va ricordato che la disciplina degli sgravi contributivi in materia di contratti di formazione e lavoro era contenuta, prima delle modifiche intercorse negli anni Novanta, nella legge 19 dicembre 1984 n. 863. Il

---

sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sia inferiore almeno del 20 per cento di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10 per cento quello maschile", per il testo del decreto si veda il sito internet [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>29</sup> Secondo la norma dell'art. 2, lett. f), del Regolamento 2204/2003 CE, sono considerati lavoratori svantaggiati anche i giovani che abbiano completato la formazione da più di due anni ma che non abbiano ancora ottenuto un'occupazione regolarmente retribuita.

<sup>30</sup> In questo senso, tra gli altri, M. Tiraboschi, *Il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento (ex cfl)*, cit.; D. Garofalo, *Commento agli artt. 47-53 del d.lgs n. 276/2003: apprendistato*, reperibile all'indirizzo internet: [www.unicz.it/lavoro/lavoro.htm](http://www.unicz.it/lavoro/lavoro.htm).

legislatore prevedeva un'esenzione contributiva applicabile su tutto il territorio nazionale, identificando in questo modo gli incentivi economici considerati come *misure generali* ed, in quanto tali, esclusi dal campo di applicazione della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato. Come chiaramente indicato nella *XXX Relazione sulla politica della concorrenza della Commissione europea*, caratteristica essenziale della fattispecie degli aiuti di stato sta infatti nella loro specificità o selettività. L'aiuto quindi, per essere sottoposto alla disciplina comunitaria, non deve avere carattere generale ma dovrà essere destinato a favorire talune categorie di imprese indipendentemente dal fatto che queste operino nel territorio nazionale o in particolari aree geografiche o, ancora, all'interno di particolari settori. Le misure di carattere generale quindi non possono essere considerati aiuti di Stato ed in quanto tali non sono sottoposti alla disciplina degli articoli 87 e 88 del Trattato CE <sup>31</sup>.

La successiva modifica alla disciplina degli incentivi economici previsti per il contratto di formazione e lavoro, intervenuta con la legge 29 dicembre 1990, n. 407, ha tuttavia ridefinito la materia delle riduzioni per l'assunzione con contratto di formazione e lavoro, prevedendo una diversificazione nelle riduzioni degli oneri contributivi per le regioni del sud Italia e per le regioni del centro-nord, in questo modo diversificando la disciplina secondo il criterio della settorialità e sottoponendo la disciplina alla normativa relativa agli aiuti di Stato ed al conseguente controllo da parte della Commissione. La Commissione, con decisione 11 maggio 1999 <sup>32</sup> ha, come noto, stabilito che la disciplina degli incentivi economici al contratto di formazione lavoro in Italia, così come modificata dalla legge 29 dicembre 1990, n. 407, fosse in contrasto con la normativa europea degli aiuti di Stato sia in quanto considerata strumento di aiuto alle imprese e non di aiuto all'occupazione <sup>33</sup>, sia in quanto non attuata in modo generalizzato su tutto il territorio nazionale.

Va ricordato in proposito che la Commissione ha ritenuto non in contrasto con la normativa comunitaria la riduzione contributiva che non superasse il 25 per cento poiché ritenuta misura generale automatica e non discrezionale <sup>34</sup>, ed in quanto tale compatibile con il diritto comunitario della concorrenza. Inoltre la Commissione ha ritenuto le disposizioni relative alla regolamentazione del sistema di incentivi del contratto di formazione e lavoro in contrasto con il diritto comunitario della concorrenza poiché non riservate a soggetti svantaggiati e neppure finalizzate alla creazione di occupazione "netta" ossia all'incre-

---

<sup>31</sup> M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit., 106.

<sup>32</sup> La decisione 11 maggio 1999 è stata pubblicata sulla *GUCE*, 15 febbraio 2000, n. 42, serie L. Veda anche all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html](http://www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html).

<sup>33</sup> La Commissione oppose infatti all'Italia che gli elementi qualificanti per stabilire la diversa misura di contributo dovuto dalle imprese non prendevano in considerazione caratteristiche dei destinatari del contributo, bensì esclusivamente caratteristiche dell'impresa beneficiaria, in particolare la localizzazione di questa sul territorio.

<sup>34</sup> Si veda, per un primo commento alla decisione, G. Sandulli, *L'Unione europea si pronuncia sui contratti di formazione e lavoro*, in *GLav*, 1999, n. 39 ed anche M. Tiraboschi, *Contratti di formazione e lavoro e diritto comunitario della concorrenza*, in *RGL*, 2002.

mento effettivo dei posti di lavoro e non diretti esclusivamente alla sostituzione dei lavoratori già occupati.

L'argomentazione della Commissione si sviluppava sulla base dell'articolo 87, comma 2, lett. a), del Trattato CE, che espressamente prevede una particolare deroga al generale divieto di prevedere aiuti di Stato che possano falsare il regime generale di concorrenza. Secondo tale deroga sono infatti compatibili con il mercato comune gli incentivi previsti per contratti di formazione e lavoro che soddisfino particolari condizioni finalizzate alla creazione di nuovi posti di lavoro all'interno dell'impresa che ne beneficia, qualora si assumano lavoratori che non abbiano ancora trovato un impiego o abbiano perso un impiego precedente o, ancora, rilevino particolari difficoltà ad inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro<sup>35</sup>.

È la Commissione stessa a specificare, all'interno della Decisione, i soggetti inclusi nell'espressione: "lavoratori che incontrano difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro", dovendosi intendere con tale espressione: i giovani con meno di 25 anni, i laureati fino a 29 anni compresi e i disoccupati da almeno un anno (c.d. disoccupati di lunga durata).

La Commissione si è inoltre pronunciata, sempre con la Decisione dell'11 maggio 1999, in merito alla legge 24 giugno 1997, n. 196, che proprio all'articolo 15 disciplina la trasformazione dei contratti di formazione lavoro, a tempo determinato, in contratti a tempo indeterminato subordinando gli incentivi previsti alla suddetta trasformazione. La Commissione pronunciandosi sul punto ha affermato che tali aiuti sono compatibili purché rispettino la condizione della creazione netta di posti di lavoro così come definita dagli orientamenti comunitari in materia di aiuti all'occupazione.

Anche la Corte di Giustizia delle Comunità europee si è pronunciata sulla questione nella Sentenza del 7 marzo 2002<sup>36</sup>, statuendo che, mentre il meccanismo di incentivi previsto dalla legge 19 dicembre 1984 n. 863, era compatibile con il diritto comunitario della concorrenza e con l'articolo 87 del Trattato CE, poiché disciplinava il meccanismo degli incentivi in modo indistinto su tutto il territorio nazionale, non può invece essere considerata compatibile con la

---

<sup>35</sup> Secondo la norma dell'art. 87 del Trattato CE, le deroghe al regime generale degli aiuti di Stato sono previste dai commi 2 e 3. In particolare il legislatore comunitario stabilisce che siano considerati compatibili al mercato comune: gli aiuti individuali; gli aiuti concessi per ovviare ai danni causati da calamità naturali o eventi eccezionali; gli aiuti destinati un importante progetto europeo; gli aiuti destinati a sviluppare lo sviluppo di talune attività o talune regioni economiche o altresì atti a conservare il patrimonio qualora non alterino le condizioni degli scambi secondo il comune interesse e infine gli aiuti determinati con decisione del Consiglio sulla base di una proposta della Commissione.

<sup>36</sup> Si veda in proposito C. Serra, *Diritto comunitario della concorrenza e regime italiano di incentivazione economica: una lunga querelle tra Governo italiano e Commissione europea*, in *OGL*, 2002, n. 2. Recentemente la Corte di Giustizia si è nuovamente pronunciata in relazione alla Decisione dell'11 maggio 1999 e, con sentenza del 1 aprile 2004, ha condannato l'Italia per la mancata adozione delle misure necessarie al recupero dei contributi concessi a favore dell'occupazione e giudicati illegittimi e incompatibili con il mercato comune. Non avendo l'Italia provato l'impossibilità assoluta di dare esecuzione alla decisione lo Stato italiano è stato giudicato inadempiente e condannato alle spese.

disciplina degli aiuti di Stato quella rinnovata dalle modifiche degli anni Novanta, poiché prevede percentuali di riduzioni differenziate a seconda della localizzazione dell'azienda. Anche secondo l'orientamento assunto dalla Corte di Giustizia sono dunque incompatibili col Trattato tutte le misure aventi carattere settoriale o territoriale poiché incompatibili con il diritto comunitario della concorrenza, producendo effetti discriminatori tra le imprese, di conseguenza alterando la concorrenza comunitaria e rischiando di incidere sugli scambi intracomunitari.

La Corte di Giustizia ha statuito inoltre che l'articolo 87 del Trattato CE possa subire deroghe solo nell'ipotesi in cui la misura sia destinata ad operare nei confronti di soggetti con particolari difficoltà di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro<sup>37</sup> o altresì nell'ipotesi in cui le stesse misure siano dirette alla creazione di nuovi posti di lavoro nelle piccole e medie imprese (PMI) e nelle regioni nei confronti delle quali siano ammissibili aiuti a finalità regionale.

**4.** Per valutare la compatibilità degli incentivi in materia di contratto di inserimento con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato particolare attenzione va prestata al recente Regolamento della Commissione del 12 dicembre 2002, n. 2204<sup>38</sup>, che porta a compimento una decennale elaborazione della Commissione e della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di aiuti all'occupazione<sup>39</sup>.

Il Regolamento opera con l'obiettivo di esonerare dall'obbligo di notificazione gli aiuti di Stato alla creazione di posti di lavoro e gli aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili, come previsto espressamente all'articolo 3 dello stesso, a condizione che l'aiuto abbia quale obiettivo prevalente la promozione dell'occupazione. Gli incentivi possono quindi operare senza necessità di notifica nella misura in cui non incidano sugli scambi tra Stati membri. Inoltre, secondo una parte della dottrina, potrebbe attribuirsi alla questione della compatibilità con la disciplina comunitaria un'ulteriore lettura, attribuendo agli incentivi economici natura di strumenti di politica del lavoro e non solo strumenti finalizzati a favorire l'occupazione. In quest'ottica gli incentivi tendono al miglioramento della posizione professionale del lavoratore, potendo di conseguenza essere considerati compatibili con la disciplina comunitaria<sup>40</sup>. La Commissione, come meglio si vedrà anche analizzando la materia dei Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua, ha più volte dimostrato la volontà di contemperare la tutela del regime comunitario della

---

<sup>37</sup> In quest'ipotesi si stabilisce espressamente che sarà sufficiente che il posto di lavoro sia divenuto vacante in seguito ad una partenza spontanea e non ad un licenziamento.

<sup>38</sup> Pubblicato in *GUCE*, 31 dicembre 2002 n. 337 serie L, consultabile anche all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html](http://www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html).

<sup>39</sup> Cfr. M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit.

<sup>40</sup> In questo senso si veda Varesi, *I contratti di lavoro con finalità formative*, F. Angeli, Milano, 2001.

concorrenza con la necessità di sviluppare politiche sociali di incremento dell'occupazione e della efficienza del sistema delle imprese. In quest'ottica di particolare attenzione nei confronti dei problemi occupazionali, si prevede che siano esentati dall'obbligo di notifica gli aiuti all'occupazione previsti dagli Stati membri a condizione che siano destinati a Regioni ammesse a beneficiare degli aiuti a finalità regionale, ed in queste ipotesi vengono previsti massimali di percentuali particolarmente favorevoli, o destinati alle piccole e medie imprese, per le quali si prevede un'entità lorda dell'aiuto pari rispettivamente al 15 per cento per le piccole imprese e al 7,5 per cento per la medie imprese. Tale previsione, inserita nel Regolamento 2204/2002, era già stata anticipata nella Risoluzione 96/280/CE<sup>41</sup> con la quale la Commissione aveva dimostrato una particolare attenzione nei confronti delle piccole e medie imprese considerandole soggetti meritevoli di una tutela particolare anche nell'ottica più generale dello sviluppo occupazionale<sup>42</sup>.

Una prima, ma solo apparente, discordanza tra le previsioni del Regolamento 2204/2002 e il decreto legislativo n. 276/2003 in materia di contratto di inserimento si rileva all'articolo 3 del Regolamento che impone, quale condizione necessaria per l'esenzione dalla notifica, che il regime degli incentivi previsto dalla normativa nazionale, qualora voglia usufruire della notifica, faccia esplicito riferimento al Regolamento 2204/2002 citandone il titolo ed indicandone gli estremi di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Comunità europea. Nonostante manchi tale indicazione esplicita all'interno dell'articolo 59 del decreto legislativo n. 276/2003, il legislatore della riforma fa riferimento al Regolamento all'articolo 2 del decreto attuativo, rinviando espressamente alla normativa comunitaria per la definizione di lavoratore svantaggiato. Tale previsione, seppur non direttamente riferita al contratto di inserimento, sembra sufficiente per perfezionare la disposizione dell'articolo 3, in quanto il rimando esplica i suoi effetti su tutti gli istituti che ad esso fanno riferimento nel novero dei quali rientra anche il contratto di inserimento, fatto salvo per la categoria dei giovani che comunque resta esclusa dagli incentivi economici previsti dall'articolo 59. Nulla esclude tuttavia che, per certezza dei rapporti, il Governo intervenga con un decreto correttivo volto a riferire espressamente — e non più solo *per relationem* — il regolamento al contratto di inserimento.

Il Regolamento pone una attenzione particolare nell'individuazione delle fasce di lavoratori svantaggiati destinatari della misura, riconoscendo come tali: i giovani con meno di 25 anni, o che abbiano completato il corso di studi da più di due anni ma che non abbiano ancora ottenuto un primo impiego; qualsiasi persona in cerca di occupazione che non abbia lavorato, e neppure seguito corsi di formazione, da almeno due anni, ed in questa ipotesi la Commissione rileva una particolare attenzione nei confronti di coloro che abbiano dovuto abban-

---

<sup>41</sup> Pubblicata sulla *GUCE*, 30 aprile 1996, n. 107, serie L, consultabile anche all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html](http://www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html).

<sup>42</sup> Già all'interno della Risoluzione si prevedeva che non fosse necessario notificare gli aiuti concessi alle piccole e medie imprese quando questi fossero previsti in misura del 7,5% per le medie imprese e del 15 per cento per la piccole imprese.

donare l'attività lavorativa per la difficoltà di conciliare il lavoro con la vita familiare, dimostrando interesse alle donne, categoria che spesso registra grossi problemi nel conciliare le due attività. Nei confronti delle donne tuttavia è stata prevista una particolare categoria di soggetti considerati lavoratori svantaggiati ai sensi del Regolamento, includendo nella definizione di lavoratrici svantaggiate tutte coloro che siano residenti in un'area geografica di livello NUTS II <sup>43</sup>, nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100 per cento della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150 per cento del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti.

Inoltre, secondo le disposizioni comunitarie, deve essere considerato lavoratore svantaggiato altresì: qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico o ancora, soggetti che siano privi di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, o soggetti con più di 50 anni, che siano privi di un posto di lavoro o in procinto di perderlo. Il Regolamento inoltre definisce la disoccupazione di lungo periodo quando stabilisce che debbano essere considerati lavoratori svantaggiati anche i disoccupati di lungo periodo, ossia persone senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni.

Le previsioni del Regolamento continuano, identificando sotto l'accezione di lavoratore svantaggiato anche: gli ex detenuti o soggetti sottoposti a un'altra sanzione penale che non abbiano ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente dal momento della sottoposizione alla pena stessa; qualsiasi persona riconosciuta come affetta da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale; i lavoratori extracomunitari che si spostino all'interno della Comunità alla ricerca di un'occupazione; i soggetti appartenenti ad una minoranza etnica di uno Stato membro e che vogliano incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile. Sono dunque queste le categorie identificate come lavoratori svantaggiati e per le quali potranno essere posti in essere incentivi anche di tipo economico, senza necessità di notificare l'aiuto alla Commissione.

Per quanto riguarda il campo di applicazione soggettivo della fattispecie in analisi, e fatta eccezione per la categoria delle donne, il legislatore della riforma ha dunque mantenuto un ambito di applicazione più ristretto. Ciò consente di formulare un giudizio di generale congruenza tra i lavoratori destinatari di misure di incentivo all'occupazione previsti all'articolo 59 ed i lavoratori svantaggiati previsti dal Regolamento CE <sup>44</sup>, mentre qualche dubbio permane con riferimento alle donne.

---

<sup>43</sup> La nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (NUTS) è stata elaborata da Eurostat più di 25 anni fa al fine di fornire una ripartizione unica e uniforme delle unità territoriali per la compilazione di statistiche regionali per l'Unione europea. All'interno della c.d. area NUTS II in Italia rientrano le seguenti regioni: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria.

<sup>44</sup> In questo senso cfr., in particolare, D. Garofalo, *Il Contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, cit.

La discrasia rilevata tra il Regolamento e la legislazione nazionale con riguardo alle donne, e la conseguente necessità di notifica della norma di cui all'articolo 54, comma 1, lett. e), non sembrano risolversi neppure secondo l'ulteriore previsione del legislatore comunitario di cui all'articolo 9, comma 4, secondo la quale gli aiuti a favore di lavoratori svantaggiati non espressamente previsti dall'articolo 2, lett. f), potrebbero comunque essere esenti dall'obbligo di notifica qualora rispondano alle condizioni di cui all'articolo 4, che prevede particolari condizioni per l'esenzione con riferimento alla creazione di nuovi posti di lavoro<sup>45</sup>. La questione della compatibilità di questa misura con il diritto comunitario della concorrenza, in questo caso, andrà tuttavia valutata alla luce della regolamentazione attesa con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed espressamente prevista all'articolo 54, comma 1, lett. c), per l'individuazione specifica del tasso di disoccupazione femminile entro il quale poter definire le donne con cui sarà possibile stipulare contratti di inserimento. Questa regolamentazione andrà in effetti notificata alla Commissione europea prima di poter essere considerata pienamente operativa per le imprese italiane.

In accordo con quanto disposto dal Regolamento, il legislatore della riforma ha espressamente previsto, confermando quanto già disposto dalla previgente disciplina del contratto di formazione lavoro, la possibilità di assunzione con contratto di inserimento solo nell'ipotesi in cui il datore di lavoro mantenga in servizio almeno il sessanta per cento dei lavoratori il cui contratto di inserimento sia venuto a scadere nei diciotto mesi precedenti (articolo 54, comma 3). Tale previsione è finalizzata a tutelare il rispetto delle finalità dell'istituto favorendo l'occupazione anche alla luce delle indicazioni comunitarie. La Commissione infatti distingue tra aiuti finalizzati a favorire la conservazione dell'occupazione e aiuti finalizzati alla creazione di nuova occupazione, dimostrando un particolare favore nei confronti di questi ultimi che sono di norma ritenuti compatibili all'articolo 87 del Trattato CE in quanto da ritenersi una deroga espressamente prevista al generale divieto di erogare aiuti che possano falsare la concorrenza, ai sensi dell'articolo 87, comma 3, lett. c), del Trattato CE. Tale atteggiamento di particolare favore dimostrato dalla Commissione è ribadito nello stesso Regolamento 2204/2002 il quale espressamente prevede, all'articolo 4, comma 4, lett. a), che l'aiuto debba creare occupazione netta, finalità peraltro già presente nella Decisione del 1999 secondo la quale non sono sottoposti all'obbligo di notifica gli aiuti che comportino un incremento effettivo del numero dei dipendenti, determinando un valore aggiunto nella occupazione e non semplicemente una sostituzione di dipendenti.

Alla luce delle condizioni dettate dal Regolamento 2204/2002, per stabilire se sussista o meno obbligo di notifica e di *standstill* (ossia la sospensione della previsione legislativa fino a quando non sia stata autorizzata dall'autorità

---

<sup>45</sup> In particolare l'art. 4 del Regolamento 2204/2002 prevede limiti agli incentivi, diversificati a seconda che questi siano stanziati per aree ammesse a beneficiare di aiuti regionali o aree non ammesse a beneficiarvi.

comunitaria), rileva altresì necessaria la durata del rapporto per il quale sono previsti gli incentivi economici. L'articolo 5, comma 3, lett. b) del Regolamento stabilisce che al lavoratore debba essere garantita una durata minima del rapporto di lavoro di almeno dodici mesi, fatto salvo il caso di licenziamento per giusta causa. Anche in questa previsione si rileva una discrasia tra le previsioni del Regolamento e la disciplina del decreto legislativo n. 276/2003 che, all'articolo 57, prevede invece una durata minima del contratto di inserimento pari a nove mesi in coerenza con la disciplina relativa alla indennità di disoccupazione. La previsione di una durata minima del contratto pari a nove mesi dimostra parimenti l'attenzione del legislatore a dare continuità alle scelte già compiute in materia di contratto a tempo determinato, alle cui previsioni si rimanda, in quanto compatibili, per la regolamentazione della disciplina del contratto di inserimento. La durata del rapporto viene considerata la scriminante per distinguere i rapporti "precari" dai rapporti "stabili"<sup>46</sup>, identificando con essa un concreto impegno dell'impresa ad inserire il lavoratore nell'organico aziendale.

Sembrebbero quindi esclusi dalle previsioni comunitarie e pertanto non esenti dall'obbligo di notifica, gli incentivi previsti per contratti aventi durata dai nove ai dodici mesi. Anche in questo caso resta tuttavia dubbia la necessità di notifica poiché inserendosi la disciplina del contratto di inserimento all'interno della previgente disciplina del contratto di formazione lavoro, che peraltro resta a tutt'oggi in vigore per la pubblica amministrazione, le previsioni del decreto legislativo n. 276/2003 possono ritenersi, per la parte non modificata dal legislatore delegato, già autorizzate dalla Commissione con la Decisione del 1999, alla quale l'Italia si conformò con la Nota ministeriale del 15 febbraio 2000<sup>47</sup>.

La disciplina del contratto di formazione e lavoro prevede, all'articolo 16 della legge 19 luglio 1994 n. 451, una durata massima diversificata a seconda delle finalità perseguite dal contratto stesso. Per il contratto di formazione lavoro mirato all'acquisizione di professionalità intermedie o elevate è infatti prevista una durata massima pari a dodici mesi, mentre per il contratto di formazione e lavoro mirato ad agevolare l'inserimento professionale una durata massima pari a ventiquattro mesi, senza fissare limiti minimi alla durata dello stesso e comprendendo quindi anche contratti aventi durata inferiore ai dodici mesi e conseguentemente includendo la disciplina prevista per il contratto di inserimento. Pur restando in discussione l'effettivo perfezionamento della fattispecie prevista dal Regolamento 2204/2002 e di conseguenza permanendo la necessità di notifica alla Commissione degli incentivi economici previsti in caso di

---

<sup>46</sup> Si veda, esemplificando, l'art. 8 del d.lgs. di attuazione alla direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato n. 368 del 2001, dove si prevede che i lavoratori con contratto a tempo determinato siano computabili ai fini dell'art. 35 della legge n. 300/1970, ove il contratto abbia durata superiore ai nove mesi. O ancora l'art. 4 della l. n. 68/1999, in materia di diritto al lavoro dei disabili, per il quale non sono computabili nel computo del collocamento obbligatorio i lavoratori occupati con contratto a tempo determinato di durata inferiore a nove mesi.

<sup>47</sup> Vedila all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html](http://www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html).

contratto di inserimento di durata inferiore ai dodici mesi, non è tuttavia contestabile la compatibilità del contratto di inserimento con le disposizioni in materia di aiuti di Stato in quanto conforme alla decisione del 1999.

5. Anche la disciplina dei Fondi Interprofessionali, fondamentale non solo per sostenere i progetti individuali di inserimento<sup>48</sup>, ma anche per accompagnare i mutamenti complessivi intervenuti con la riforma, pone alcuni rilevanti problemi con riferimento al diritto comunitario della concorrenza.

I Fondi Interprofessionali paritetici per la formazione continua, sono stati previsti, per la prima volta, dall'articolo 17 della legge n. 196/1997. Il legislatore del 1997 prevedeva la corresponsione, rimasta tuttavia inattuata fino alle recenti previsioni del Ministero<sup>49</sup>, di risorse per il finanziamento di piani formativi territoriali o aziendali concordati tra le parti sociali<sup>50</sup>. Con il decreto attuativo della riforma Biagi, in coerenza con quanto disposto dalla disciplina previgente, il legislatore considera i Fondi come possibili strumenti di finanziamento dei piani di inserimento individuali<sup>51</sup>.

Prima di passare all'analisi del rapporto tra la disciplina nazionale e le previsioni comunitarie in materia di aiuti di Stato, sembra doveroso un breve accenno alla regolamentazione dei Fondi nell'ordinamento italiano, alla luce delle analoghe esperienze presenti anche a livello comparato<sup>52</sup>.

I Fondi — finalizzati a finanziare progetti territoriali, settoriali, aziendali o individuali si costituiscono attraverso un Accordo interconfederale, potendo tuttavia essere avviati solo in seguito alla necessaria autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali — si costituiscono sotto forma di associazione, secondo quanto disposto dell'articolo 36 c.c. È tuttavia possibile richiedere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il riconoscimento della personalità giuridica, ai sensi degli articoli 1 e 9 del regolamento di cui al DPR 10 febbraio 2000, n. 361. Nonostante le due alternative previste dal legislatore, la scelta dei Fondi fino ad oggi costituiti è stata unanime, privile-

---

<sup>48</sup> Si rimanda per un approfondimento al contributo di Vinceri, che precede.

<sup>49</sup> Cfr., in particolare, il DM 23 aprile 2003 che disciplina la ripartizione delle risorse da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e il DM 24 giugno 2003 ove concretamente si ripartiscono le risorse tra i vari Fondi costituitisi, fino ad arrivare alla recente Circolare 18 novembre 2003, n. 36 che, come si vedrà in seguito, chiarifica la disciplina dei Fondi Interprofessionali.

<sup>50</sup> Cfr. Landi, Vittore, *op. cit.*, 237 ss.

<sup>51</sup> Così come previsto dall'art. 55, comma 2.

<sup>52</sup> Invero la disciplina dei Fondi Interprofessionali trova un importante precedente nell'ordinamento francese che prevede la costituzione dei c.d. *Organismes Paritaires collecteurs agréés*, gestiti dalle parti sociali, e finalizzate a finanziare piani di formazione aziendale. Cfr. per un approfondimento la pubblicazione edita da Cedefop: *Vocational education and training in France*, 2000. Così anche l'esperienza spagnola, ove il sistema di finanziamento per la formazione continua è di competenza delle parti sociali che attraverso la c.d. *Comisión Mixta Estatal de Formación* sono responsabili, sia dell'organizzazione e gestione, sia dei controlli operati sui finanziamenti. Si veda, con riguardo all'esperienza spagnola: Hidalgo, Muñoz Machado, Sánchez, *Vocational Education And Training In Spain*, pubblicato da Cedefop, 2002, 27 ss, e per una presentazione più approfondita del sistema formativo iberico nell'edizione del 1999, 114.

giando la seconda alternativa, richiedendo tutti il riconoscimento della personalità giuridica.

I Fondi, come ne deriva dalla denominazione stessa, hanno composizione paritetica tra le parti sociali. L'Accordo interconfederale che li istituisce inoltre ne stabilisce la denominazione, la natura giuridica, lo statuto, il regolamento e l'articolazione, muovendo dall'obiettivo di fare della concertazione sociale un'importante fondamento per le politiche formative e della formazione continua al fine di sviluppare la competitività delle imprese, la crescita delle capacità professionali dei lavoratori, la valorizzazione delle risorse umane.

La volontà di attribuire alla bilateralità il sistema di finanziamento dei Fondi trova conferma anche all'interno della disciplina del contratto di inserimento prevista nel decreto legislativo n. 276/2003<sup>53</sup>, ove si attribuisce alla contrattazione collettiva il compito di determinare altresì le modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento diretti ad agevolare il conseguimento degli obiettivi in funzione di un miglior adeguamento delle capacità professionali del lavoratore.

Per ottenere l'autorizzazione da parte di Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le parti sociali sono chiamate a presentare un piano operativo di attività — che il Ministero ha regolato solo nel 2003, a distanza di ben quattro anni dalla legge n. 388/2000 che lo ha per la prima volta formalmente istituito. Con Circolare del 18 novembre 2003, n. 36, si è infatti fissato il contenuto del piano operativo di attività che dovrà indicare: gli obiettivi perseguiti dal Fondo<sup>54</sup>; le attività programmate per il perseguimento dei suddetti obiettivi; un piano finanziario biennale; i criteri per l'individuazione dei soggetti chiamati a realizzare i piani formativi che andranno finanziati nonché le stesse modalità organizzative del Fondo; le procedure interne di gestione e le modalità di controllo dei piani formativi. La Circolare 36/2003 tuttavia non regola soltanto il contenuto del piano operativo, pronunciandosi infatti sulle svariate problematiche che hanno investito i Fondi Interprofessionali fin dalla loro nascita, si pensi per esempio alla definizione di spesa ammissibile o alle specificazioni, attese da tempo, riguardo la materia dei controlli eseguiti sia da organi costituiti all'interno del Fondo che, come meglio si analizzerà in seguito, dallo stesso Ministero.

**6.** Tra le problematiche che maggiormente hanno rallentato la messa e regime dei fondi di particolare rilievo è indubbiamente la questione relativa alle modalità di finanziamento.

Secondo la lettera dell'articolo 118 della legge n. 388/2000, i fondi sono finanziati attraverso il contributo Inps dello 0,30%. Tale contributo era stato

---

<sup>53</sup> Per un contributo generale sul ruolo della contrattazione collettiva all'interno del d.lgs. n. 276/2003 si veda Del Conte, *Il ruolo della contrattazione collettiva e l'impatto sul sistema di relazioni industriali*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit. 635.

<sup>54</sup> Per un primo commento sulla Circolare si veda Scazzocchio, *Al via i fondi interprofessionali per la formazione continua*, in *GLav*, 2004, n. 5.

originariamente previsto all'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, al fine di finanziare il Fondo di rotazione per la formazione ed era ripartito tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ne percepiva un terzo utilizzandolo per finanziare interventi sulla formazione tra cui anche interventi sulla formazione continua, e il Ministero dell'economia e delle finanze che ne percepiva i due terzi impiegandoli per finanziare il fondo di rotazione per le politiche comunitarie <sup>55</sup>.

I Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua sono quindi finanziati con tale contributo versato obbligatoriamente dai datori di lavoro, sebbene siano gli stessi datori a destinare tale loro versamento, al Fondo di rotazione o, facoltativamente, ad uno dei Fondi Interprofessionali, al quale abbiano in precedenza stabilito di aderire.

Sulle modalità di adesione ad uno dei Fondi Interprofessionali l'articolo 118, comma 3, rimanda alla regolamentazione attuata dall'Inps che si è infatti pronunciato con la Circolare del 2 aprile 2003, n. 71. All'interno della Circolare, oltre alla modalità di adesione, prevista attraverso compilazione del modulo DM/10, si fissano le regole per tale adesione stabilendo che ogni datore di lavoro possa aderire solo ad uno dei Fondi precostituiti, sebbene diverso da quello del settore di appartenenza e si sviluppino le modalità di finanziamento degli stessi. Si prevede infatti, per il finanziamento dei Fondi, una prima fase, c.d. transitoria, durante la quale il gettito da destinare ai Fondi Interprofessionali proveniva interamente da quello destinato al Fondo di rotazione ed una seconda fase, c.d. a regime e che sarebbe dovuta iniziare da gennaio 2004, durante la quale i Fondi avrebbero dovrebbero auto-finanziarsi grazie ai contributi dei datori di lavoro aderenti.

Anche in merito alla questione sul sistema di controlli previsto sull'attività e sui finanziamenti dei Fondi, nonostante le vaghe indicazioni dell'articolo 118, è la Circolare 36/2003 a pronunciarsi, individuando espressamente due sistemi di controllo: un controllo "interno", gestito dagli organi del Fondo e finalizzato al controllo sui soggetti responsabili dei progetti formativi ed un sistema di controllo "esterno", gestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, finalizzato alla verifica delle attività, alla luce delle indicazioni fornite dai Fondi stessi all'interno del piano operativo e dell'utilizzo dei finanziamenti attribuiti ai Fondi per il perseguimento degli obiettivi.

La previsione di regole di controllo stringenti regolate sia all'interno della circolare sia all'interno dei precedenti DM 23 aprile 2003 e DM 24 giugno 2003, denota una particolare attenzione del Governo italiano nei confronti della tutela della trasparenza sulle attività dei Fondi <sup>56</sup>, volta non solo a garantire il

---

<sup>55</sup> Dopo la previsione dei Fondi Interprofessionali per la formazione una delle problematiche che si presentò al Governo fu la gestione, alla luce dei nuovi Fondi, dei finanziamenti per il Fondo di rotazione per le politiche comunitarie. La questione si risolse con la l. 27 dicembre 2002, n. 289 che, prevedendo un emendamento all'art. 118, limitò i finanziamenti dei Fondi Interprofessionali tutelando i fondi previgenti.

<sup>56</sup> Tale stringente sistema di controlli è altresì dimostrato dalle numerose relazioni di attività che i Fondi sono chiamati a presentare al Ministero: i Fondi sono tenuti infatti a presentare

monitoraggio per una verifica dell'efficacia della misura, che tuttavia resta un importante elemento dell'istituto, ma altresì a garantire una maggiore chiarezza diminuendo il potere discrezionale dei Fondi stessi. Tale atteggiamento pare giustificato alla luce dell'esperienza comparata dei Fondi Interprofessionali ed in particolare sulla base della sperimentazione spagnola<sup>57</sup>. In Spagna infatti numerose furono le critiche nei confronti di questa forma di finanziamento alla formazione continua soprattutto negli anni dal 1996 al 2000, quando i Fondi furono accusati di scarsa trasparenza e talune organizzazioni sindacali ed imprenditoriali vennero imputate di aver commesso gravi irregolarità nell'accedere e nell'utilizzare gli incentivi concessi.

7. Alla luce delle previsioni legislative, che accanto alla costituzione dei Fondi Interprofessionali sotto forma di associazione o di persona giuridica prevede altresì un sistema di finanziamento e di controlli molto stringente, discussa è la natura, pubblicistica o privatistica, del nuovo istituto. La distinzione risulta di fondamentale importanza in special modo con riguardo alla sottoposizione delle disposizioni in materia di Fondi Interprofessionali alla disciplina degli aiuti di Stato e ai successivi obblighi imposti dalla disciplina comunitaria a tutela della concorrenza ed a cui l'Italia si vedrebbe sottoposta qualora si concludesse per la natura pubblicistica degli stessi.

Chi sostiene la natura privatistica dei Fondi immagina la *ratio* dell'istituto nella volontà del legislatore di creare, accanto al sistema di finanziamento pubblico per la formazione, garantito con il Fondo di rotazione istituito dal sopra citato articolo 25 della legge n. 845/1978, anche un innovativo sistema privato che superi il monopolio statale e stimoli le parti sociali a farsi concordi, mediante Accordi interconfederali, per la costituzione di associazioni per la selezione, la promozione ed il monitoraggio di programmi formativi. Secondo tale orientamento, si dovrebbe risolvere per la natura privatistica dell'istituto in considerazione dell'espressa previsione del legislatore che regola la costituzione dei Fondi Interprofessionali sotto forma di associazione<sup>58</sup>, soggetto quindi di natura privata. Si conclude in questo senso anche in considerazione della responsabilità patrimoniale dei Fondi che rispondono personalmente delle obbligazioni assunte senza che sia possibile per lo Stato intervenire stanziando fondi aggiuntivi. Per questi troverebbe quindi applicazione la disciplina civilistica in materia di autonomia e responsabilità patrimoniale delle persone giuridiche private.

In questa prospettiva l'Inps, ente erogatore del finanziamento, avrebbe natura di semplice "tesoriere" dei versamenti effettuati dai datori di lavoro che verrebbero successivamente trasferiti ai Fondi e gestiti in autonomia dagli

---

semestralmente una relazione sulle attività realizzate ed una ulteriore relazione, da presentarsi entro ventisei mesi dall'erogazione del finanziamento, sull'utilizzo delle somme ad essi attribuiti, secondo quanto disposto dal DM 24 giugno 2003, consultabile anche all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html](http://www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html).

<sup>57</sup> Cfr. Hidalgo, Muñoz Machado, Sánchez, *op. cit.*

<sup>58</sup> Secondo quanto disposto dall'art. 118 della legge n. 388/2000.

stessi, senza che il gettito per il finanziamento dei Fondi possa essere considerato quale denaro pubblico. Lo Stato, in questo caso, fungerebbe da mero tesoriere senza che il contributo richiesto ai datori di lavoro possa essere considerato prelievo autoritario.

Proprio quest'ultima considerazione è messa in discussione dai sostenitori della natura pubblicistica dei Fondi Interprofessionali. Va rammentato infatti che il contributo richiesto ai datori di lavoro ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 845/1978 non può considerarsi facoltativo bensì debba ritenersi obbligatorio, non potendo gli stessi decidere se versare o meno il contributo dello 0,30 per cento ed altresì prevedendo il legislatore una sanzione per il mancato pagamento delle somme richieste secondo quanto disposto dall'articolo 118, comma 8, nel quale si anticipa che, in caso di omesso versamento delle somme dovute il datore di lavoro sarà tenuto a corrispondere oltre al contributo omesso altresì le relative sanzioni. Va inoltre riconsiderato il ruolo dell'Inps che non funge da mero tesoriere agendo, non solo per la raccolta dei contributi ma anche quale referente per la raccolta delle domande di adesione ai Fondi e quale accertatore dei presupposti per il sorgere degli obblighi contributivi in capo ai datori di lavoro.

Inoltre il Regolamento della Commissione europea del 12 gennaio 2001 n. 68, in materia di aiuti alla formazione, afferma che « i contributi dei fondi settoriali, se sono resi obbligatori dallo Stato, non sono considerati risorse private ma costituiscono risorse statali ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato »<sup>59</sup> in questo modo, non solo negando definitivamente la natura privatistica dei finanziamenti trasmessi ai Fondi, ma altresì esplicitamente rimandando tali finanziamenti alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato.

Non trascurabile risulta inoltre essere l'attività di controllo che lo Stato, tramite il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali esercita sull'attività dei Fondi. Il Ministero è chiamato infatti a verificare, all'interno del piano operativo presentato dai Fondi, la conformità delle finalità per cui il Fondo si costituisce ed a verificarne altresì gli organi della struttura di funzionamento al fine di rilasciare l'autorizzazione per l'attivazione. Anche superata tale fase preliminare il Ministero mantiene un forte potere di controllo sull'attività dei Fondi dimostrato dalla costante informativa che gli stessi sono tenuti a comunicare. I Fondi infatti dovranno presentare, trascorsi ventisei mesi dall'erogazione del finanziamento, una relazione rendicontuale sull'utilizzo delle risorse. Inoltre semestralmente dovranno essere presentate, ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del DM 23 aprile 2003, relazioni relative ai dati di monitoraggio dei piani formativi ed ai beneficiari delle iniziative.

L'utilizzo delle risorse economiche attribuite ai Fondi è inoltre limitato da disposizioni ministeriali che ne disciplinano sia la distribuzione quantitativa, sia un termine massimo di utilizzo. I finanziamenti stanziati per le attività del fondo dovranno infatti essere utilizzati entro ventiquattro mesi dalla data di

---

<sup>59</sup> Dal sesto considerando del Regolamento 68/2001/CE, pubblicato sulla *GUCE*, 13 gennaio 2003, n. 10, serie L, e consultabile anche all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html](http://www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html).

erogazione e qualora il Fondo non avesse utilizzato tutte le risorse stanziare queste dovranno essere ripetute al Ministero che provvederà a ridistribuirle verso altri Fondi, come prevede l'articolo 2 del DM 23 aprile 2003. È lo stesso Ministero a fissare, con la già citata Circolare n. 36 del 2003, le tipologie di spese sostenibili dal fondo: spese di gestione, spese propedeutiche e spese per la realizzazione dei progetti formativi ed a fissare il limite massimo percentuale rispetto al finanziamento ottenuto dal Fondo che potrà essere utilizzato quale spesa di gestione<sup>60</sup>.

In conclusione, sembra doversi concludere in favore della tesi della natura pubblicistica e che non si possa quindi prescindere dalla sottoposizione di questi alla disciplina degli aiuti di Stato.

**8.** Alla luce della conclusione cui si è giunti riguardo alla natura pubblicistica dei Fondi Interprofessionali deve ora essere presa in considerazione la loro sottoposizione alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato, cui tra l'altro rimanda la stessa disciplina dei Fondi che prevede espressamente, all'articolo 4 del DM 24 giugno 2003, che le risorse stanziare ai Fondi Interprofessionali debbano essere utilizzate nel rispetto delle regole comunitarie in materia di aiuti di Stato.

Preventivamente va tuttavia ricordato che non tutti gli aiuti alla formazione devono essere sottoposti alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato di cui agli articoli 87 e 88 del Trattato CE; non rientrano infatti in tale categoria le c.d. misure generali, ossia gli incentivi economici applicabili a qualunque settore, senza discriminazione e senza che intervenga il potere discrezionale da parte della autorità che applicano la misura<sup>61</sup>.

La disciplina dei Fondi Interprofessionali è tuttavia da considerarsi sottoposta alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato poiché l'articolo 118 della legge n. 388/2000, prevedendo che i Fondi vengano costituiti per i settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, determina uno degli elementi essenziali per la sottoposizione degli incentivi alla disciplina comunitaria: la settorialità. Si esclude quindi che i finanziamenti a favore dei Fondi possano essere considerati una c.d. misura generale. Nonostante le opinioni discordanti<sup>62</sup> sembra tuttavia che il requisito della settorialità sia tipico dell'istituto,

---

<sup>60</sup> Si veda in questo senso il DM del 23 aprile 2003 all'art. 3, comma 2 il quale prevede che possa essere destinato alle spese di gestione del fondo, ossia alle spese che riguardano la costituzione, l'organizzazione e la gestione concreta dei Fondi, il 8 per cento del finanziamento durante il primo e secondo anno di vita del Fondo stesso, il 6 per cento durante il terzo e quarto anno ed infine il 4 per cento dal quinto anno.

<sup>61</sup> Si veda in proposito il considerando n. 6 del Regolamento 68/2001/CE che prevede altresì, quali esempi di misure generali: la formazione scolastica e professionale iniziale, la formazione o riqualificazione dei disoccupati, le misure direttamente rivolte ai lavoratori o ad alcune categorie di lavoratori che danno loro la possibilità di seguire formazioni non direttamente connesse all'impresa o al settore di attività in cui sono occupati.

<sup>62</sup> Chi esclude il requisito della settorialità dei Fondi Interprofessionali giustifica tale scelta negando che vi sia una vera e propria discrezionalità da parte dell'amministrazione concedente nell'attribuzione dei contributi, sia che vi sia una selettività sotto il profilo delle aziende, poiché

non solo per espressa previsione del legislatore, secondo quanto detto precedentemente, ma anche poiché da un'analisi della disciplina il legislatore sembra perseguire la valorizzazione della settorialità del nuovo sistema. La *ratio* dell'istituto si riconosce infatti nella volontà del legislatore di responsabilizzare le imprese nel farsi carico della formazione dei propri dipendenti finalizzata anche all'aumento qualitativo e quantitativo della produzione aziendale attraverso corsi di formazioni che sviluppino competenze specifiche ed utili a seconda del settore di destinazione<sup>63</sup> e, nell'ipotesi dell'utilizzo dei Fondi quali possibili mezzi di finanziamento per i piani individuali di inserimento previsti dalla nuova disciplina del contratto di inserimento, a raggiungere un pieno adattamento delle competenze del lavoratore all'interno dell'azienda<sup>64</sup>.

La Commissione europea da tempo dimostra, nella regolamentazione della disciplina a tutela della concorrenza cui è finalizzata la disciplina degli aiuti di Stato, un atteggiamento di maggior favore nei confronti di quelle tipologie di aiuto che assumono una funzione promozionale o di sostegno all'occupazione sviluppandosi in particolar modo nei confronti degli aiuti alla formazione lungo tutto l'arco della vita, tra cui deve collocarsi la disciplina dei Fondi Interprofessionali per la formazione continua. È in quest'ottica che si colloca il Regolamento del 12 gennaio 2001, n. 68<sup>65</sup>, che prevede l'esenzione dall'obbligo di notifica per aiuti destinati alla formazione che presentino particolari condizioni: da una parte l'esplicito riferimento all'interno della misura, al Regolamento stesso; dall'altra limiti percentuali alla misura dell'incentivo che devono essere rispettati per evitare l'obbligo di notifica.

Il Regolamento distingue due tipologie di formazione: la formazione specifica e la formazione generale. La prima, definita all'articolo 2, lett. *d*), dello stesso comporta insegnamenti direttamente collegati alle attività svolte dall'impresa presso la quale opera il lavoratore e che saranno difficilmente spendibili presso altre imprese, per questa il Regolamento fissa limiti percentuali di intensità dell'aiuto relativamente bassi, non potrà infatti superare il 35 per cento per le piccole imprese ed il 25 per cento per le medie imprese. Diversi sono i limiti percentuali previsti per la c.d. formazione generale ossia quella destinata, secondo la definizione dell'articolo 2, lett. *e*) del Regolamento, alla formazione di qualifiche ampiamente trasferibili ad altre imprese o settori di occupazione; in questo caso infatti i limiti percentuali previsti per l'esenzione dall'obbligo di notifica sono più alti: 70 per cento nel caso di piccole imprese, 50 per cento

---

questi sarebbero tenuti a sostenere tutte le aziende che vi abbiano aderito, indipendentemente dal settore di appartenenza.

<sup>63</sup> Poco rilevante sembra inoltre che secondo la Circolare Inps 71/2003 si sia permesso ai datori di lavoro di aderire anche a Fondi costituiti per settori diversi dal quello a cui questi appartengono

<sup>64</sup> Cfr. D. Garofalo, *Il Contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, cit., per il quale il coinvolgimento del sistema dei Fondi Interprofessionali all'interno del sistema di finanziamento del piano individuale rappresenta, da parte del legislatore delegato, la migliore conferma della riconduzione della nuova tipologia contrattuale alle necessità di adattabilità sorte anche a livello comunitario.

<sup>65</sup> Modificato dal recente Regolamento del 25 febbraio 2003, n. 363, pubblicato sulla *GUCE*, 28 febbraio 2004, n. 20, serie L.

nell'ipotesi di media impresa <sup>66</sup>. Tuttavia per valutare la compatibilità dei Fondi con tale condizione il giudizio risulta, al momento, arduo dovendo essere considerato azienda per azienda secondo i parametri indicati.

Il Regolamento inoltre specifica <sup>67</sup> che, affinché l'aiuto possa godere dell'esenzione dall'obbligo di notifica, i costi ammissibili nell'ambito di un progetto di aiuti da parte dello Stato membro dovranno essere previsti all'interno di particolari categorie di spese espressamente individuate. In particolare, il Regolamento afferma che potranno rientrare: i costi relativi al personale docente, i costi di trasferta relativi al personale docente e relativi altresì ai destinatari delle formazioni, le spese di gestione e di consulenza all'iniziativa, le spese relative all'acquisto di materiale o attrezzature per la realizzazione del progetto formativo ed infine eventuali spese di personale subite dall'impresa per i partecipanti al progetto. Le previsioni del Regolamento si dimostrano in conformità con le previsioni regolate a livello nazionale ed espressamente indicate, come considerato precedentemente, nella Circolare 36/2003.

**9.** Considerando la particolare attenzione mostrata dal legislatore della riforma Biagi nell'individuazione dei destinatari del contratto di inserimento alla luce delle indicazioni dettate dalla Commissione sia con la decisione dell'11 maggio 1999, successivamente confermata con la Sentenza C.G. 7 marzo 2002, sia con il Regolamento 2204/2002, si può affermare che la disciplina degli incentivi economici previsti per il contratto di inserimento non debba essere notificata alla Commissione, ai sensi dell'articolo 88 del Trattato CE per due principali ragioni: da un lato poiché non si rilevano particolari elementi di novità rispetto alla precedente disciplina del contratto di formazione lavoro, che il legislatore aveva già adeguato secondo le indicazioni comunitarie, dall'altro poiché la disciplina del contratto di inserimento rispettando le condizioni indicate dal Regolamento CE n. 2204/2002, perfeziona la fattispecie degli aiuti di Stato a favore dell'occupazione così come prevista dal Regolamento ed ha quale effetto l'esenzione dall'obbligo di notifica. Fatta salva tuttavia la problematica, già rilevata, nell'individuazione delle donne destinatarie del provvedimento che potrebbe tuttavia essere superata con l'atteso decreto che ne individua espressamente la categoria. La disciplina deve tuttavia e senza dubbio essere considerata compatibile con le previsioni in materia di aiuti di Stato.

Si deve concludere per la compatibilità alla disciplina europea anche per quanto riguarda le previsioni in materia di Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, sebbene si attenda una regolamentazione azienda per azienda che ne definisca la consistenza del contributo, al fine di verificare l'applicazione del Regolamento 68/2001 e la relativa esenzione dall'obbligo di notifica. Sembra tuttavia indubbia la compatibilità della materia con le previsioni comunitarie.

---

<sup>66</sup> Si veda l'art. 4 del Regolamento 68/2001/CE pubblicato sulla *GUCE*, 13 gennaio 2003, n. 10, serie L, consultabile anche all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html](http://www.csmb.unimo.it/dri/1-2004.html).

<sup>67</sup> Si veda il Regolamento 68/2001/CE all'art. 4, comma 7.

## Università e riforma del mercato del lavoro

Lorenzo Zoppoli

*Sommario:* **1.** Mondi a confronto. — **2.** Sistema universitario, leggi di riforma e cultura giuridica. — **3.** Università e intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (articoli 2 e 6 del decreto legislativo n. 276/2003). — **4.** L'apprendistato per l'alta formazione (articolo 50 del decreto legislativo n. 276/2003). — **5.** Università e certificazione dei rapporti di lavoro (articoli 75 ss. del decreto legislativo n. 276/2003).

**1.** Il tema di cui oggi iniziamo a discutere è di quelli ad ampio respiro, che meritano approcci sistematici e riflessioni pacate. Si tratta infatti di porre a confronto mondi assai complessi, pianeti appartenenti ad orbite distinte e plurali, seppure soggette a frequenti intersezioni.

L'Università — sin dalla parola usata per dar nome alla *res* — racchiude realtà ricche ed articolate, saperi ed esperienze eterogenee, studiosi e strutture che si caratterizzano per impegni, attività ed attitudini spesso comparabili solo alla lontana. Per di più negli ultimi anni le Università italiane — e non solo quelle italiane — sono state investite da un processo di progressiva assunzione di autonomia che ne ha fortemente accentuato le differenziazioni — istituzionali, dimensionali, organizzative, territoriali — ed incrementato le attività didattiche, riducendo però spesso le risorse disponibili.

Il termine “mercato del lavoro”, dal suo canto, rinvia a concetti e realtà, se possibile, ancora più mobili e dinamici, investiti negli ultimi vent'anni da radicali trasformazioni, effetto delle vere e proprie metamorfosi che hanno interessato, da un lato, tutti i mercati (globali/locali; regionali/nazionali/europei; interni/esterni; formali/informali; generali/settoriali/professionali) e, dall'altro, le configurazioni strutturali, organizzative, sociali e giuridiche del lavoro.

Insomma abbiamo a che fare con due dimensioni istituzionali (il mercato del lavoro può ben considerarsi un'istituzione, come da tempo ha dimostrato il premio Nobel Robert Solow) non facilmente confrontabili, soprattutto per la complessità ed il crescente dinamismo che le caratterizza.

Tuttavia mi pare che negli ultimi quindici anni le spinte ad intensificare

---

\* Lorenzo Zoppoli è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università Federico II di Napoli.

Il saggio rielabora l'intervento al convegno organizzato dall'Università degli Studi di Padova in collaborazione con ADAPT e la Fondazione “Marco Biagi”, su “Università e riforma del mercato del lavoro”, il 2 febbraio 2004.

confronti ed intrecci tra Università e mercati(o) del lavoro sono andate enormemente aumentando. A partire dalla riforma degli ordinamenti universitari e dalla continua rincorsa per adeguare i mercati del lavoro delle alte professionalità alle esigenze della modernità, così come si manifestano nei paesi industriali avanzati (o nelle economie *post*-industriali o nella società dell'informazione, come pure si dice). Una rincorsa che — sia chiaro — è ben lontana dall'aver già consentito risultati appaganti (anche se nel periodo 1997-2002 i giovani che trovano lavoro stabile dopo un anno dalla laurea sono passati dal 53 al 61 per cento, dati recenti ci dicono che a livello nazionale, pur dopo la generale implementazione del nuovo ordinamento, gli studenti del triennio in regola con i crediti mediamente non superano il 15 per cento degli iscritti).

**2.** Siamo però oggi chiamati a riflettere entro confini più limitati, cioè sulle nuove relazioni tra Università e mercato del lavoro delineate dal decreto legislativo n. 276/2003.

Mi pare che si possa impostare una riflessione su vari piani.

Il primo è quello del prevedibile atteggiamento del sistema universitario nei confronti di questa riforma. In genere il mondo della ricerca — specie giuridica — non può che salutare con favore leggi modernizzatrici, intorno alle quali si sviluppano nuove linee di indagine scientifica e rinnovarsi i contenuti della didattica. Per chi ricorda la lezione di Schumpeter e di Weber<sup>1</sup>, gli universitari, in quanto uomini di scienza, sono in naturale sintonia con le innovazioni (come gli imprenditori e i politici). Se nella tradizione il giurista — tenuto a ricostruire continuamente un sistema portatore del maggior numero di certezze — soffre di un qualche riflesso conservatore, i giuslavoristi hanno da tempo manifestato una grande familiarità (direi anche propensione) verso gli ordinamenti dinamici e verso la costruzione di un discorso giuridico incline a muoversi tra lo *ius conditum* e lo *ius condendum*, un discorso nel quale le politiche del diritto contano talora più di categorie scientifiche consacrate da secoli di teoria ed esperienza.

Ciò non significa però che ogni riforma possa dare per scontate reazioni positive da parte del sistema (non parlo naturalmente dei singoli, ma delle prevedibili reazioni di una determinata cultura istituzionale e specialistica), soprattutto quando è portatrice di innovazioni riguardanti non l'oggetto delle attività di ricerca o di didattica, ma proprio le funzioni, l'organizzazione e gli assetti organizzativi dell'Istituzione. Ciò innanzitutto per due ragioni.

La prima ragione è che il sistema universitario, nel suo insieme e fatte le debite eccezioni (tra le quali vi è probabilmente proprio l'Università che ci ospita), non è nel momento migliore per affrontare nuove riforme troppo incisive ed incalzanti: è infatti ancora alle prese con la metabolizzazione di quelle recenti, che lo riguardano direttamente e che risultano più o meno assestate. Né questo

---

<sup>1</sup> Cacciari, *All'origine del concetto di innovazione: Schumpeter e Weber*, in *Pensiero negativo e razionalizzazioni*, Marsilio, Venezia, 1998, 147 ss.

momento difficile appare in procinto di essere attenuato dai recenti progetti di modifica dello stato giuridico del personale docente, che, come molti hanno rilevato, sembra portare nelle Università italiane poche risorse nuove e motivate e, al contrario, molta acqua al mulino degli scettici.

La seconda ragione è più specifica, in quanto attiene al contributo che ci si attende dalle culture specialistiche. Qui l'analisi andrebbe molto articolata; e io non sono certo in grado di parlare a nome di specialismi diversi da quelli giuridici e, in particolare, giuslavoristici. Con la dovuta cautela, credo però di poter dire che la riforma del mercato del lavoro realizzata con il decreto legislativo n. 276/2003 non tiene adeguatamente conto di alcune importanti caratteristiche della cultura giuridica italiana, cultura che appartiene anche ai giuslavoristi, nonostante il diritto del lavoro si sia distinto sin dalla nascita per essere un diritto di frontiera, pronto a battere strade in cui la regolazione giuridica incrocia le discipline economiche, sociologiche, psicologiche, ecc. Su questo punto tornerò più avanti.

**3.** Passando ad un piano di analisi più concreto, mi pare che il decreto legislativo n. 276/2003 costituisca comunque un'occasione preziosa per scandagliare e razionalizzare i vari ambiti in cui negli scorsi anni è cresciuto l'intreccio tra Università e mercati del lavoro e soprattutto gli ambiti nei quali la riforma auspica un maggiore impegno da parte delle Università.

Vi sono almeno tre punti che si prestano ad interessanti riflessioni.

Il primo attiene all'Università come soggetto abilitato a svolgere attività di intermediazione sul mercato del lavoro. Per intermediazione la riforma intende: "l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro: della raccolta dei *curricula* dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito dell'attività di intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo" (articolo 2, comma 1, lett. b).

Allo svolgimento di queste attività sono autorizzate *ex lege* le Università pubbliche e private, nonché le fondazioni universitarie che abbiano come oggetto l'alta formazione con specifico riferimento alle problematiche del mercato del lavoro, purché assolvano ad una duplice condizione: a) che le attività svolte siano senza finalità di lucro; b) che si assumano gli obblighi di informazione derivanti dalla borsa nazionale del lavoro e dal sistema di monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro (articolo 6, comma 1).

Riguardo all'intermediazione si possono formulare tre osservazioni:

a) si tratta senz'altro di un ampliamento delle attività che le Università sono autorizzate a svolgere e, per certi versi, già svolgono, ma di un ampliamento relativo e tendenzialmente, anche se non necessariamente, collegato alle consuete attività istituzionali svolte dalle Università; tale ampliamento comporta

tuttavia lo svolgimento di attività aggiuntive, magari anche solo sotto il profilo quantitativo, rispetto a quelle solite e la disponibilità di professionalità e risorse specifiche;

b) su questo terreno può vedersi comunque una certa continuità tra l'attività di intermediazione in senso lato e la spinta in atto dai primi anni Novanta — culminata nella legge n. 196/1997 — a “contaminare” sempre più la formazione universitaria con percorsi formativi sul lavoro. Mi riferisco ai ben noti *stage* o tirocini, previsti dall'articolo 18 della legge n. 196/1997, e configurati come obbligatori in alcuni corsi universitari o, comunque, come possibili canali per acquisizione di qualche cfu da parte degli studenti nel nuovo ordinamento di tutti i corsi di laurea (anche se rimessi alla discrezionalità delle Facoltà)<sup>2</sup>;

c) si tratta di attività che le Università possono scegliere di fare, che possono fare in un contesto di apprezzabile libertà, ma per le quali non è previsto alcun finanziamento istituzionale aggiuntivo. Le risorse necessarie potranno dunque provenire o da ingegnose “spremiture” dei (già magri) bilanci di Ateneo o, più probabilmente, dai collegamenti con il territorio. Naturalmente ciò vuol dire due cose: che i condizionamenti potrebbero venire dagli eventuali finanziatori e, quindi, rispecchiare la composizione socio-economica dei collegamenti di ciascun Ateneo; che la capacità di svolgere le suddette attività — e svolgerle al meglio — potrà in prospettiva condizionare la qualità dell'offerta di ciascuna Università, accentuando sia gli aspetti di concorrenza che caratterizzano il sistema universitario sia gli squilibri territoriali, a tutto svantaggio di quelle aree del Paese che hanno sistemi economici più gracili e mercati del lavoro più complessi.

**4.** L'altro aspetto interessante in cui il decreto legislativo n. 276 prevede uno specifico coinvolgimento dell'Università attiene alla riforma dell'apprendistato. Qui l'articolo 50 stabilisce che “possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato (...) per il conseguimento di titoli universitari e della alta formazione (...), i soggetti di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni”. In futuro l'età minima sarà di diciassette anni per “soggetti in possesso di una qualifica professionale conseguita ai sensi della legge 28 marzo 2003 n. 53” (articolo 50, comma 2).

Questo è uno dei tre tipi di contratto di apprendistato introdotti dal decreto legislativo n. 276. Tutti e tre sono di là da venire, in quanto la riforma delinea soltanto un quadro generale di principi entro i quali dovrà intervenire una regolazione essenzialmente regionale, ancora *in mente Dei*. Nel frattempo

---

<sup>2</sup> Per qualche bilancio, relativamente alla Bocconi e alla Statale di Milano, v. Riola, *L'esperienza dei tirocini formativi nell'Università Bocconi*, in *DRI*, 2001, n. 1, 73 ss. e Marando, *I tirocini formativi nell'Università Statale di Milano*, in *DRI*, 2001, n. 1, 81 ss. Dati recenti dicono che lo *stage* è lo strumento di inserimento al lavoro nel 43 per cento dei casi (v. Pascucci, *La revisione dei tirocini formativi e/o di orientamento. Ancora una riforma solo annunciata*, in De Luca Tamajo, Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro: riforma vincoli di sistema*, ESI, Napoli, 2004). Per il quadro normativo precedente all'attuale riforma v. M. Tiraboschi, *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *DRI*, 2001, n. 1, 61 ss.

l'apprendistato continua ad essere regolato dalla legge del 1955, così come modificata, da ultimo, dalla legge n. 196/1997. E nel diritto previgente non sembra esservi traccia di un apprendistato che incroci la formazione universitaria (fatta salva qualche interessante e incipiente esperienza di qualche Provincia a statuto speciale: v. articolo 23 della legge 19 maggio 2003 n. 9 sull'ordinamento dell'apprendistato nella Provincia di Bolzano).

C'è anche da tener presente che questo apprendistato può interessare i percorsi dell'"istruzione e formazione tecnica superiore" (articolo 69, legge 17 maggio 1999, n. 144), gestita in prima battuta dal sistema scolastico, ma nel quale, com'è noto, è coinvolta anche l'Università.

La novità connessa alla riforma dell'apprendistato starebbe in un penetrante intreccio tra i percorsi di alta formazione e l'esecuzione di un contratto di lavoro. Non credo infatti possa dubitarsi che anche per il contratto di cui all'articolo 50 del decreto legislativo n. 276/2003 sia da utilizzare la definizione deducibile dall'articolo 2, comma 1 della legge n. 25/1955, secondo cui "*l'apprendistato è uno speciale rapporto di lavoro in forza del quale l'imprenditore è obbligato ad impartire o a far impartire, nella sua impresa, all'apprendista assunto alle sue dipendenze, l'insegnamento necessario perché possa conseguire la capacità tecnica per diventare lavoratore qualificato, utilizzandone l'opera nell'impresa medesima*". Nella progressiva evoluzione dell'istituto l'insegnamento originariamente concepito come in prevalenza connesso con l'esecuzione della prestazione lavorativa in azienda è andato ricomprendendo sempre più una formazione che può svolgersi fuori dell'azienda e che può essere anche di carattere teorico-astratto, ma sempre con un qualche visibile collegamento con l'attività lavorativa svolta in esecuzione del contratto di lavoro<sup>3</sup>. Questo è un punto caratterizzante il tipo contrattuale e mi pare che non possa venir meno, dal momento che l'apprendistato continua ad essere innanzitutto uno speciale contratto di lavoro, cioè un contratto con causa mista, nel quale lo scambio si arricchisce dell'obbligo datoriale di impartire o far impartire una determinata formazione al lavoratore e dell'obbligo del lavoratore di seguire i corsi di formazione.

Fissate queste poche (e relative) certezze, molti altri aspetti del contratto di apprendistato per percorsi di alta formazione rimangono indefiniti, dal momento che il decreto legislativo n. 276/2003 ha scelto al riguardo una formulazione davvero minima. Con un po' di ingegno tecnico-sistematico si può provare a riempire qualche vuoto, immaginare qualche sostegno e segnalare qualche rilevante problema di fondo, specie riguardo al coinvolgimento dell'Università, che è ancora tutto da definire.

---

<sup>3</sup> Non pare da trascurare che l'art. 11, lett. *d*), *f*) e *l*) della legge n. 25/1955 vieta di adibire l'apprendista a lavorazioni non attinenti alla qualifica da conseguire, di manovalanza o di produzione in serie o, infine, retribuite a cottimo o in genere ad incentivo. C'è però da tener presente che il d.lgs. n. 276/2003, pur mantenendo temporaneamente in vigore la legge n. 25/1955 in attesa di un'impresicata "regolamentazione del contratto di apprendistato ai sensi del presente decreto" (art. 47 u.c.), indica tra i principi in base ai quali regolare il nuovo apprendistato solo "il divieto di stabilire il compenso dell'apprendista secondo tariffe di cottimo" (artt. 48, c. 3 lett. *d*) e 49, c. 4 lett. *b*).

Innanzitutto quanto ai soggetti datoriali che possono stipulare il contratto. L'articolo 50 dice unicamente "in tutti i settori di attività": quindi non vi sono limitazioni deducibili dall'attività svolta dal datore di lavoro (né, tanto meno, dal lavoratore). Vi è però da considerare che il decreto legislativo n. 276/2003 non trova applicazione alle Pubbliche Amministrazioni (articolo 1, comma 2), intendendo per tali quelle indicate dall'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001<sup>4</sup>. Pertanto nessuno dei nuovi contratti di apprendistato può essere stipulato con lo Stato e gli altri enti pubblici, ivi comprese le Università. Rimane invece utilizzabile la previgente disciplina in materia di contratti di formazione lavoro, fatta esplicitamente salva dall'articolo 86 del decreto legislativo n. 276/2003. In questa normativa, di particolare interesse appare il decreto legislativo n. 368/1999, che agli articoli 37 ss. disciplina un particolare contratto di formazione lavoro tra le scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia ed il medico che ad esse si iscrive. Tale contratto è "finalizzato esclusivamente all'acquisizione delle capacità professionali inerenti al titolo di specialista, mediante la frequenza programmata delle attività didattiche formali e lo svolgimento di attività assistenziali funzionali alla progressiva acquisizione delle competenze previste dall'ordinamento didattico delle singole scuole" (articolo 37, comma 1). Il contratto in questione — pur prevedendo un'attività lavorativa, con relativa retribuzione fissa e variabile (articolo 39) — è chiaramente orientato a dare prevalenza al momento formativo rispetto a quello dell'utilizzazione della prestazione da parte del datore di lavoro. Infatti esso cessa alla data di scadenza del corso legale di studi oppure può essere anticipatamente risolto in caso di rinuncia al corso di studi, di prolungate assenze ingiustificate ai programmi di formazione, di mancato superamento delle prove stabilite per il corso di studi di ciascuna scuola di specializzazione (articolo 37, comma 5). Vi è anche una norma che opportunamente recita che "il contratto non dà in alcun modo diritto all'accesso ai ruoli del Servizio sanitario nazionale e dell'Università (...)" (articolo 37, comma 1). Non è da escludere che i contratti di apprendistato per percorsi di alta formazione possano tener conto di questi precedenti, considerando che nel settore privato essi sono infatti destinati a sostituire i contratti di formazione lavoro per alte professionalità, in quanto incorporano sicuramente una finalità formativa più elevata e giuridicamente visibile dell'altra "creazione" del decreto legislativo n. 276/2003, cioè il contratto di inserimento, configurato in modo piuttosto leggero e rapido quanto a contenuti formativi<sup>5</sup>. Sui contenuti del contratto di apprendistato per percorsi di alta formazione

---

<sup>4</sup> L. Zoppoli, *Nuovi lavori e pubbliche amministrazioni*, relazione al convegno *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, Napoli, 4-5 dicembre 2003 (in corso di pubblicazione, anche negli *Scritti in onore di Giorgio Ghezzi*).

<sup>5</sup> Esso è infatti "finalizzato a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore (...) al contesto lavorativo" (art. 55, c. 1) e, fatti salvi i portatori di handicap, non può avere una durata superiore ai diciotto mesi (art. 57, c. 1). V., più specificamente, D'Onghia, *I contratti a finalità formative: apprendistato e contratto d'inserimento*, in Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo n. 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004 e L. Zoppoli, Saracini, *I contratti a*

l'articolo 50 del decreto legislativo n. 276/2003 aggiunge poco altro, rimettendo alle Regioni "regolamentazione e durata dell'apprendistato (...) per i soli profili che attengono alla formazione". Le Regioni devono però intervenire "in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative" (comma 3).

La scarsa disposizione crea comunque innumerevoli problemi, sia in ordine alla riconducibilità della potestà legislativa in materia in capo allo Stato o alle Regioni, sia in ordine alle regole applicabili allo specifico contratto di apprendistato.

Sembrerebbe da escludere che solo per questo contratto di lavoro ci sia una competenza legislativa regionale svincolata da un quadro legislativo nazionale, in quanto questa scelta sembra preclusa, in linea di massima, dall'articolo 117 Cost., così come viene interpretato dalla dottrina prevalente e dalle prime sentenze della Corte costituzionale. Dunque anche la disciplina dell'apprendistato per l'alta formazione dovrà risultare da un *mix* di regole statali minime, riguardanti specificamente il rapporto di lavoro, e di regole regionali riguardanti i profili formativi.

Quanto alle prime, il decreto legislativo n. 276/2003 non ci dice se e quando interverranno. Esse comunque non potranno discostarsi granché dalle regole già contenute negli articoli 48 e 49, in parte applicabili, anche in via di interpretazione analogica, alla fattispecie regolata dall'articolo 50, proprio in quanto quest'ultima presenta caratteristiche simili in ordine al profilo strettamente lavoristico<sup>6</sup>. Penso, ad esempio, alla forma scritta, alla durata minima del contratto di lavoro (che non potrà andare al di sotto dei due anni, prevista per l'apprendistato professionalizzante), alle regole sul recesso alla fine del contratto o durante lo svolgimento dello stesso<sup>7</sup>. Sarebbe poi ben strano che per l'apprendistato di alta formazione il "monte ore di formazione formale, interna o esterna all'azienda" fosse inferiore alle 120 ore minime previste dall'articolo 49 per l'apprendistato professionalizzante. Quest'aspetto però risulta rimesso totalmente alle Regioni.

Già pienamente applicabile all'apprendistato per l'alta formazione appare poi l'articolo 53 del decreto legislativo n. 276/2003, in base al quale:

a) durante il rapporto di apprendistato, la categoria di inquadramento del lavoratore potrà essere inferiore, sino a due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto;

---

*contenuto formativo tra "formazione e lavoro" e "inserimento professionale", in Rescigno (diretto da), Trattato di diritto privato, Utet, Torino, 1989.*

<sup>6</sup> Nello stesso senso v. Rusciano, *La certificazione nel sistema del diritto del lavoro*, in De Luca Tamajo, Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *op. cit.*, che parla di applicazione "in linea generale, dei principi posti per le due precedenti figure contrattuali".

<sup>7</sup> Questione diversa è valutare se le regole sul recesso indicate dal d.lgs. n. 276/2003 siano coerenti con la diversa funzione dei tre tipi di apprendistato (v. Lassandari, *Il tirocinio*, in Rescigno (diretto da) *Trattato di diritto privato*, cit.). Comunque per i tipi regolati dagli artt. 49 e 50 le funzioni paiono equiparabili.

- b) restano fermi sia gli incentivi economici sinora previsti — la cui erogazione è però subordinata ad una verifica della formazione svolta secondo modalità definite dal Ministro del lavoro d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni — sia la normativa previdenziale e assistenziale prevista dalla legge n. 25/1955, che prevede notevoli vantaggi per le imprese che assumono apprendisti;
- c) si introduce una specifica sanzione a carico del datore di lavoro — che consiste nel versamento dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento — “in caso di inadempimento nella erogazione della formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità di cui (...) all'articolo 50, comma 1”. Proprio in riferimento all'articolo 50 la sanzione dovrà però essere meglio configurata, perché così com'è scritta potrebbe scattare anche per la mancata realizzazione della finalità del contratto pur in assenza di qualsiasi erogazione di formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro (ipotesi presumibilmente non infrequente proprio nell'apprendistato per l'alta formazione);
- d) salvo specifiche previsioni di legge o di contratto collettivo, i lavoratori assunti con qualsiasi contratto di apprendistato sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi o contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative o istituti (tipico esempio, la disciplina sui licenziamenti e sui diritti sindacali).

A ben guardare, dunque, può dirsi che anche per dar vita a contratti di apprendistato per l'alta formazione si attende soprattutto l'attivazione da parte delle Regioni, alle quali è rimessa “regolamentazione e durata” dei “profili che attengono alla formazione”. Ora pare evidente che proprio questi aspetti non potranno essere regolati da nessuna Regione prescindendo dall'apporto delle strutture formative e, in particolare, delle Università. Sul punto però il decreto legislativo n. 276/2003 eccede, prevedendo “un accordo” con una schiera di soggetti alquanto folta. Questo vincolo è sicuramente incostituzionale, dal momento che in materia di formazione la Regione ha competenza legislativa esclusiva e non può essere vincolata all'accordo di alcuno<sup>8</sup>. Quindi pare possibile che ciascuna Regione si muova su questi aspetti esercitando in piena libertà la propria potestà legislativa, seppure nel rispetto delle altre autonomie costituzionalmente tutelate, come quelle universitarie.

Al riguardo c'è un punto di estrema delicatezza, che il decreto legislativo n. 276/2003 non risolve ed è forse bene che non lo faccia. Esso riguarda i nessi tra la formazione prevista dal contratto di apprendistato per l'alta formazione ed il riconoscimento di crediti formativi universitari. Qui — escluso che si possa dar vita ad una disciplina con decreto ministeriale — occorrerà acquisire orientamenti e disponibilità delle singole Università nel coordinare ed incrociare i propri percorsi didattici con l'offerta formativa connessa all'apprendi-

---

<sup>8</sup> V. Orlandini, *Contratti formativi e competenze normative delle Regioni*, in De Luca Tamajo, Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *op. cit.*, 526 ss; L. Zoppoli, *La riforma dei contratti con finalità formative: troppa burrasca per giungere in porto?*, in De Luca Tamajo, Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *op. cit.*, 547.

stato, la quale non potrà mai portare all'acquisizione del titolo se non attraverso una precisa attribuzione di cfu conforme agli ordinamenti degli studi universitari.

L'articolo 51 prevede però che la qualifica professionale conseguita attraverso il contratto di apprendistato costituisca credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale. Le modalità di riconoscimento di tali crediti vanno definiti entro l'ottobre 2004 con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Miur e previa intesa con Regioni e Province autonome (nel rispetto delle competenze di queste ultime e di quanto stabilito nell'accordo in Conferenza unificata del 18 febbraio 2000 e nel decreto del Ministro del lavoro del 31 maggio 2001). Mi pare da escludere tanto che la norma sia riferibile all'apprendistato per alte professionalità quanto che essa riguardi l'acquisizione di crediti per la formazione universitaria. Cionondimeno è chiaro che le Università dovrebbero attentamente seguire l'evoluzione dei sistemi di attribuzione di crediti formativi anche nei territori a loro limitrofi.

In definitiva l'apprendistato per l'alta formazione, pur essendo ancora uno strumento potenziale, può rappresentare un ulteriore raccordo tra mondo del lavoro e formazione universitaria. In effetti le Università vengono coinvolte anche a tal riguardo in modo parzialmente innovativo, ma all'interno del circuito che è ad esse congeniale, cioè il circuito della formazione medio-alta. Certo occorre grande impegno ed attenzione, per evitare contaminazioni di basso profilo — deleterie sia per le corrette dinamiche dei mercati professionali sia per l'evoluzione del sistema di alta formazione — e per reperire le risorse necessarie. A quest'ultimo proposito si può però nutrire qualche moderato ottimismo, considerando anche che vari sono ormai i canali ai quali attingere per finanziare una seria formazione professionale (nella finanziaria 2004 sono stati stanziati alcuni fondi proprio per l'apprendistato; esistono fondi europei utilizzabili dalle Regioni; sono ormai quasi operativi anche i Fondi Interprofessionali per la formazione continua negli studi professionali e nelle aziende ad essi collegati: v. DM n. 408/2003).

In ogni caso le Università non possono che muoversi con grande circospezione nel dare il proprio avallo al nuovo apprendistato, sia perché legittima una ridotta remunerazione del lavoro, sia perché può dar vita a percorsi formativi nei quali l'urgenza professionale può far aggio sulle esigenze dell'alta formazione.

**5.** L'ultimo aspetto della riforma delineata nel decreto legislativo n. 276/2003 che coinvolge le Università è anche quello più innovativo, complesso, discutibile e, perciò stesso, interessante. Esso si ricava dagli articoli 75 e 76, comma 1, lett. c), dal cui combinato disposto risulta che le Università pubbliche e private nonché le Fondazioni universitarie, registrate in un apposito albo (in via di istituzione presso il Ministero del lavoro), sono abilitate "alla certificazione dei contratti di lavoro" (insieme agli enti bilaterali, alle Direzioni provinciali del lavoro e alle Province).

Questa attività di certificazione è un'assoluta novità nel diritto del lavoro, introdotta appunto dal decreto n. 276/2003, sebbene molto discussa dai lavoristi





attività amministrative (o, più genericamente, a compiti istituzionali) svolte da altre strutture pubbliche (o anche private) dietro pattuizione di corrispettivi determinati. Insomma si può dire che le Università possono trovarsi coinvolte in attività amministrative a loro normalmente “estrane” o tramite propri docenti incaricati di rappresentarle istituzionalmente in contesti collegiali; oppure a seguito di una scelta, volontaria e specifica, fatta da docenti, singoli o tramite soprattutto i Dipartimenti o strutture analoghe, disponibili a svolgere attività — di formazione, di ricerca, di consulenza — “in conto terzi” (come suol dirsi). In questo secondo caso vi sono regole procedurali e sostanziali abbastanza stringenti, che non si esauriscono nell’articolo 66 del DPR n. 382/1980 richiamato dall’articolo 76 del decreto legislativo n. 276/2003, ma, dopo la già ricordata stagione dell’autonomia, sono contenute negli Statuti e nei regolamenti di ciascun Ateneo.

Nel caso in esame le Università nel loro complesso vengono abilitate *ex se* a svolgere una inedita attività amministrativa di tipo certificatorio; anche se poi si aggiunge che possono farlo “esclusivamente nell’ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo”. La formulazione della norma è piuttosto ambigua. Se infatti essa viene interpretata nel senso che i docenti di diritto del lavoro possono attivare collaborazioni e consulenze aventi ad oggetto l’attività certificatoria svolta da altri soggetti (enti bilaterali o strutture amministrative), non si vede la necessità di una regola *ad hoc*. Questo era già in precedenza possibile: e allora l’istituzione dell’apposito albo presso il Ministero del lavoro risulta restrittiva e, in fondo, inutilmente diretta a dar vita alla categoria dei docenti universitari disponibili ad incarichi certificatori, destinati a scarso successo rispetto ai colleghi che preferiranno collaborare a titolo individuale e professionale con gli enti bilaterali al di fuori di qualsiasi albo.

Se invece l’articolo 76, comma 1, lett. *c*), viene interpretato nel senso che è l’Università in quanto tale a poter scegliere di svolgere l’attività di certificazione, diviene poco chiaro e spiegabile il riferimento ai rapporti di collaborazione e consulenza con docenti di diritto del lavoro come esclusivo strumento per svolgerla. Ovvero diviene spiegabile nel senso che l’attività di certificazione può essere assunta come propria attività dall’Università, ma poi per svolgerla l’Università non può far conto sull’impegno istituzionale dei propri docenti, ma deve necessariamente stipulare una convenzione con docenti di diritto del lavoro di ruolo, non importa, a questo punto, se di ruolo presso la medesima o altra Università. Forse è solo un modo per dire che i docenti di diritto del lavoro debbono ricevere un apposito corrispettivo per questa ulteriore attività e che non sono obbligati, in quanto docenti, a svolgerla: ma il meccanismo non è affatto lineare e pare in grado di ingenerare ancora più equivoci di quelli che vuole evitare. Infatti si pensi a due opposte situazioni: per un verso all’Università che voglia cimentarsi con la certificazione, ma senza che alcuno dei propri docenti sia interessato. Potranno questi davvero rifiutarsi, sul piano della realtà dei rapporti accademici? E se lo faranno, oppure se un’Università vorrà cimentarsi nella certificazione anche se non ha docenti di ruolo di diritto del lavoro, che senso ha consentire solo alle Università di svolgere questa attività

in convenzione con degli specialisti che svolgono altrove la propria attività didattica e di ricerca?

Insomma per evitare (o ridurre) queste incongruenze, direi che solo le Università con docenti di ruolo di diritto del lavoro possono essere abilitate a fare attività di certificazione e che le Università possono proporre la loro iscrizione all'albo solo dopo aver verificato la disponibilità dei propri docenti, quanto meno ad assumersi la responsabilità di organizzare le attività di certificazione. Ma che significa docenti? Solo i professori o anche i ricercatori e gli assistenti <sup>12</sup>?

In considerazione della rilevanza istituzionale “esterna” dell'attività in esame, sarei propenso ad interpretare la norma nel senso che è necessaria la disponibilità almeno di un docente che, in base a ciascun ordinamento di ateneo, può assumere responsabilità di direzione di strutture dell'ateneo stesso (in genere i professori ordinari ed associati). Si potrebbe però, in linea di massima, ammettere che il docente si avvalga di altre professionalità tramite la convenzione, ad esempio di assistenti, di ricercatori, di docenti a contratto, di giudici o di avvocati specializzati in materia di lavoro, così come si potrebbe fare per altre attività svolte nelle strutture universitarie mediante convenzioni. Pena la perdita di qualsiasi credibilità del nuovo istituto, va prestata però la massima attenzione ad escludere, radicalmente, situazioni di potenziale incompatibilità (ad esempio escludendo tutti i professionisti che svolgano la loro attività nel foro dove la certificazione o il contratto certificato potranno essere oggetto di giudizio; o prevedendo l'obbligatoria astensione dalla commissione di certificazione del docente o dell'esperto che abbia rapporti professionali con qualcuno dei soggetti che propongono l'istanza di certificazione).

Superato questo primo, non insignificante, insieme di problemi, si tratta di mettere bene a fuoco che l'attività di certificazione non si esaurisce *uno actu*, ma comporta l'assunzione di una serie di rilevanti oneri professionali ed organizzativi da parte delle Università. Innanzitutto le Università, per ottenere la registrazione, sono tenute ad inviare all'atto della registrazione ed ogni sei mesi, studi ed elaborati contenenti indici e criteri giurisprudenziali di qualificazione dei contratti di lavoro con riferimento a tipologie di lavoro indicate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (articolo 76, comma 2). Poi bisogna precisare le procedure, che debbono svolgersi nel rispetto dei codici di buone pratiche <sup>13</sup> e di una serie di principi inderogabili (articolo 78, comma 2), come: a) comunicare l'inizio del procedimento alla Direzione provinciale del lavoro, che informa le autorità pubbliche interessate dalla certificazione, autorità

<sup>12</sup> Sull'equiparazione di queste figure v. Trojsi, *Il lavoro dei docenti universitari*, in *LD*, 1999, n. 1, spec. 110.

<sup>13</sup> Che contengono l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con particolare riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi. Tali codici recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 78, c. 4).



un circuito da amministrazione strumentale, nell'ambito del quale viene chiesto alla dottrina lavoristica di svolgere un'attività certificatoria smentibile senza grandi problemi dai giudici, salvo l'autorevolezza che la singola sede certificatoria riuscisse a guadagnarsi sul campo. Insomma i "certificatori universitari" si troveranno, da un lato, i codici di buone pratiche (nonché un'apposita — e pericolosissima — "modulistica": v. articolo 78, comma 5), definiti dal Ministero, con possibili condizionamenti ad opera degli accordi sindacali e nessuna specifica rilevanza degli studi dottrinali; dall'altro lato la giurisprudenza precedente al decreto legislativo n. 276/2003, di cui dovranno tener conto, e quella futura, che potrà sempre smentirli. Non c'è dubbio alcuno sul fatto che in tal modo i nostri certificatori andranno incontro ad un lavoro sfidante, faticoso e di scarsa soddisfazione, che relega la dottrina — quella dottrina che ancora oggi vari manuali di materie giuridiche annoverano tra le fonti indirette del diritto — in un ruolo ancillare, sostanzialmente esecutivo. In giro per l'Europa c'è sicuramente di meglio, ad esempio nella legislazione irlandese, dove ad organismi bilaterali composti da parti sociali ed esperti viene affidato il compito di elaborare indicatori di qualificazione della subordinazione, di cui la giurisprudenza può tener conto<sup>17</sup>.

Se invece, nella riforma delineata con il decreto legislativo n. 276/2003, si considerano la volontarietà del sistema di certificazione e i notevoli impegni e responsabilità ad esso connessi, mi pare che proprio il ruolo modesto delineato per i giuristi di estrazione accademica costituisca un notevole ostacolo ad una mobilitazione ampia e convinta sulla nuova frontiera alla quale il diritto del lavoro italiano dovrebbe affacciarsi con entusiasmo.

---

<sup>17</sup> V. *International Labour Office, The scope of employment relationship*, Ginevra, 2003.

## Verso un diritto delle risorse umane: riforma Biagi e tecniche di fidelizzazione del personale

Alberto Russo

*Sommario:* **1.** Premessa. — **2.** Tecniche di fidelizzazione vincolata. — **3.** Tecniche promozionali nel contesto di riforma del mercato del lavoro. — **3.1.** Verso una migliore razionalizzazione delle potenzialità del mercato del lavoro. — **3.2.** Le nuove tipologie contrattuali: compatibilità con una strategia di *retention*. — **3.3.** Il sistema di certificazione: possibile strumento di gestione del personale.

**1.** La crisi della grande impresa, incentrata su un modello di organizzazione del lavoro di stampo fordista-tayloristico, e la contestuale crescita dell'economia della informazione e della conoscenza, fondata invece su una accentuata segmentazione delle attività produttive, hanno determinato un ripensamento del complessivo ruolo di tutti i soggetti presenti all'interno della organizzazione aziendale (dirigenza e sindacato, ma anche singoli lavoratori). Le esigenze di flessibilità delle imprese hanno in particolare messo in crisi il tradizionale scambio tra subordinazione e sicurezza del lavoro a vantaggio di un modello di relazione impresa-prestatore definibile, sia pure con una certa dose di approssimazione, di natura imprenditoriale o quantomeno partecipativo. La piena inserzione del prestatore di lavoro nel contesto organizzativo aziendale, in questa prospettiva, non deriva dalla stabilità legale del posto di lavoro, ma si realizza attivamente sulla base di un riconoscimento delle reciproche peculiari esigenze: per un verso, la ricerca dell'impresa di una qualità produttiva che sottintende una qualità del lavoro; per l'altro verso, la ricerca da parte del lavoratore di una opportunità di crescita professionale in termini di accumulo di competenze e conoscenze.

In relazione a questo nuovo concetto di stabilità, collegato ai caratteri di impiegabilità e spendibilità delle risorse professionali del lavoratore, si inserisce il tema della fidelizzazione dei lavoratori; tema che, pur nei suoi profili più estremi, riflette più di ogni altro il tendenziale superamento della nozione dogmatica e aprioristica del lavoratore subordinato quale parte debole del contratto di lavoro. Quando, infatti, viene a sussistere un evidente *gap* tra domanda e offerta di competenze nel mercato del lavoro, fenomeno questo particolarmente visibile nel settore della *new economy*, si constata un completo

---

\* Alberto Russo è assegnista di ricerca del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" - Università di Modena e Reggio Emilia.

rovesciamento dell'esigenza di stabilità del rapporto lavorativo. Questa sarà infatti minima per il lavoratore, in virtù del suo altissimo livello di impiegabilità; sarà invece massima per l'impresa, la quale rischierebbe, perdendo quella specifica competenza, parte consistente del proprio capitale e della propria capacità competitiva sul mercato.

Ai responsabili della gestione delle risorse umane si pone, dunque, non solo il problema di attrarre in azienda lavoratori capaci e competenti, ma anche il problema di mantenerli in organico evitando che questi cedano alle lusinghe del mercato e fuggano verso "altri nidi".

2. Nella suddetta prospettiva, il ricorso a una modulazione contrattuale finalizzata a una gestione razionale e controllata del *turnover* costituisce certamente uno degli strumenti maggiormente efficaci per favorire la stabilità del livello di professionalità dell'azienda<sup>1</sup>. Si pensi innanzi tutto alla possibilità di stipulare un negozio giuridico il cui oggetto sia la limitazione della possibilità di recesso unilaterale. È la c.d. clausola di durata minima garantita, in virtù della quale il prestatore di lavoro, all'interno di un predeterminato e specifico assetto di interessi, si impegna a non recedere unilateralmente dal contratto di lavoro per un certo periodo di tempo. Si pensi ancora, sia pure in una prospettiva di legittimità più problematica, alla possibilità di stipulare una clausola che estenda la durata del termine del preavviso anche oltre i limiti stabiliti dal contratto collettivo: la previsione di una siffatta clausola secondo caratteristiche di bilateralità (favorevole cioè anche al lavoratore) unitamente alla determinazione di un adeguato compenso potrebbero configurare una deroga migliorativa della normativa collettiva e quindi una deroga legittima. Si pensi infine alla possibilità di utilizzare in senso fidelizzante il contratto a tempo determinato; contratto che impedisce, infatti, nel periodo di vigenza del termine, salvo il caso della presenza di una giusta causa, il recesso del lavoratore (pena il risarcimento del danno). Tale opportunità derivante dall'abolizione *ex* decreto legislativo n. 368/2000 del principio di tassatività delle ipotesi di apposizione del termine costituisce del resto uno degli esempi più significativi di adeguamento della norma legale alle nuove esigenze produttive-organizzative delle imprese, costituendo altresì il punto di incontro certamente più evidente tra esigenze di flessibilità ed esigenze di stabilità dei rapporti lavorativi; ciò in una prospettiva assolutamente nuova, quasi paradossale, soprattutto se confrontata con gli assetti produttivi e i sistemi occupazionali di tipo tradizionale.

Da evidenziare che il ricorso a siffatti strumenti di tipo normativo non è ancora del tutto radicato all'interno delle comuni strategie aziendali. Le resistenze opposte dai responsabili del personale dipenderebbero dal fatto che tali stru-

---

<sup>1</sup> Per una dettagliata analisi degli strumenti di fidelizzazione vincolata vedi Russo, *Problemi e prospettive nelle politiche di fidelizzazione del personale*, Collana Adapt-Fondazione Marco Biagi, Giuffrè, Milano, 2004, cap. I, sez. II. Cfr. anche Zoli, *Clausole di fidelizzazione e rapporto di lavoro*, in *RIDL*, 2003, I, 449 ss.

menti propongono una nozione di fedeltà proiettata esclusivamente nel breve periodo. Se questo, almeno *in prima facie*, è vero, tuttavia ciò non contrasta con l'auspicio di un loro maggiore utilizzo, ciò in quanto conforme con le complessive necessità dell'impresa. Infatti, l'esigenza di fidelizzazione riguarda nella maggior parte dei casi non tanto il mantenimento nell'organico aziendale di specifici soggetti quanto il mantenimento di specifiche competenze professionali all'interno dell'azienda. In questo senso, senza sminuire l'importanza di pratiche di fidelizzazione di lungo periodo, un maggiore utilizzo di tali clausole contrattuali potrebbe permettere all'impresa quanto meno di razionalizzare le competenze a disposizione, consentendo quindi alla stessa azienda di avere un quadro certo sulle strategie future da adottare in relazione al ricambio dei lavoratori fuoriusciti.

Senza contare che pare certamente possibile individuare una specifica funzionalità di un siffatto sistema di *retention* anche con riferimento a una strategia di flessibilità innovativa finalizzata all'instaurazione di relazioni di lavoro di lungo periodo.

Tale connessione si fonda sull'osservazione che la spinta verso la mobilità occupazionale da parte dei lavoratori (specialmente di quelli con elevata professionalità potenziale) è particolarmente elevata nella fase iniziale della carriera, in quanto è proprio in questa fase che il sistema dello *job shopping* determina un consistente vantaggio in termini di variabilità del guadagno. In questo senso, quindi, il ricorso a strumenti di fidelizzazione vincolata, quali i patti di durata minima (ma anche i contratti a tempo determinato), potrebbe essere certamente utile per attenuare la criticità della fedeltà del lavoratore nella fase iniziale del rapporto di lavoro e ottimizzare quindi la scelta dell'azienda di promuovere un sistema di relazioni di medio-lungo periodo.

Si rileva infatti come una strategia fondata sulla crescita professionale del lavoratore, ma anche sulla attenzione delle relative esigenze personali, manifesti *in toto* la sua potenzialità fidelizzante solo nel momento in cui lo stesso prestatore verifica la genuinità della condotta dell'impresa e ancor più quando alla suddetta constatazione subentrano meccanismi di identificazione con i comportamenti e gli obiettivi aziendali. Fattori, questi ultimi, che richiedono peraltro tempi di maturazione medio-lunghi, spesso incompatibili con le continue sollecitazioni provenienti dall'esterno. In un siffatto contesto argomentativo trova del resto soluzione anche il menzionato paradosso concettuale del contratto a tempo determinato quale strumento di fidelizzazione. Si osserva, infatti, che la flessibilità di entrata nelle aree di lavoro più professionalizzate (tendenzialmente di piena occupazione) non è interpretata come fattore di precarietà del rapporto, in quanto l'*input* verso comportamenti partecipativi e quindi fidelizzati non è identificato nelle aspirazioni al tradizionale posto fisso, bensì nella sussistenza di percorsi preferenziali che consentano di salire nel modo più rapido possibile i gradini della scala sociale.

Le menzionate modalità di regolazione convenzionale del potere di recesso del prestatore non esauriscono peraltro il concetto di fidelizzazione vincolata e/o sanzionatoria. Occorre anche fare riferimento ai possibili strumenti di regolazione della concorrenza (in senso ampio), sia nella prospettiva della responsa-

bilità extracontrattuale collegata alla sottrazione illecita di dipendenti, sia nella prospettiva della responsabilità contrattuale collegata alla violazione di uno specifico patto di non concorrenza <sup>2</sup>.

Se nella prima ipotesi la tutela dell'organizzazione aziendale rivela uno spazio di azione di difficile collocazione sistematica, in quanto definito sulla base di criteri niente affatto uniformi e anzi rispondenti a diverse concezioni della condotta anticoncorrenziale, nella seconda, invece, la stessa tutela trova un immediato e specifico riconoscimento di meritevolezza, sulla base di una preordinata e specifica regolamentazione contrattuale: non solo ai fini espressamente anticoncorrenziali di salvaguardia (entro i limiti individuati dal legislatore *ex* articolo 2125 c.c.) del proprio patrimonio immateriale, ma anche ai fini di una mirata politica di fidelizzazione del proprio capitale umano. Sebbene infatti il patto di non concorrenza non incida direttamente sulla facoltà di recesso del prestatore, tuttavia la sostanziale impossibilità di quest'ultimo di sfruttare la propria acquisita professionalità nel periodo (massimo tre anni, cinque per i dirigenti) immediatamente successivo all'estinzione del rapporto pare certamente determinare un effetto di trattenimento di natura sanzionatoria. Effetto peraltro ancor più rilevante di quello conseguente a un patto di durata minima garantita. Ciò per almeno due ordini di ragioni: per un verso, esso non è limitato alla fase iniziale del rapporto (o comunque a fasi determinate) ma si estende a tutta la fase esecutiva del contratto; per l'altro verso, le conseguenze in caso di violazione del patto di non concorrenza non si limitano al risarcimento del danno, potenzialmente neutralizzabile dalla logica del mercato, ma possono anche concretizzarsi in una inibizione giudiziale all'esercizio della attività oggetto del divieto contrattuale.

**3.** A quest'ottica prevalentemente difensiva si aggiunge peraltro anche un'ottica offensiva di tipo espressamente promozionale, particolarmente innovativa per gli assetti tradizionali del diritto del lavoro <sup>3</sup>, rispetto alla quale la tematica della *retention* viene affrontata in termini di motivazione e di gestione del personale attraverso una adeguata valorizzazione degli spazi concessi dall'ordinamento. Innanzitutto il profilo retributivo, ma non solo e non tanto. Le analisi socio-economiche confermano anzi che la leva retributiva è uno strumento di *retention* che, più di ogni altro, è facilmente contrastabile dai concorrenti attraverso offerte al rialzo.

Si ribadisce quindi l'importanza di strategie di tipo "ambientale", come ad esempio pratiche di promozione della partecipazione e del coinvolgimento nelle decisioni aziendali, interventi sul clima aziendale, sulla comunicazione e sui percorsi di crescita professionale anche, se non soprattutto, mediante una pratica effettiva di *lifelong learning*. Pratiche che cioè infondano nel lavoratore

---

<sup>2</sup> Sul punto vedi Russo, *op. cit.*, cap. II.

<sup>3</sup> Sul punto rinvio, per approfondimenti e per l'impostazione del problema, a Russo, *op. cit.*, cap. III, sez. I.

l'orgoglio di appartenere all'azienda e la consapevolezza di essere considerato una risorsa strategica per l'impresa per cui lavora <sup>4</sup>.

Corollario di una siffatta impostazione, in una prospettiva peraltro più ampia coinvolgente la stessa strutturazione del mercato del lavoro, è la configurazione di un sistema che non confonda flessibilità con precarizzazione dei rapporti di lavoro. Diversamente si ridurrebbero fortemente i potenziali legami fiduciosi tra impresa e lavoratore, con inevitabili e negative conseguenze in termini di incentivi a investire in capitale umano e in miglioramenti tecnico-organizzativi. A questa logica sembra ricondursi il complessivo impianto del decreto legislativo 10 settembre, n. 276/2003 <sup>5</sup>. Le imprescindibili esigenze di flessibilità delle imprese vengono infatti tradotte dalla riforma Biagi non in una contrapposizione tra *skill workers* e *contingent workers*, ma semmai in una contrapposizione tra lavoratori tipici e lavoratori atipici, il cui maggiore livello di flessibilità della prestazione non viene peraltro assolutamente a costituire il medio logico per una diminuzione non solo del livello di tutele nel rapporto ma anche del livello di attuabilità del diritto alla crescita professionale <sup>6</sup>. Si consideri del resto come l'impulso verso una regolazione in senso flessibile del mercato del lavoro nasca da una esigenza non di promozione delle esigenze delle aziende a danno dei lavoratori, bensì da una esigenza di razionalizzazione di una realtà socio-economica rispetto alla quale la rigidità del tradizionale lavoro subordinato non è più in grado di gestire l'organizzazione della forza lavoro, così incentivando forme di lavoro irregolare (si pensi agli abusi nell'area delle collaborazioni coordinate e continuative) e sommerso ovvero un uso improprio degli strumenti contrattuali predisposti dall'ordinamento (si pensi all'utilizzo improprio e strumentale dei contratti a contenuto formativo e del contratto di formazione e lavoro in particolare) <sup>7</sup>.

La riforma Biagi, in altre parole, costituisce lo strumento di implementazione delle nuove e diversificate esigenze dell'attuale contesto economico e non una mera operazione di svilimento delle tradizionali forme di lavoro.

È in questo senso che deve anche cogliersi la difficile relazione tra tutela del posto di lavoro e tutela nel mercato del lavoro. Se è infatti vero che la

<sup>4</sup> Il tema è stato affrontato sulle pagine di questa *Rivista* già nel lontano 1993, nella prospettiva delle politiche di Qualità Totale. Cfr., in particolare, i numeri 2/1993 e 1/1994 e anche L. Spagnuolo Vigorita (a cura di), *Qualità totale e diritto del lavoro*, in *QDRI*, Giuffrè, Milano, 1993.

<sup>5</sup> Per una analisi della riforma Biagi nell'ottica della fidelizzazione cfr. Russo, *op. cit.*, cap. III, sez. III.

<sup>6</sup> Per questo profilo cfr. M. Tiraboschi, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro - Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004. *Contra* cfr. Alleva, *Ricerca e analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003 sul mercato del lavoro*, in <http://www.cgil.it> che parla di "flessibilità da pezzenti", e di "occupazione usa e getta".

<sup>7</sup> Per questo profilo cfr. M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, 254 ss. cui *adde* Id., *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro ecc.*, cit.

promozione della professionalità del lavoratore stimola la mobilità geografica e professionale del lavoratore <sup>8</sup>, e quindi contraddice gli stessi obiettivi di fedeltà del lavoratore all'impresa, tuttavia la tutela della qualità del lavoro è condizione indispensabile per la promozione da parte dell'impresa di una qualsiasi politica di *retention*.

**3.1.** Alla luce di tali considerazioni, ricostruiamo ora il quadro normativo scaturente dal decreto legislativo n. 276/2003, a cominciare dalle esplicite finalità della riforma.

L'obiettivo dichiarato della Legge Biagi è, ai sensi dell'articolo 1, di aumentare i tassi di occupazione, nonché di promuovere la qualità e la stabilità del lavoro. Significativa è, a questo proposito, proprio la connessione di due locuzioni: "crescita occupazionale", da un lato; "qualità e stabilità del lavoro", dall'altro lato. È evidente, in questo senso, la volontà di configurare un modello di mercato del lavoro sì flessibile, ma non precario; un modello cioè rispetto al quale la cura della forza lavoro diviene nello stesso momento strumento e fine per la realizzazione dell'obiettivo della stabilità occupazionale. Stabilità da intendersi tuttavia non in senso tecnico-formale, secondo le tradizionali logiche della reintegrazione *ex* articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, ma in chiave sostanziale e precisamente di *retention* di una forza lavoro intesa come fattore determinante ai fini della competitività dell'impresa.

Decisivo, in questa prospettiva, pare l'obiettivo di costruire, portando a compimento le riforme del recente passato <sup>9</sup>, un sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro idoneo a garantire trasparenza ed efficienza del mercato e migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riferimento ai soggetti più svantaggiati. La tutela del lavoro, soprattutto nei suoi profili qualitativi, comincia, infatti, da una attenzione delle modalità e dei percorsi di entrata nel mercato del lavoro, il cui livello di efficienza non può non rispecchiarsi nella garanzia su tutto il territorio nazionale di *standard* di qualità dei servizi relativi all'accesso e alla promozione del lavoro.

L'obiettivo strumentale alle suddette finalità è individuato nella realizzazione di una rete di servizi per l'impiego, fondato sulla interrelazione, cooperazione, concorrenza di più soggetti, pubblici e privati, configurante cioè un sistema idoneo non solo a fornire una eterogeneità in senso concorrenziale delle opzioni disponibili per l'utente lavoratore, ma anche una complementarietà in senso cooperativo dei diversi servizi offerti, ciò in particolare in una prospettiva di definizione di percorsi mirati all'inserimento e/o reinserimento delle fasce deboli del mercato del lavoro. Una siffatto modello, basato sulla capacità di

---

<sup>8</sup> È quanto risulta dalla ricerca comparata svolta da M. Tiraboschi, *Il benchmarking delle politiche di incentivazione e sostegno della mobilità geografica dei lavoratori*, studio realizzato per Italia Lavoro, Roma, 2004 (anche sul sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it)).

<sup>9</sup> Cfr., anche per la prospettiva della continuità col passato, i contributi raccolti in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003.



Da sottolineare infine, il potenziamento del ruolo degli enti bilaterali, quale strumento di formalizzazione e stabilizzazione del dialogo sociale. Ciò, sia da un punto di vista della certezza della produzione normativa, sulla base di una sorta di interiorizzazione del problema “per così dire di governabilità delle relazioni industriali o, sul piano micro, fra lavoratori e direzione”<sup>15</sup>, sia da un punto di vista di continuità della stessa produzione, non limitata alla fase di vigenza del rapporto di lavoro, ma estesa anche alle fasi di disoccupazione o di inoccupazione volontaria. Il decreto legislativo n. 276/2003, infatti, non si limita a valorizzare le funzioni classiche della istituzione bilaterale quali la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda, ovvero la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l’integrazione del reddito, ma ne individua anche di nuove in relazione ad almeno due diverse aree di competenza: intermediazione nell’incontro tra domanda e offerta di lavoro, da un lato, certificazione dei rapporti di lavoro, dall’altro lato<sup>16</sup>. Ne discende la configurazione di una vera e propria rete di servizi di regolazione del mercato del lavoro, potenzialmente traducibile in una rete di reciproco riconoscimento tra determinati gruppi di imprese e determinati gruppi di lavoratori. Si pensi in particolare alla commistione tra funzione di formazione, di certificazione delle competenze e di certificazione dei rapporti di lavoro. Ciò dovrebbe consentire la creazione di un circolo virtuoso: per un verso, il lavoratore è incentivato a sfruttare il proprio percorso di mobilità all’interno dell’area imprenditoriale aderente all’ente bilaterale, in quanto la certificazione formativa in tale ambito è espressamente associata a un vero e proprio diritto alla qualifica corrispondente; per l’altro verso, le imprese sono incentivate ad assumere e/o trattenere quei lavoratori che seguono il percorso formativo da loro stesse indicato. Si pensi anche alla possibilità di svolgere attività di intermediazione e di formazione; attività che ben potrebbero essere finalizzate all’individuazione di percorsi preferenziali per la stabilizzazione del lavoratore all’interno di un gruppo di imprese di carattere complementare, sfruttandosi per esempio la diversa incidenza della componente stagionale.

**3.2.** La lettura in termini di fidelizzazione della riforma Biagi è peraltro possibile anche con riferimento alla disciplina delle tipologie contrattuali con cui governare lo scambio lavoro contro retribuzione. Nel segno dell’investi-

---

Biagi, cfr. in particolare Degan, P. Tiraboschi, *Cooperative sociali e inserimento dei lavoratori svantaggiati*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi*, cit., 52 ss.

<sup>15</sup> Così Bellardi, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, in *DLRI*, 1989, n. 42, 261. L’A. sottolinea inoltre che con l’istituzione bilaterale “le parti esprimono il proprio consenso preventivo ad una produzione normativa certa”, mentre “la contrattazione collettiva (...) è condizionata da una serie di variabili, come per esempio, l’evoluzione della congiuntura politica-economica, e ciò può far mancare le premesse stesse per lo svolgimento del negoziato, cioè la volontà delle parti — o di una sola di esse — di realizzare una redistribuzione delle risorse”.

<sup>16</sup> Da evidenziare peraltro che tali nuove funzioni possono essere esercitate solo dagli enti bilaterali costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative (vedi art. 2, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 276/2003).

mento sulla persona del lavoratore e delle sue competenze professionali è, in primo luogo, la riforma dei contratti a contenuto formativo, che vuole collocare le forme di ingresso nel lavoro lungo i canali della vera formazione. Quella formazione, che come sopra ricordato, diventa il motore dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Si pensi innanzitutto all'apprendistato il cui profilo di *learning* viene espressamente valorizzato quale strumento di partenza per un percorso professionale più ampio. Si consideri inoltre, in una prospettiva ancora più ampia, la novità del libretto formativo del lavoratore istituito di concerto tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Miur, previa intesa con la conferenza unificata Stato-Regioni e sentite le parti sociali, in cui vengono registrate le competenze acquisite non solo durante la formazione in apprendistato e nei contratti di inserimento, ma anche la formazione specialistica e/o continua svolta nell'arco della vita lavorativa ed effettuata da soggetti accreditati dalle Regioni, nonché le competenze acquisite in modo formale e informale secondo gli indirizzi della Unione europea in materia di apprendimento permanente, purché riconosciute e certificate<sup>17</sup>. Tale libretto consentirà, una volta a regime, di dare visibilità alle competenze formali e informali realizzate, favorendo i processi di valutazione delle imprese non solo ai fini dell'assunzione ma anche ai fini della predisposizione di mirati piani di carriera, potendosi in questo senso rivelare un importante strumento di gestione programmatica della forza lavoro.

Né si deve trascurare, in termini più generali e di lungo periodo, la regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative nella c.d. modalità a progetto, attraverso la quale una variegata tipologia di rapporti di lavoro atipici e di difficile classificazione, attualmente privi di prospettive e percorsi di carriere e stabilizzazione, verrà chiaramente circoscritta e ricondotta lungo i binari della legalità<sup>18</sup>. Appare quindi del tutto evidente un intento di semplificazione e di trasparenza del mercato del lavoro, nonché una volontà di direzionare l'agire imprenditoriale verso un lavoro di qualità, anche nell'ambito di rapporti flessibili e/o formalmente autonomi, sul presupposto che la conseguenza di un comportamento fraudolento "sarebbe l'instaurazione di un tipo di rapporto notevolmente più gravoso"<sup>19</sup>. Si consideri del resto in questa medesima ottica di tutela che la riconduzione del lavoro a progetto nella fattispecie del lavoro autonomo non determina il venir meno di alcuni fondamentali diritti per il prestatore, quali per esempio quelli in relazione alla malattia e alla gravidanza. Primo segnale, sia pur esile, verso un corpo normativo unitario identificabile nel c.d. *Statuto dei lavori* fondato sul superamento della contrapposizione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato. Proprio la riforma delle collaborazioni coordinate e continuative rappresenta, a ben vedere, il presupposto logico e normativo del complesso e delicato processo di

---

<sup>17</sup> Vedi art. 2, lett. i), d.lgs. n. 276/2003.

<sup>18</sup> Ancora M. Tiraboschi, *op. ult. cit.*

<sup>19</sup> Così Monticelli, *Garanzie per i lavoratori e nuove forme di flessibilità aziendale*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit.

ridefinizione e razionalizzazione delle regole che governano il nostro mercato del lavoro nella transizione dal diritto distributivo al diritto delle risorse umane. Ma anche la stessa nuova regolazione dei contratti a orario ridotto, modulato o flessibile (part-time, lavoro a coppia, lavoro intermittente) pare collocarsi a pieno titolo nella prospettiva della c.d. adattabilità, in modo da coniugare in modo più equo e trasparente le esigenze dei lavoratori e quelle delle imprese. La *ratio* di una siffatta operazione è infatti certamente da ricondursi a una esigenza di migliore ponderazione delle opzioni del mercato ai fini di una crescita occupazionale tendente a valorizzare alcune componenti soggettive della domanda, quali soprattutto le donne, ma anche i giovani studenti. Si evince, quindi, uno specifico obiettivo di inclusione sociale di categorie di lavoratori svantaggiati: obiettivo peraltro perseguito non sulla base — salvo (almeno in parte) il caso del lavoro intermittente — di una regolamentazione contrattuale *ad hoc* afferente a un sistema binario di ingresso nel mercato, bensì sulla base di una politica di raccordo tra esigenze delle imprese ed esigenze di determinate classi di soggetti.

Se infatti, per un verso, è certamente vero che i contratti ad orario flessibile e/o ridotto, quali lo *job sharing* e il part-time, consentono alle imprese di meglio adeguare l'organizzazione del lavoro alle fluttuazioni della domanda e ai mutamenti degli assetti produttivi, per altro verso, gli stessi contratti rappresentano una importante opportunità per i prestatori, consentendo a questi ultimi di conciliare gli impegni lavorativi con le responsabilità familiari, con gli impegni scolastici e/o comunque con una gestione personale e/o personalizzata del tempo libero.

Si consideri del resto che il legislatore ne parifica lo *status* al normale lavoro subordinato prevedendo espressamente un principio di non discriminazione del complessivo trattamento economico e normativo. Si consideri anche la valorizzazione del ruolo della contrattazione collettiva quale strumento di specificazione, di integrazione e di deroga alla disciplina legale. Ciò dovrebbe attenuare il rischio di modalità di lavoro eccessivamente disagiati, nonché il rischio di una eccessiva difficoltà di crescita professionale e di carriera nell'ambito peraltro di forme contrattuali che l'esperienza evidenzia essere caratterizzate da una rilevante eterogeneità delle posizioni lavorative, e quindi non soggette a un rischio di marginalizzazione o di specificazione al ribasso delle competenze professionali.

Discorso a parte merita invece il lavoro intermittente, la cui estrema flessibilità della prestazione, nonché la tipizzazione soggettiva dei prestatori a chiamata sottende certamente un concreto rischio di strutturazione binaria del mercato divisibile tra lavoratori stabili e lavoratori precari. L'intervento legislativo deve peraltro esclusivamente valutarsi alla luce di una finalità di razionalizzazione di fattispecie lavorative fino ad ora realizzate in un contesto di sommerso, in assenza quindi di un qualsiasi livello di protezione dei lavoratori coinvolti. In questo senso, l'emersione di situazioni di irregolarità e la contestuale piena riconduzione nel sistema di tutele del lavoro subordinato configura una condizione fondamentale, sia pur non sufficiente, per una politica di qualità del lavoro.

Il superamento della connotazione di *contingent workers* sarà invece condizionata dalla capacità della sovrastruttura di regolamentazione del mercato di convogliare i lavori intermittenti verso percorsi di crescita professionale. In questa prospettiva di azione è da sottolineare il recente stanziamento da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con decreto del 28 ottobre 2003 di un fondo di 50.000.000,00 euro, buona parte del quale sarà destinato alla realizzazione di piani formativi individuali ed aziendali a favore di lavoratori inseriti nelle tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile. Ma una funzione determinante dovrà essere svolta anche dalla contrattazione collettiva individuando circuiti formativi appositamente rivolti ai lavoratori intermittenti. La questione nei suddetti termini concerne l' idoneità del complessivo sistema di *workfare* ad impedire la naturale cronicizzazione del livello di precarietà — e quindi di professionalità — dei *contingent-workers*, nei confronti dei quali si rileva infatti uno scarsissimo interesse dell' imprese a investire in formazione. È in sostanza la riaffermazione, molto cara al legislatore comunitario, del concetto di sviluppo sostenibile<sup>20</sup>; concetto fondato sul rifiuto di una insuperabile divaricazione professionale tra classi di lavoratori. Lo stesso legislatore pare tuttavia espressamente riconoscere le difficoltà sottese a un siffatto modello di sviluppo uniforme delle competenze, attribuendo mera valenza sperimentale alla specifica ipotesi di autorizzazione alla conclusione di contratti di lavoro intermittente per le prestazioni rese da soggetti disoccupati con meno di 25 anni di età o lavoratori con più di 45 anni espulsi dal ciclo produttivo. Si rileva in questo senso come la tipizzazione soggettiva dei lavoratori a chiamata sia giustificabile nella misura in cui la diversificazione professionale costituisca esclusivamente una opportunità di ingresso nel mercato di soggetti svantaggiati e non uno strumento di consolidamento di un sistema binario *core/periphery* fondato sul dualismo tra lavoratori stabili e lavoratori precari.

**3.3.** Infine, in un'ottica di tutela della qualità del lavoro non può non considerarsi anche l'innovativo strumento della certificazione dei rapporti di lavoro. Tale strumento se opportunamente valorizzato e quindi sottratto da qualsiasi intento involutivo di burocratica validazione delle dichiarazioni negoziali<sup>21</sup> potrà infatti, per un verso, attenuare il cospicuo contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti, rappresentando in particolare un elemento di garanzia ai fini della certezza dei confini tra autonomia e subordinazione delle

---

<sup>20</sup> Tale concetto è riproposto in numerosi documenti comunitari. Cfr. da ultimo la Comunicazione della Commissione del 26 novembre 2003, *Miglioramenti della qualità del lavoro: indagine sugli ultimi progressi compiuti*, COM (2003) 728.

<sup>21</sup> Si tenga in questo senso presente il carattere di sperimentaltà dell'istituto, le cui disposizioni saranno oggetto, decorsi diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, di una verifica congiunta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle le organizzazioni sindacali, dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (vedi art. 86, comma 12, d.lgs. n. 276/2003).

c.d. zone grigie <sup>22</sup> e, per l'altro verso, costituire il punto di riferimento per una adeguata definizione dei vari profili contrattuali. Le stesse sedi di certificazione, una volta costituite, potranno divenire veri e propri organi di consulenza al fine di definire il programma negoziale più idoneo nel caso concreto. Si promuove, in altri termini, un meccanismo di volontà assistita <sup>23</sup>, grazie al quale il lavoratore potrebbe porsi in posizione di parità sostanziale con la controparte datoriale, primo passo per l'avviamento di un processo di ridefinizione delle tutele del lavoro.

Lo stesso meccanismo certificativo, in funzione di garanzia del percorso lavorativo e professionale dedotto e deducibile nel contratto, potrebbe del resto rivelarsi un importante elemento di attrazione e di fidelizzazione <sup>24</sup> della forza lavoro più qualificata, anche attraverso la definizione pattizia di clausole di *retention* formulate *ad hoc*, in funzione delle caratteristiche dell'azienda, del lavoratore e, segnatamente, della specifica prestazione lavorativa.

<sup>22</sup> Cfr. sul punto in particolare M. Tiraboschi, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro ecc.*, cit., secondo cui “in effetti, se le sedi di certificazione sapranno accreditarsi presso le imprese e i lavoratori come operatori affidabili, non si esclude che la loro attività possa nel corso del tempo acquistare un valore persuasivo, e questo fino al punto di diventare un importante punto di riferimento per la stessa magistratura”. In senso parzialmente difforme cfr. in particolare Pinto, *Lavoro e nuove regole. Dal Libro Bianco al decreto legislativo 276/2003*, Ediesse, collana *Formazione ISF*, Roma, 2004, 80, secondo cui “l'eventuale certificazione del tipo negoziale prescelto può essere utile soltanto sul piano meramente fattuale: nei limiti, ad esempio, in cui crei nel lavoratore l'erronea convinzione della non contestabilità della qualificazione giuridica certificata; o in cui la possibilità di confermare acriticamente quanto precedentemente certificato induca il giudice a deresponsabilizzarsi e — in sostanza — a non formulare una propria valutazione circa il caso concreto”.

<sup>23</sup> Sul concetto di volontà assistita cfr. in particolare Vallebona, *Norme inderogabili e certezza del diritto: prospettive per la volontà assistita*, in *DL*, 1992, I, 479 ss.

<sup>24</sup> Si tenga in questo senso in considerazione che la funzione certificativa sembra poter concernere anche le modifiche del programma negoziale, potendo quindi avviarsi la relativa procedura anche in una fase successiva rispetto al momento iniziale di costituzione del rapporto. In questo senso cfr. in particolare Nogler, *Il nuovo istituto della certificazione dei contratti di lavoro*, in *GLav*, 2003, n. 10.

## **Le aziende automobilistiche americane e il sindacato: una *partnership* alla prova della sfida competitiva**

*Gaetano Pellicano*

*Sommario:* **1.** Premessa. — **2.** La concorrenza dei produttori asiatici. — **3.** Il ruolo del sindacato. — **4.** I contratti stipulati nel 2003.

**1.** I contratti firmati a settembre scorso dalle grandi case automobilistiche statunitensi — General Motors, Ford e Chrysler, le cosiddette “Big Three” — e da United Auto Workers (UAW), il sindacato di categoria affiliato alla confederazione AFL-CIO, consolidano la nuova fase collaborativa dei rapporti industriali nel settore. Il rischio derivante dalla competizione aggressiva delle aziende nei cui impianti il sindacato non è presente ha portato a riconoscere sia da parte del *management* che dei rappresentanti dei lavoratori l'interesse reciproco ad adottare soluzioni di compromesso senza il ricorso a comportamenti conflittuali. Il sindacato dal canto suo ha intravisto limitati margini negoziali entro i quali avanzare le proprie richieste di aumenti salariali, le “Big Three” hanno considerato essenziale avere l'UAW come alleato per ridurre i costi e migliorare la produttività delle proprie fabbriche. Questo approccio, del resto, è stato adottato anche per i contratti collettivi delle aziende di componentistica, quali Delphi e Visteon.

**2.** Dal 1970 ad oggi il settore manifatturiero ha conosciuto in tutti i Paesi occidentali un notevole aumento di produzione — attenuato solo a partire dal 2000 —, ma anche un costante calo di occupazione, dovuto al miglioramento della produttività delle aziende. La pressione competitiva delle aziende giapponesi negli anni Ottanta in generale, asiatiche nell'ultimo decennio, ha determinato una decisa perdita di quote di mercato da parte dei produttori statunitensi e una conseguente perdita di posti di lavoro, pari a 2,7 milioni soltanto negli ultimi tre anni. Ne sono conseguiti una contrazione dei margini di profitto, l'indebolimento della capacità di innovazione tecnologica, l'abbassamento dei livelli di utilizzazione degli impianti e l'erosione della percezione dell'affidabilità legata al marchio. A settembre 2001 le “Big Three” avevano perso il 3,3 per cento del mercato rispetto all'anno precedente, facendo registrare un livello complessivo inferiore al 60 per cento delle vendite totali, ben al di sotto del 69 per cento registrato a metà degli anni Novanta e del 76 per cento raggiunto

---

\* *Gaetano Pellicano è Labor Advisor dell'Ambasciata USA a Roma.*

negli anni Ottanta. Nel 2002 la contrazione delle vendite è stata pari a mezzo milione di veicoli pari alla produzione di due impianti e mezzo di assemblaggio e nel 2003 la quota di mercato dei tre marchi americani si è aggirata intorno al 60 per cento delle vendite.

I fattori che hanno determinato questa crisi di competitività sono rintracciabili sia nell'ambiente esterno in cui operano le aziende sia nelle loro scelte strategiche. In entrambi gli ambiti i rapporti tra aziende e sindacato hanno esercitato un forte condizionamento con ripercussioni negative. Per quanto attiene i sistemi di produzione, ad esempio, alcune clausole dei contratti di lavoro stipulati negli anni Settanta e Ottanta prevedevano: a) la limitazione drastica del ricorso all'*out sourcing* della produzione della componentistica e dell'assemblaggio verso imprese esterne più efficienti, b) l'obbligo per l'azienda di sostituire due lavoratori che vanno in pensione con almeno un nuovo assunto, c) procedure molto complesse per la chiusura degli impianti poco efficienti, d) l'introduzione di condizioni di impiego che mantengono elevato il ricorso alla manodopera per unità di prodotto. In più nell'ultimo decennio, si è assistito ad un aumento costante dei contributi pensionistici e dei premi delle assicurazioni sanitarie a parità di prestazioni, che ha fatto crescere notevolmente il costo del lavoro effettivo.

Le grandi aziende produttrici hanno reagito alla crisi mediante una riduzione della produzione e dei costi, in particolare il costo del lavoro, facendo ricorso in primo luogo alla sospensione degli straordinari. Ciò nonostante, la capacità produttiva complessiva statunitense è aumentata grazie ai massicci investimenti dei produttori giapponesi, coreani e tedeschi soprattutto nei settori delle auto piccole e medie e dei mini-van. Così negli ultimi anni al rallentamento della crescita economica si è aggiunta l'inesorabile penetrazione del mercato da parte di Toyota (che per la prima volta nell'agosto scorso ha superato la Chrysler in quanto a vendite), Honda, Daewoo e Mercedes. Il ciclo economico negativo ha avuto un impatto negativo anche sulle vendite in Europa e nel resto del mondo, riducendosi così i margini di profitto sugli investimenti. Nell'attuale contingenza il recupero almeno parziale delle quote di mercato e le prospettive di ripresa economiche richiedono un aumento degli investimenti per lo sviluppo di nuovi prodotti e per il miglioramento organizzativo. Il sindacato si è dimostrato consapevole della necessità di uno sforzo comune senza il quale difficilmente si può tenere il passo della concorrenza, al costo di conseguenze molto pesanti per i lavoratori, sia che si tratti di licenziamenti massicci sia che si riducano i salari effettivi per l'azzeramento degli straordinari.

**3.** L'UAW, del resto, non è riuscita ad organizzare sindacati nell'ambito delle società automobilistiche straniere, dato che per la normativa statunitense è necessario che ne facciano richiesta almeno la metà dei lavoratori e che tale ipotesi non si è ad oggi realizzata. Di conseguenza i salari e gli altri *benefits* riconosciuti dalle imprese asiatiche ed europee sono tendenzialmente più bassi rispetto a quelli dei lavoratori sindacalizzati, pur in presenza di un più elevato livello di produttività. Per la produzione di una vettura compatta le "Big Three" sostengono mediamente un costo del lavoro pari a circa 8.600 dollari,

mentre le case giapponesi per lo stesso tipo di autovettura hanno un costo della manodopera di circa 6.000 dollari. Questo fenomeno ha progressivamente eroso, da un lato, la capacità del sindacato di ottenere migliori condizioni di lavoro, dall'altro, ha causato la diminuzione di iscritti al sindacato stesso<sup>1</sup>. Per il sindacato si è così aperto un nuovo scenario competitivo in cui è suo compito difendere esclusivamente i lavoratori impiegati da produttori americani. Le preoccupazioni sulla loro sorte hanno reso l'approccio negoziale ancora più attento alla sostenibilità per le imprese degli impegni contrattuali. La recessione e la crisi competitiva avvicinano così gli interessi di lavoratori e *management* spingendoli ad adottare approcci concertativi. Come ha ricordato il Prof. Meyers "entrambi stanno dalla stessa parte, hanno un nemico comune" e in più il sindacato è riuscito a dimostrare che la sua presenza non rappresenta di per sé un costo aggiuntivo per le aziende, ma un'opportunità per la soluzione di problemi organizzativi.

Va peraltro notato che il tasso di sindacalizzazione del settore automobilistico è significativamente diminuito negli ultimi anni, come anche la differenza nelle retribuzioni tra i lavoratori di aziende in cui è presente il sindacato e quelli che non hanno forme di rappresentanza collettiva. Negli Stati Uniti la contrattazione non avviene su base nazionale per settore, ma in ogni singola azienda laddove la maggioranza dei lavoratori riesce a costituire un sindacato che li rappresenta al tavolo di negoziato. Nelle aziende dove ciò non avviene i salari e le condizioni di impiego vengono negoziati individualmente o, più frequentemente per i livelli medio-bassi, decisi autonomamente dal datore di lavoro. Se all'inizio degli anni Novanta il 61 per cento dei lavoratori del settore automobilistico era iscritto al sindacato, dopo dieci anni meno del 30 per cento del totale era in possesso di una tessera sindacale. Contestualmente il differenziale delle retribuzioni tra iscritti e non iscritti al sindacato è passato dall'85 per cento al 59 per cento nel corso degli anni Novanta, grazie ai maggiori aumenti concessi a questi ultimi anche per prevenire la costituzione di nuovi sindacati. Oggi i membri dell'UAW sono 770.000, circa la metà rispetto al 1972. La diminuzione più drastica è avvenuta nel Midwest dove storicamente sono basate le fabbriche automobilistiche delle "Big Three" (in particolare nel Michigan e nell'Ohio) e in misura più ridotta anche negli Stati meridionali dove gli iscritti sono aumentati in misura più contenuta rispetto alla crescita del numero dei lavoratori. L'aumento dell'occupazione, infatti, è avvenuto principalmente presso le aziende che operano nel campo della componentistica dove, come detto, i sindacati sono meno presenti che nelle fabbriche di assemblaggio e presso le fabbriche di produttori esteri — soprattutto al sud — dove i sindacati non sono presenti. La riduzione nella densità di sindacalizzazione è avvenuta in maniera repentina tra i lavoratori con più di 35 anni, tradizionalmente più sindacalizzati, che tra i lavoratori giovani, evidenziandosi un gene-

---

<sup>1</sup> Si veda al riguardo il paper di Rainsberger, *Historical models of collective bargaining in the U.S.*, University of Missouri, Columbia, 2002.

rale miglioramento delle condizioni di lavoro e un più forte senso di appartenenza all'azienda per cui si lavora.

L'UAW è nata subito dopo la Grande depressione del 1929 che provocò una forte ondata di licenziamenti e un generale peggioramento delle condizioni dei lavoratori, soprattutto riguardo alla sicurezza sul posto di lavoro. L'approccio prevalente è stato quello del confronto duro, se non proprio dello scontro, con i grandi produttori fino a tutti gli anni Settanta. Nei due decenni successivi, invece, si è progressivamente realizzata una svolta in senso partecipativo e collaborativo che ha portato alla rapida conclusione dei recenti contratti con le "Big Three".

Un esempio di questo nuovo approccio non conflittuale nei rapporti tra azienda e lavoratori viene dal cosiddetto "metodo Saturno" sulla cui base, a partire dal 1984, sono stati realizzati impianti efficienti per la produzione di autovetture di elevata qualità che hanno conosciuto brillanti successi commerciali. In sostanza si tratta di pratiche di co-gestione riguardanti l'intero processo produttivo, dalla progettazione sino alla vendita, di veicoli di piccola dimensione per i quali i delegati sindacali partecipano alle definizioni delle strategie e delle modalità di attuazione. I risultati ottenuti sono stati un aumento dei livelli di produzione e il conseguente incremento dei posti di lavoro, il miglioramento della qualità dei prodotti e della soddisfazione dei clienti<sup>2</sup>. I contratti stipulati per i lavoratori degli impianti Saturno prevedono un salario di base pari all'80 per cento circa di quello ordinario e incentivi connessi al raggiungimento dei livelli attesi di produttività e qualità. Fino a qualche anno fa i successi commerciali hanno fatto crescere i salari effettivi al di sopra della media, ma l'arrivo della crisi economica con la conseguente riduzione dei livelli produttivi ne ha provocato una repentina riduzione.

**4.** Le condizioni del mercato hanno spinto così l'UAW a coalizzarsi con GM, Ford e Chrysler con i quali è stato condotto per la prima volta un negoziato in parallelo che ha portato a settembre 2003 ad intese di massima, successivamente approvate con referendum dalla maggioranza dei lavoratori. Persino il *management* che spesso si è lamentato dell'onerosità e scarsa plausibilità delle richieste sindacali, in questo caso ha apprezzato la volontà di UAW di concertare contratti compatibili con i bilanci aziendali e con le prospettive di crescita. In cambio è stato ottenuto di avere condizioni contrattuali simili in tutte e tre le aziende e una maggiore considerazione del sindacato come fattore di competitività per le aziende e non come potenziale minaccia.

I contratti riguardanti all'incirca 317.000 lavoratori per la prima volta hanno una durata di quattro anni invece di tre. Per quanto attiene i salari è previsto un congelamento degli aumenti per i primi due anni durante i quali viene riconosciuto un *bonus* di produttività ed aumenti del 2 e del 3 per cento nel

---

<sup>2</sup> Si veda al riguardo lo studio Rubenstein e Kochan, *Lessons in co-management; Learning from Saturn: Possibilities for Corporate Governance and Employee Relations*, Cornell University Press, 2001.

terzo e nel quarto anno. Le polizze sanitarie, i cui costi sono notevolmente aumentati per le aziende, vengono mantenute inalterate senza ulteriori costi per i lavoratori, sebbene alcuni dei concorrenti stranieri godano del vantaggio di operare in Paesi in cui la spesa sanitaria è in prevalenza a carico della fiscalità generale. Anche i lavoratori in pensione, il cui numero è superiore ai lavoratori attivi, hanno evitato una riduzione delle loro pensioni pagate direttamente dalle "Big Three", nonostante i rilevanti *deficit* dei fondi pensione aziendali. In cambio i sindacati hanno accettato riduzioni di personale, la chiusura di sei impianti e una maggiore flessibilità organizzativa, fattore chiave per migliorare la produttività. I maggiori sacrifici, comunque, vengono scaricati sui nuovi assunti che devono accontentarsi di stipendi pari mediamente a due terzi rispetto a quelli dei loro colleghi, essere disponibili ad effettuare straordinari e a velocizzare i ritmi produttivi senza compensi aggiuntivi.

Dal canto suo l'UAW non è riuscito ad ottenere, come richiesto, il riconoscimento di procedure più favorevoli per la costituzione di sindacati nelle cinque fabbriche della Mercedes in cui non sono ancora presenti. Nel momento in cui la tedesca Daimler a cui appartiene la Mercedes ha acquisito la Chrysler si è ritrovata ad avere alcune fabbriche sindacalizzate ed altre no. L'UAW aveva chiesto che negli impianti della Mercedes potessero essere costituite rappresentanze collettive con il sistema del "card checks" grazie al quale è sufficiente che i delegati raccolgano richieste scritte di adesione da parte della maggioranza dei lavoratori. Questa modalità in alcuni casi sostituisce quella usuale che prevede una votazione a scrutinio segreto la cui validità è accertata dal National Relations Board<sup>3</sup>. Il *management* dell'azienda ha garantito la sua neutralità in caso di costituzione di nuovi sindacati attraverso votazione, senza però accettare esplicitamente il "card checks".

Il piano di risanamento dell'azienda prevede, inoltre, il miglioramento della produttività di quattro fabbriche, la vendita di due impianti e la chiusura di altri due, mentre in un caso è previsto il conferimento ad una *joint-venture*. Tutti i lavoratori, comunque, mantengono i diritti pensionistici e l'accesso ai *benefits* concessi in caso di disoccupazione, così come previsto dal contratto stipulato dalla Chrysler anche nel caso l'impianto sia venduto ad altra società o venga chiuso.

In una fase di crisi del settore automobilistico il sindacato ha percepito la presenza di elementi esterni alle imprese che potevano da un lato mettere in gioco la loro capacità di competere sul mercato con la case produttrici straniere e dall'altro indebolire ulteriormente la forza contrattuale dei rappresentanti dei lavoratori. Gli obiettivi prioritari del negoziato con le aziende sono quindi stati la difesa dei *benefits* previdenziali e la richiesta di incrementi salariali contenuti.

---

<sup>3</sup> Il National Relations Board è un'autorità indipendente costituita a livello federale nel 1935 per dare attuazione al National Labor Relations Act, la normativa che regola i rapporti tra le aziende e le rappresentanze sindacali. Le principali funzioni riguardano il controllo delle modalità di costituzione delle rappresentanze collettive nelle aziende in cui è richiesto dagli stessi lavoratori e la prevenzione e la repressione di comportamenti scorretti sia da parte dei lavoratori che dei datori di lavoro.

I risultati contrattuali ottenuti sono una buona base da cui partire per cercare di guadagnare nuovi consensi tra i lavoratori e di costituire sindacati negli impianti in cui non sono ancora presenti. L'approccio pragmatico dovrà dimostrarsi più adeguato di quello conflittuale, almeno sino a quando la ripresa economica non renderà possibili nuove campagne rivendicative.





sentenza del 25 luglio 1996, n. 312<sup>8</sup>, ove il Giudice delle Leggi ha sottolineato la necessità di dover sempre tenere nel dovuto conto la necessità di contemperare i contrapposti interessi della tutela della salute e della certezza del diritto in materia penale<sup>9</sup>.

In senso evidentemente opposto rispetto a quello desumibile dalla decisione appena considerata si colloca, tuttavia, la sentenza della Corte di Giustizia Ce, 15 novembre 2001, causa C-49/00<sup>10</sup>, con la quale l'Italia è stata dichiarata inadempiente agli obblighi derivanti dagli articoli 6 (in particolare, n. 3, lettera *a*) e 7 (con specifico riferimento ai numeri 3, 5 ed 8) della direttiva “quadro”, n. 89/391, concernente, al riguardo, l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. Infatti, secondo la Corte, l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, prevedendo l'obbligo del datore di lavoro di procedere alla c.d. valutazione del rischio, limiterebbe la portata di tale obbligo ad alcuni peculiari rischi (scelta delle attrezzature e delle sostanze, sistemazione dei luoghi di lavoro), senza specificare l'esigenza dell'aggiornamento nella valutazione in funzione del progressivo sviluppo delle condizioni di lavoro e delle ricerche scientifiche in materia di rischi professionali.

Tra le sentenze di condanna del nostro Paese per una inesatta o incompleta trasposizione di direttive in materia di sicurezza sul lavoro va, per ultima, segnalata quella emanata in data 10 aprile 2003<sup>11</sup>, nella causa C-65, con la quale la Corte di Giustizia ha condannato l'Italia in ragione della mancata adozione di disposizioni atte a recepire nell'ordinamento interno taluni requisiti minimi vincolanti in materia di uso di attrezzature da lavoro e previste dalla direttiva “particolare” n. 655 del 1989<sup>12</sup>.

Si tratta di una pronuncia di particolare rilievo per due essenziali ragioni: innanzitutto perché evidenzia la difficoltà anche della Corte di Giustizia di ricondurre ad unità la normativa italiana contenuta nelle fonti anteriori al decreto legislativo 19 settembre 1996, n. 626, e, quindi, di valutare complessivamente la disciplina vigente ai fini della verifica della sua compatibilità con le previsioni delle direttive; in secondo luogo, perché costituisce l'ennesimo esempio della impossibilità — almeno secondo il giudizio della Corte — della trasposizione delle previsioni comunitarie nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro per mezzo di previsioni “aperte” quali, nel caso di specie, l'articolo 374 del DPR n. 547 del 1955 e l'articolo 2087 c.c. Appare, pertanto,

---

<sup>8</sup> In *MGL*, 1996, 503.

<sup>9</sup> Al riguardo, la Corte ha rimarcato che se da un lato si colloca l'integrità psico-fisica della persona (che prevale sugli interessi economici della produzione, se non sulla iniziativa economica privata, egualmente garantita costituzionalmente) dall'altro non può dimenticarsi che l'obbligo di aggiornamento delle misure di prevenzione è sanzionato penalmente risultando necessario, per tale ragione, rispettare i principi penalistici della tassatività e della sufficiente determinatezza della fattispecie penalmente rilevante.

<sup>10</sup> In *FI*, 2002, IV, 18.

<sup>11</sup> Sul sito internet <http://www.curia.eu.int/it>.

<sup>12</sup> Vale a dire, adottata ai sensi dell'art. 16, par. 1, della direttiva “madre”, n. 89/391 Cee.



Viceversa, la definizione contenuta all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 626 del 1994, ai sensi del quale per lavoratore deve intendersi la "persona che presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro (...) con rapporto di lavoro subordinato anche speciale" crea una serie di problemi interpretativi di non poco rilievo, postulando da un lato un ampliamento delle fattispecie tutelate rispetto a quelle protette dalla normativa degli anni Cinquanta ma anche, dall'altro, una serie di esclusioni assai discutibili<sup>17</sup>. In particolare, notevoli perplessità sono state manifestate in ordine alla scelta di utilizzare il riferimento ai rapporti di lavoro subordinato speciali proprio ove il decreto legislativo in parola esclude — in tutto o in parte — dalla applicazione della tutela in materia di sicurezza alcuni rapporti generalmente considerati come speciali, come il lavoro domestico, quello a domicilio ed il portierato<sup>18</sup>.

Appare, quindi, chiaro come l'esatta delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro costituisca tuttora uno dei profili più critici della intera problematica in parola.

La giurisprudenza ormai maggioritaria appare propensa a privilegiare il principio di *effettività* ai fini della determinazione degli obblighi e delle responsabilità in materia di sicurezza e, quindi, a ritenere applicabili le disposizioni in oggetto in ogni caso in cui una data attività sia stata prestata indipendentemente dalla qualificazione giuridica da attribuire alla medesima. Tale giurisprudenza ha sovente ribadito che le diverse disposizioni di legge che si riferiscono ai lavoratori subordinati ed ai soggetti ad essi equiparati — fissan-

---

*op. cit.*, 72 ss. il quale, già in sede di primo commento al decreto legislativo in parola, sottolineava come l'impianto normativo in oggetto presenti una importante criticità nella assenza di una qualsivoglia differenziazione in ordine alle modalità applicative delle previsioni in materia di sicurezza sul lavoro in relazione alle dimensioni dell'impresa. Infatti, vista la totale assenza di disposizioni in senso contrario, il campo di applicazione del d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, non può che estendersi a qualsiasi organizzazione del lavoro, per quanto di ridotte dimensioni). Si tratta di una ben precisa scelta legislativa — operata proprio al fine di imporre le misure di sicurezza in ambienti lavorativi nei quali l'assenza delle più elementari norme di sicurezza è la norma — che, tuttavia, ha negli anni successivi suscitato notevolissime difficoltà applicative nelle Piccole e Medie Imprese (che costituiscono tuttora la maggioranza delle aziende italiane), ove si è riscontrata sovente una vera e propria impossibilità di rispettare tutti gli adempimenti imposti dalla rinnovata normativa, appunto in quanto delineata con riferimento ad un modello aziendale di ampie dimensioni. Sul punto si veda il *Monitoraggio e controllo sull'applicazione del d.lgs. n. 626/1994*, rapporto preliminare presentato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome al convegno CNEL su *L'applicazione del D.Lgs. n. 626 a distanza di sette anni: obiettivo o strumento?* tenutosi a Roma il 27 febbraio 2002.

<sup>17</sup> Non a caso criticate in dottrina (Romei, *op. cit.*, 76; Guariniello, *Sicurezza del lavoro e Corte di Cassazione*, Ipsoa, Milano, 1994, 25, il quale evidenzia come le norme di cui al DPR n. 547/1955 si applichino o meno nelle abitazioni civili con portiere e/o domestico a seconda che esse siano state o meno modificate dal d.lgs. n. 626/1994); Basenghi, *La ripartizione intersoggettiva degli obblighi prevenzionistici nel nuovo quadro legale*, in Galantino (a cura di), *La sicurezza sul lavoro*, Giuffrè, Milano, 1996, 89, rimarca che l'attività di volontariato verrebbe diversamente tutelata a seconda che il volontario sia socio di cooperative sociali ex l. n. 381/1991 (ipotesi di applicabilità della tutela legale) oppure no (ipotesi di inapplicabilità della tutela).

<sup>18</sup> Si veda Basenghi, *op. cit.*, 89 ss.



lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'organizzazione dell'impresa, ha la responsabilità dell'impresa stessa ovvero dell'unità produttiva, quale definita ai sensi della lett. i) <sup>25</sup>, in quanto titolare dei poteri decisionali e di spesa”.

Una parte della giurisprudenza ha derivato da tale previsione legale la conclusione che non possa configurarsi alcuna responsabilità datoriale per inosservanza degli obblighi di sicurezza se non sussista in concreto un rapporto di lavoro con le caratteristiche della dipendenza e sottoposizione gerarchica e ciò anche prescindendosi dal dato strettamente formale delle certificazioni <sup>26</sup>. Tuttavia, tale interpretazione deve ritenersi assolutamente minoritaria rispetto ad un panorama giurisprudenziale pressoché costante nel sottolineare come l'individuazione delle responsabilità dei soggetti coinvolti nella attuazione della normativa prevenzionistica debba essere effettuata non per il tramite di una analisi di tipo formale (quale è quella che si arresta alla qualificazione del rapporto di lavoro) bensì per mezzo di una verifica delle effettive prerogative di intervento proprie dei singoli soggetti nell'ambito della struttura di lavoro, vale a dire accertando *in concreto* la doverosità e la esigibilità delle condotte omesse o inadeguatamente attuate <sup>27</sup>.

In altre parole, con una conclusione *simmetrica* a quella adottata in tema di individuazione di soggetti beneficiari dell'obbligo di tutela <sup>28</sup>, la giurisprudenza individua i destinatari del medesimo obbligo secondo il principio di effettività <sup>29</sup>, graduandone poi l'intensità in dipendenza non della qualificazione dei soggetti obbligati ma unicamente in ragione del peso di ciascuno di essi rivestito in azienda e, quindi, dei compiti affidati. Ed è proprio in ragione di detto principio di effettività che ben può spiegarsi la scelta legislativa di incentrare sul datore di lavoro la titolarità dei più rilevanti obblighi di prote-

<sup>25</sup> La quale individua l'unità produttiva come “stabilimento o struttura finalizzata alla produzione di beni e servizi, dotata di autonomia finanziaria e tecnico-funzionale”.

<sup>26</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 13 gennaio 1998, Giordani, citata da Guariniello, *Il d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626 e la Corte di cassazione*, cit., 25.

<sup>27</sup> In tal modo trova conferma l'orientamento giurisprudenzialeatosi con riferimento alla normativa previgente al d.lgs. n. 626 del 1994, e successive modifiche ed integrazioni, che esponeva come: “in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, l'individuazione dei destinatari dell'obbligo di attivare le norme di sicurezza va fatta con riferimento alle mansioni disimpegnate in concreto e non alla qualifica astratta rivestita” (così Cass. Pen., Sez. III, 15 aprile 1993, Giusto, in *Cass. Pen.*, 1994, 1664, ed in *Mass. Pen. Cass.*, 1993, fasc. 9, 46; Cass. Pen., Sez. IV, 19 gennaio 1989, Invoglia, in *Cass. Pen.*, 1990, I, 932, ed in *Giust. Pen.*, 1989, II, 684; Cass. Pen., Sez. III, 20 maggio 1985, Sariconi, in *Cass. Pen.*, 1986, 1633), “poco importando che in simili casi ad infortunarsi sia stato un lavoratore subordinato, un soggetto a questi equiparato o, addirittura, una persona estranea all'ambito imprenditoriale” (Cass. Pen., Sez. IV, 16 febbraio 1989, Vitalerio, in *Cass. Pen.*, 1990, I, 935, ed in *Giust. Pen.*, 1990, II, 167).

<sup>28</sup> Si veda quanto, al riguardo, esposto al punto che precede.

<sup>29</sup> Con la conseguenza che il datore di lavoro e/o gli altri soggetti destinatari dell'obbligo di tutela debbano rispondere delle violazioni della normativa in oggetto anche ove abbia coinvolto soggetti non legati all'azienda da rapporti di lavoro subordinato, all'unica condizione che siano stati a contatto con un ambiente lavorativo nel quale non si è proceduto ad una completa osservanza della normativa prevenzionistica.

zione e, quindi, di attribuirgli preminenti responsabilità, atteso che l'imprenditore è il primo tra i componenti della compagine aziendale ad organizzare il sistema delle misure e delle cautele finalizzate a prevenire gli infortuni e le malattie professionali dei lavoratori <sup>30</sup>.

L'individuazione del datore di lavoro nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni deve essere effettuata anche alla luce dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 29/1993, così come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, che ha dettato nuove disposizioni in materia di organizzazione e rapporti di lavoro nella amministrazioni pubbliche sottolineando i caratteri di managerialità della figura dirigenziale <sup>31</sup>. Proprio in ragione del quadro normativo appena individuato, ben può dirsi che anche nel settore del pubblico impiego ciò che rileva ai fini della individuazione del principale soggetto destinatario degli obblighi di tutela in materia di sicurezza non è un dato meramente formale (l'investitura) bensì la verifica della sussistenza in concreto della titolarità di autonomi poteri di intervento, gestione ed amministrazione ed, in particolare, del potere specifico di disporre l'impegno di spesa <sup>32</sup>.

Altro soggetto sul quale gravano gli obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro è il dirigente al quale, secondo il testo degli articoli 4 ed 89, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 19 settembre 1994, n. 626, compete la stessa ampiezza degli obblighi che gravano sul datore di lavoro <sup>33</sup>. Ne deriva che egli deve attuare o fare attuare tutte le misure di sicurezza previste per legge — con esclusione solo di quelle a carico del datore di lavoro — nonché definire le

---

<sup>30</sup> Così, per ultimo, De Falco, *I soggetti coinvolti nell'attuazione della normativa di sicurezza nell'ambito aziendale*, in *Problemi della sicurezza nei luoghi di lavoro. Ricerche, giurisprudenza e prospettive di riforma*, cit., 23 ss.

<sup>31</sup> Infatti, detta norma prevede che ai dirigenti, soggetti ben distinti rispetto agli organi di direzione politica, "spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati".

<sup>32</sup> Così Cass. Pen., Sez. III, 23 febbraio 1999, Moffa (citata da Guariniello, *Il d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626 e la Corte di cassazione*, cit., 26 e 27; cfr. Cass. Pen., Sez. III, 14 aprile 1999, Tannini, pure citata da Guariniello, *op. ult. cit.*, 28), puntualizza che: "perché possa affermarsi la penale responsabilità di un dipendente amministrativo addetto ad un determinato servizio gestito da una pubblica amministrazione, occorre considerare la ripartizione interna ed istituzionale delle specifiche competenze, i limiti della delega ottenuta e le funzioni in concreto esercitate, e distinguere tra carenze strutturali, addebitabili ai vertici dell'ente, e deficienze derivanti dall'ordinario funzionamento delle strutture"; ciò anche, aggiunge la sentenza in esame, alla luce delle disposizioni della legge n. 142/1990. "Nell'ambito di un comune, anche se di modeste dimensioni, non si può ascrivere al sindaco, organo politico, ogni violazione di specifiche norme antinfortunistiche, quando esse si riferiscano non a carenze strutturali addebitabili ai vertici dell'ente, e quando esista un apposito ufficio tecnico, con relativo dirigente ad esso preposto, deputato *ex lege* alla vigilanza e controllo del patrimonio immobiliare comunale (...) a meno che non risulti che il sindaco fosse a conoscenza della situazione anti-giuridica e ciò nondimeno abbia ommesso di intervenire con i suoi autonomi poteri di autorità, per porvi rimedio".

<sup>33</sup> In particolare, la figura del dirigente è equiparata a quella del datore di lavoro nelle fattispecie contravvenzionali dalla rubrica dell'art. 89 del d.lgs. n. 626/1994, relativa alle: "contravvenzioni commesse dai datori di lavoro e dai dirigenti".

modalità del processo lavorativo in modo che si svolga senza rischi per chi vi partecipa ed anche porre in essere ogni misura (anche non imposta dalla normativa prevenzionistica) idonea ad assicurare la sicurezza dei lavoratori coinvolti in processi produttivi dai quali possano discendere particolari ed “innominate” situazioni di pericolo.

Peraltro, secondo la giurisprudenza le responsabilità del dirigente in tema di violazione della normativa in tema di sicurezza non dipende dal conferimento di una delega da parte del datore quanto dalle funzioni esercitate in concreto in azienda<sup>34</sup>. In particolare, è stato evidenziato che: “ciò che rileva perché la persona preposta a mansioni di comando risponda dell’infortunio, è la posizione di preminenza all’interno dell’azienda a cui corrisponde una funzione di controllo”, in quanto la responsabilità del dirigente “deriva direttamente dalla funzione direttiva di capo della produzione che egli esercita (...) essendo irrilevante la circostanza che al direttore di produzione non fosse stata conferita delega per le norme antinfortunistiche”<sup>35</sup>.

Pertanto, è stato ritenuto responsabile di un infortunio il direttore generale di uno stabilimento, sul presupposto che questi esercitava in via esclusiva — indipendentemente da formali investiture — le funzioni di controllo sulle modalità del processo lavorativo e, quindi, sulle misure necessarie per la sicurezza<sup>36</sup>; allo stesso modo, la giurisprudenza ha concluso per la responsabilità penale a titolo di omicidio colposo per un soggetto che ricopriva solo di fatto la funzione di capoufficio in ragione della perdurante vacanza del posto di dirigente dell’ufficio tecnico<sup>37</sup>.

Importanti dubbi interpretativi sono sorti relativamente alla individuazione e limitazione dei compiti del dirigente rispetto a quelli del preposto e, quindi, alla ripartizione delle rispettive responsabilità, essenzialmente derivanti dalla pressoché totale assenza di indicazioni testuali delle funzioni attribuite alle due figure.

Al riguardo, va segnalata la prevalenza dell’opinione per la quale gli obblighi di sorveglianza dei lavoratori sul rispetto delle norme antinfortunistiche graverebbero esclusivamente sui preposti e non sui dirigenti, i quali avrebbero a

---

<sup>34</sup> Così, per tutte, Cass. Pen., Sez. IV, 15 luglio 1999, n. 8994, Pozza, citata da Lepore, *I dirigenti, in Problemi della sicurezza nei luoghi di lavoro, ricerche, giurisprudenza e prospettive di riforma*, cit., 132 e 133, al quale si rinvia per ulteriori indicazioni sul tema.

<sup>35</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 5 luglio 2001, n. 27322, Palmerini, citata da Lepore, *op. cit.*, 131 e 132.

<sup>36</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 2 giugno 2000, n. 6570, Hurth, citata da Lepore, *op. cit.*, 133. In tale occasione la Cassazione ha escluso la responsabilità del legale rappresentante della medesima società in quanto egli non si era mai ingerito nell’organizzazione del processo di lavorazione.

<sup>37</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 15 luglio 1999, n. 8994, Pozza, cit. Va segnalato, poi, che la giurisprudenza estende la responsabilità dei dirigenti anche alla mancata predisposizione di misure di sicurezza in materia di utilizzo sicuro delle macchine ove il dirigente abbia imposto ritmi particolarmente elevati nelle operazioni di produzione che abbiano indotto i dipendenti a manovre rischiose (Cass. Pen. Sez. IV, 6 aprile 1990, Graziano, citata da Lepore, *op. cit.*, 134) così come alla semplice segnalazione al datore di lavoro — non seguita da una azione — di un determinato rischio lavorativo (Cass. Pen., Sez. IV, 26 aprile 2001, Pohl *et al.*, citata da Lepore, *op. cit.*, 134).

loro volta compiti di direzione ed organizzazione in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro<sup>38</sup>.

In particolare, la Suprema Corte ha rimarcato come il preposto: “è responsabile, tra l’altro, dell’attuazione delle misure di sicurezza decise dal datore di lavoro ed organizzate dai dirigenti per il concreto svolgimento dell’attività; rende edotti i lavoratori dei rischi cui sono soggetti; vigila sull’uso dei dispositivi di sicurezza individuali; verifica se, nelle fasi di produzione, si presentino rischi imprevisi e prende le opportune cautele; deve attuare il piano di manutenzione delle macchine e predisporre verifiche e controlli sulle stesse per garantire la perfetta efficienza”<sup>39</sup>. Pertanto, si tratta di una responsabilità dai tratti assai ampi che implica, ad esempio, la colpa per avere “mantenuto in funzione macchinari non sicuri perché privi dei dispositivi di protezione”<sup>40</sup> o, ancora, per avere omesso di “osservare le comuni regole di diligenza che impongono, a chi non abbia un potere deliberativo, di segnalare eventuali pericoli o carenze nei sistemi di protezione”<sup>41</sup>.

Inoltre, è stato esposto che il preposto sarebbe responsabile, “nell’ambito delle sue attribuzioni e competenze, al pari del datore di lavoro e del dirigente” del mancato aggiornamento delle misure di prevenzione in azienda a seguito dei mutamenti produttivi; ciò in quanto, egli dovrebbe “quantomeno segnalare a chi di dovere la necessità di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, salvo l’obbligo, gravante su altri soggetti, di disporre le misure necessarie che non possano essere autonomamente attuate dal preposto”<sup>42</sup>.

Viceversa, con riferimento ad altre figure introdotte dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, quelle del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi<sup>43</sup> e del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza<sup>44</sup>, è stato puntualizzato che: “il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dei rischi di cui all’articolo 8 del decreto legislativo n. 626/1994 non risponde in quanto tale per la mancata attuazione delle misure prevenzionali in quanto, a norma dell’articolo 9 dello stesso decreto, è utilizzato dal datore di lavoro per compiti di valutazione dei fattori di rischio, di individuazione delle

<sup>38</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 30 gennaio 2001, Colizzi; Cass. Pen., Sez. IV, 1° aprile 1994, n. 3846, entrambe citate da Lepore, *op. cit.*, 134.

<sup>39</sup> Cass. Pen., Sez. III, 27 gennaio 1999, Celino, citata da Guariniello, *op. ult. cit.*, 30 e 31, anche in *MGL*, 1999, 700, con nota di Giovagnoli, *Delega di funzioni e responsabilità penale del preposto*.

<sup>40</sup> Cass. Pen., Sez. III, 27 gennaio 1999, Celino, cit.

<sup>41</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 9 marzo 2001, Bellino, in *DPL*, 2001, 1359, nonché in *RC*, 2001, 857, con nota di Marando.

<sup>42</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 9 marzo 2001, Bellino, cit.

<sup>43</sup> La materia della individuazione delle capacità e dei requisiti professionali dei Responsabili dei Servizi di Prevenzione e Protezione è stata oggetto di uno schema di decreto legislativo approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri lo scorso 31 gennaio, sottoposto all’esame delle Commissioni riunite XI e XII della Camera in data 7 maggio 2003. Detto esame si è concluso con un parere favorevole, con diverse osservazioni. Per una recente rassegna sull’argomento si rinvia a Lai, *I requisiti professionali degli addetti e dei RSPP*, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 2003, n. 4, 189 ss. Infine, il decreto legislativo in oggetto è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 174 del 29 luglio 2003.

<sup>44</sup> Rispettivamente art. 2, lettere *f* e *g*), del d.lgs. n. 626/1994.

misure di prevenzione, informazione e formazione dei lavoratori, entro l'ambito dell'azienda o dell'amministrazione di appartenenza, e in quanto i compiti gravanti sul responsabile del servizio non sono penalmente sanzionati" ed, allo stesso modo, come: "il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza non risponde in quanto tale per la mancata attuazione delle misure prevenzionali, in quanto, a norma dell'articolo 19 decreto legislativo n. 626/1994, ha solo compiti di consulenza e di proposta in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, nell'ambito dell'azienda o della amministrazione di appartenenza" <sup>45</sup>.

Quanto al medico competente <sup>46</sup>, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che: "la prescrizione relativa alla custodia delle cartelle sanitarie dei dipendenti presso il datore di lavoro ha carattere accessorio ed integrativo della prescrizione relativa alla istituzione ed aggiornamento, sotto la responsabilità del medico competente, della cartella sanitaria e di rischio per il lavoratore, così che alla violazione della stessa non può ritenersi estesa la sanzione penale di cui all'articolo 92 decreto legislativo n. 626/1994" <sup>47</sup>.

Infine, va segnalata la tendenza dei Giudici di ritenere essenzialmente esenti da ogni responsabilità, perlomeno di tipo penale, i lavoratori.

Infatti, a fronte di sentenze che sottolineano, in via generale, come: "viola l'articolo 5, comma 2, lett. d), decreto legislativo n. 626/1994 il lavoratore che ometta di segnalare immediatamente al datore di lavoro o al dirigente o al preposto una condizione di pericolo di cui venga a conoscenza (o di cui era tenuto a venire a conoscenza in relazione alla sua professione), e che, nell'impossibilità di segnalare tale condizione di pericolo, non si astenga dal lavoro per prevenire infortuni" <sup>48</sup>, si pongono altre che puntualizzano come l'obbligo di cui al citato articolo 5 "sussiste con esclusivo riguardo alle carenze che si manifestino improvvisamente durante il lavoro e non con riguardo a carenze preesistenti che il datore di lavoro avrebbe dovuto conoscere ed eliminare di propria iniziativa, indipendentemente dalla noncuranza o dalla relativa inerzia dei dipendenti" <sup>49</sup>.

Inoltre, è dato da considerarsi acquisito che costituisca un obbligo del datore di lavoro e/o degli altri soggetti destinatari delle prescrizioni in materia di sicurezza quello di vigilare sull'effettivo rispetto e sulla concreta adozione da parte

---

<sup>45</sup> Cass. Pen., Sez. III, 2 marzo 2001, Cinquia, in *DPL*, 2001, 3014.

<sup>46</sup> Sui cui compiti e responsabilità si rinvia, ora, a Tullini, *La responsabilità civile del medico competente verso l'azienda*, in *RIDL*, 2002, I, 219 ss.

<sup>47</sup> Cass. Pen., Sez. III, 15 dicembre 2000, Orefice, in *CED Cass.*, rv. 218700. In materia di responsabilità del medico investito della sorveglianza sanitaria in azienda, si veda anche Cass. Pen., Sez. I, 1° agosto 2001, in *CED Cass.*, rv. 219746.

<sup>48</sup> Cass. Pen., Sez. III, 13 febbraio 2001, Portesan, in *DPL*, 2001, 832.

<sup>49</sup> Cass. Pen. Sez. IV, 18 maggio 2001, Rota, in *DPL*, 2001, 1688. Si tratta di una interpretazione quantomeno discutibile, in quanto limita notevolmente la responsabilità del lavoratore — che, con importante innovazione propria del d.lgs. n. 626/1994, è stato chiamato (anche con assunzione in proprio di responsabilità) a "partecipare" al sistema di predisposizione di un ambiente di lavoro non nocivo — introducendo un concetto, quello delle carenze preesistenti, non contemplato affatto dalla norma.

dei prestatori di lavoro delle misure di sicurezza stabilite per la tutela della integrità fisica dei dipendenti<sup>50</sup> e, quindi, come esso<sup>51</sup> assuma particolare intensità nei confronti dei lavoratori più giovani e professionalmente inesperti<sup>52</sup>.

Pertanto, qualora si sia di fronte ad un evento pregiudizievole per la salute del lavoratore anche solo agevolato da una organizzazione del lavoro non rispettosa delle norme antinfortunistiche conosciuta o colpevolmente ignorata dal datore di lavoro, la responsabilità imprenditoriale — o di chi per lui — non viene esclusa da comportamenti colposi del lavoratore<sup>53</sup>, anche se palesemente imprudenti o negligenti<sup>54</sup>.

In una simile prospettiva, solo nel caso di esecuzione della prestazione lavorativa da parte del lavoratore in maniera del tutto anormale ed inconsueta e tramite disattenzioni abnormi ed irrispettose delle direttive ricevute è possibile escludere la responsabilità del datore di lavoro per mancanza del nesso causale con l'evento verificatosi<sup>55</sup>. Infatti, si ritiene che la condotta imprudente o negligente del lavoratore assume l'efficacia di mera occasione e modalità dell'*iter* produttivo dell'evento, non escludendo la responsabilità del datore di lavoro né limitandola, e ciò pur essendo sanzionata penalmente (con pena detentiva) dall'articolo 93 del decreto legislativo n. 242/1996<sup>56</sup>.

#### 4. La delega di funzioni costituisce uno strumento di grande rilievo nell'organizzazione del lavoro, specie in quella delle strutture imprenditoriali artico-

<sup>50</sup> Per tutte, Cass., 7 agosto 1998, n. 7772, in *MGC*, 1998, 1672; Cass., 8 febbraio 1993, n. 1523, in *RIDL*, 1994, II, 178; Cass., 17 gennaio 1991, n. 484, in *DPL*, 1991, 637.

<sup>51</sup> Anche previsto in talune norme prevenzionistiche speciali come, ad esempio, l'art. 4 del DPR n. 547/1955, oltre che all'art. 4, quinto comma, del d.lgs. n. 626/1994.

<sup>52</sup> Come nei confronti degli apprendisti (Cass., 17 marzo 1999, n. 2432, in *RIDL*, 1999, 766; Cass., 2 ottobre 1998, n. 9805, in *RGL*, 1999, II, 640; nel merito, per tutte, Pret. Milano, 31 gennaio 1996, in *LG*, 1996, 941) o dei lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro (Cass., 17 febbraio 1998, n. 1687, in *RIDL*, 1998, II, 516, anche commentata da Biagi, M. Tiraboschi, *Lavoro atipico: profili qualificatori e intensità dell'obbligo di sicurezza*, in *DRI*, 1999, 59).

<sup>53</sup> Cass., 26 gennaio 1994, n. 774, in *DPL*, 1994, 1098 (nello stesso senso già Cass., 6 aprile 1993, n. 3160, in *MGL*, 1993, 398), puntualizza che il persistente rifiuto del lavoratore di utilizzare i dispositivi di sicurezza posti a sua disposizione in azienda legittima l'adozione da parte del datore di lavoro di sanzioni di carattere disciplinare, comprensive — ricorrendone i presupposti — del licenziamento.

<sup>54</sup> Cass., 3 maggio 2001, n. 6235, inedita per quanto consta; Cass., 16 luglio 1998, n. 6993, in *MGC*, 1998, 1545; Cass., 16 giugno 1998, in *FI*, 1999, I, 1531; Cass., 29 maggio 1997, n. 4782, in *MGC*, 1997, 869; Cass., 7 aprile 1992, n. 4227, in *MGL*, 1992, 500; Cass., 18 gennaio 1991, n. 430, in *DPL*, 1991, 910; Cass., 3 maggio 1990, n. 3677, in *NGL*, 1990, 367.

<sup>55</sup> Così, per ultima, Cass. Pen., Sez. IV, 7 novembre 2002, n. 37248, Merigo, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 2003, 209, con nota di Soprani, alla quale si rinvia per ampie indicazioni giurisprudenziali sull'argomento; Cass., 3 maggio 2001, n. 6235, cit.; Cass., 17 febbraio 1999, n. 1331, in *MGC*, 1999, 359; Cass., 10 luglio 1996, n. 6582, in *DPL*, 1996, 3551.

<sup>56</sup> Così Cass. Pen., Sez. IV, 9 aprile 1999, Di Spirito, in *MGL*, 1999, 804, anche citata da Guariniello, *op. ult. cit.*, 34. Al riguardo, si veda quanto esposto da Lanotte, *Profili evolutivi dell'obbligo di sicurezza*, in *DRI*, 2002, 145 ss. e da L. Spagnuolo Vigorita, *Rilievi in tema di responsabilità del datore di lavoro*, in *OGL*, 1996, 847 ss.

late e complesse, ove è impossibile che il titolare dell'azienda adempia "in proprio" a tutti gli adempimenti previsti dalla legislazione del lavoro<sup>57</sup>; essa è generalmente qualificata come un atto unilaterale recettizio tramite il quale il datore di lavoro decide di trasferire a determinati soggetti una serie di proprie prerogative ed obblighi dei quali — appunto per mezzo della delega — egli si spoglia in favore del delegato<sup>58</sup>.

Se detta definizione può definirsi come generalmente accettata, assai discussi sono i temi della efficacia liberatoria della delega, dei limiti della medesima, della individuazione dei possibili destinatari ed, infine, dei requisiti di validità della stessa.

Quanto alla efficacia liberatoria della delega vi è chi ha sostenuto che essa sarebbe lo strumento attraverso il quale il datore di lavoro — originariamente unico destinatario dell'obbligo di sicurezza di cui all'articolo 2087 c.c. — può ottenere la liberazione dalla responsabilità penale per il mancato rispetto della normativa posta a tutela delle condizioni di lavoro, sempre nell'ambito dei compiti delegati. Ciò in quanto la circostanza che le funzioni di tutela delle condizioni di lavoro vengano svolte in concreto da un soggetto diverso dal datore di lavoro non potrebbe che comportare l'esclusiva assunzione del delegato delle responsabilità per gli infortuni causati dal mancato rispetto di norme antinfortunistiche<sup>59</sup>.

Altri<sup>60</sup> hanno argomentato che la delega opererebbe un completo trasferimento di poteri e doveri con effetto totalmente liberatorio per il delegante solo con riferimento ai reati comuni, mentre per i reati che la legge attribuisce al solo datore di lavoro (i reati propri) questi rimarrebbe soggetto responsabile assumendosi in proprio il rischio derivante dall'inadempimento del delegato a titolo di *culpa in vigilando*. Né è mancato chi ha individuato dei casi di *intrasferibilità assoluta* riferendosi alle scelte di politica aziendale, alle decisioni riguardanti la politica produttiva dell'intera azienda ed anche all'esercizio del potere disciplinare<sup>61</sup> e chi ha rimarcato come gli obblighi sanzionati penalmente solo per il datore di lavoro dall'articolo 89, sopra citato, del decreto legislativo n. 626/1994 sarebbero attribuiti unicamente all'imprenditore e,

---

<sup>57</sup> Ferraro, *Il datore di lavoro e l'obbligazione di sicurezza: attribuzione di compiti e delegabilità di funzioni nel complessivo quadro dei nuovi adempimenti*, in Montuschi (a cura di), *Ambiente, salute, sicurezza ecc.*, cit., 120 ss.

<sup>58</sup> Sulla delega, in generale, si rinvia a Veneziani, *La responsabilità penale per omesso impedimento di infortuni sul lavoro*, in *Dir. Pen. Proc.*, 1998, 1143 ss.; Basenghi, *op. cit.*, 60 ss.; Culotta, *Obblighi prevenzionali del datore di lavoro e facoltà di delega a dirigenti e preposti nel quadro della nuova normativa di derivazione comunitaria*, in *RCDL*, 1995, 253 ss.; Fiorella, *Il trasferimento di funzioni nel diritto penale dell'impresa*, Cardini-Centro internazionale del libro, Firenze, 1984; Padovani, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, Giuffrè, Milano, 1983.

<sup>59</sup> C.d. teoria "funzionalistica", per la quale si rinvia a Giovagnoli, *Delega di funzioni e responsabilità del preposto*, in *MGL*, 1999, 702 ss.

<sup>60</sup> Prati, *Decentramento produttivo e delega delle responsabilità d'impresa*, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 2000, 514 ss.

<sup>61</sup> In particolare, riferendosi al potere di allontanare i lavoratori risultati inidonei dalle lavorazioni potenzialmente nocive ed anche a quello di sostituire le macchine divenute inaffidabili; sul punto si veda Brignone, *La delega di funzioni*, in *DPL*, 1995, 2008 ss.

quindi, potrebbero essere delegati solo rispetto alla loro fase meramente esecutiva, senza alcun effetto liberatorio<sup>62</sup>.

In tema di individuazione dei possibili destinatari della delega è stato esposto che sarebbe possibile l'affidamento di incarichi in materia di sicurezza a lavoratori non aventi incarichi di tipo direttivo e finanche a soggetti estranei all'azienda, in quanto mancherebbe un dato normativo dal quale evincere la limitazione della possibilità di conferimento della delega ai soli soggetti (dirigenti e preposti) inseriti nella gerarchia della organizzazione aziendale ai fini della sicurezza<sup>63</sup>. Tuttavia, avverso tale conclusione si colloca l'orientamento ormai consolidato<sup>64</sup> il quale evidenzia come il legislatore abbia costantemente guardato con sfavore alla dismissione di responsabilità da parte della dirigenza aziendale, evidentemente paventando una eccessiva *polverizzazione* delle responsabilità in materia di sicurezza sul lavoro a discapito della effettività del sistema prevenzionale.

La validità della delega — con il conseguente effetto liberatorio per il delegante (il quale può anche essere il dirigente, come generalmente riconosciuto<sup>65</sup>) — dipende da una serie di requisiti individuata dalla giurisprudenza e dalla dottrina<sup>66</sup>.

Innanzitutto, l'atto di delega deve contenere una formulazione espressa e precisa dei poteri che con essa vengono attribuiti<sup>67</sup> — senza che l'assegnazione della delega possa essere desunta soltanto dalla ripartizione interna all'azienda dei compiti assegnati ai dipendenti o dalle dimensioni dell'impresa<sup>68</sup> — ed avere un contenuto specifico e puntuale nonché adeguata pubblicità<sup>69</sup>.

Un secondo requisito essenziale della delega è stato individuato nell'affidamento al delegato di *effettivi* poteri e facoltà, soprattutto con riferimento alla titolarità della capacità di spesa<sup>70</sup>, in materia di salvaguardia della salute e dell'incolumità dei lavoratori<sup>71</sup>. Ciò per evitare che al dato formale della

---

<sup>62</sup> Ricci, *Sicurezza sul lavoro: riflessioni sul d.lgs. n. 242/1996*, in *LG*, 1997, 194 ss.; Guariniello, *Profili innovativi*, cit., 33 ss.

<sup>63</sup> Così Cass. Pen., sez. III, 12 febbraio 1998, n. 1769, in *DPL*, 1998, 2193; in dottrina, Bottigliani, *Delega di funzioni e soggetti esterni all'impresa*, in *Ambiente, salute ecc.*, cit., 287 ss.

<sup>64</sup> Segnalato, per ultimo, da Burlini, *Delega di funzioni e responsabilità in materia di sicurezza sul luogo di lavoro*, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 2002, n. 9, 485 ss., spec. 486 e 493.

<sup>65</sup> Burlini, *op. cit.*, 485.

<sup>66</sup> Russo, *La delega di funzioni in materia prevenzionistica*, in *DPL*, 2000, 1074, ss.; Giovagnoli, *Delega di funzioni e responsabilità del preposto*, in *MGL*, 1999, 702 ss.; Guariniello, *Datore di lavoro: definizione e compiti*, in *DPL Oro*, 1996, n. 5, 21 ss.; Basenghi, *op. cit.*, 90 ss.

<sup>67</sup> Si vedano, per tutte, Cass. Pen., Sez. III, 22 maggio 1998, n. 6032, in *DPL*, 1998, 2193, e Cass. Pen., Sez. III, 3 aprile 1998, n. 4162, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 1998, 271.

<sup>68</sup> Cass., 4 aprile 2002, n. 12771, in *DPL*, 2002, 1103; Cass. Pen., Sez. IV, 22 giugno 2000, n. 9343, in *CED Cass.*

<sup>69</sup> Cass. Pen., Sez. III, 26 ottobre 1999, n. 12181, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 1999, 713; Cass. Pen., Sez. III, 24 novembre 1997, n. 19671, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 1998, 45. Sul punto si rinvia, altresì alla giurisprudenza citata da Lepore, *op. cit.*, 132 e 133.

<sup>70</sup> Cass. Pen., Sez. III, 14 marzo 2000, n. 3122, in *DPL*, 2000, 1341; Cass. Pen., Sez. III, 24 novembre 1997, n. 19671, cit.

<sup>71</sup> Così, per tutti, Cass. Pen., Sez. III, 12 febbraio 1998, n. 1769, in *DPL*, 1998, 2193.

traslazione del rischio non corrisponda una reale possibilità del delegato di incidere realmente in materia di sicurezza sul luogo di lavoro in azienda <sup>72</sup>.

Per questa stessa ultima ragione la giurisprudenza è costante nel ritenere che il delegato debba essere individuo dotato di preparazione tecnica e di professionalità idonee a consentirgli lo svolgimento dei compiti oggetto di delega <sup>73</sup>.

Quanto ai requisiti formali della delega, pur essendovi chi ritiene possibile il conferimento anche attraverso atti non scritti <sup>74</sup>, può considerarsi ormai largamente maggioritario l'orientamento che ritiene indispensabile che la delega venga rilasciata per iscritto tramite un atto avente data certa e nel quale si individua con chiarezza l'oggetto del conferimento di poteri, con la conseguenza che si ritiene insufficiente la semplice prova orale della delega di funzioni <sup>75</sup>.

In alcune sentenze si è esposto che tramite una delega validamente affidata non vengono comunque meno i doveri del dirigente mutando essi di contenuto e permanendo a carico del medesimo "(...) un'attività di coordinamento organizzativo, di direzione e controllo dell'attività del delegato" <sup>76</sup> o, comunque, di controllo sulle modalità tramite le quali il delegato utilizzi i poteri ed i mezzi a lui conferiti dal delegante <sup>77</sup>. Secondo altre pronunce l'obbligo di controllo del delegante non deve essere concepito in maniera incondizionata, in quanto il delegante dovrebbe intervenire per rimediare alle mancanze del delegato solo ove a conoscenza dell'inidoneità del medesimo e delle sue mancanze, prime tra

---

<sup>72</sup> Da tale necessità deriva, sempre secondo la giurisprudenza (così, per tutte, Cass. Pen., Sez. III, 26 ottobre 1999, n. 12181, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 1999, 1713; Cass. Pen., Sez. IV, 22 ottobre 1999, n. 12141, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 2000, 149; Cass. Pen., Sez. IV, 26 agosto 1999, n. 10189, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 1999, 654), che la delega libera il delegante solo ove intervenuta nell'ambito di una impresa le cui dimensioni giustifichino il decentramento di compiti e funzioni non rilevando affatto nelle aziende ove tale decentramento — per le ridotte dimensioni — non è tecnicamente possibile. In senso contrario si poneva una parte della giurisprudenza più risalente che sosteneva come: "la sempre maggiore complessità dell'attività produttiva e la sempre più crescente moltitudine di disposizioni legislative esigono molto spesso, anche nelle aziende di modeste dimensioni, la necessità di delegare alcuni compiti, specie in materie di particolare tecnicismo, a soggetti diversi dall'imprenditore" (Cass. Pen., Sez. III, 1° agosto 1995, n. 8782, in *DPL*, 1995, 2439) evidenziando come nessuna norma vieti la delega di funzioni nelle aziende di piccole dimensioni (così anche Cass., 27 aprile 1987, n. 766, e Cass., 23 marzo 1987, n. 416, entrambe in *MGL*, 1998, 728).

<sup>73</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 30 ottobre 1999, n. 12413, in *MGL*, 2000, 580; Cass. Pen., Sez. III, 27 gennaio 1999, n. 142, in *MGL*, 1999, 700; Cass. Pen., Sez. III, 30 novembre 1998, in *DPL*, 1998, 3331; sul punto si veda quanto esposto da Brignone, *La delega di funzioni*, in *DPL*, 1995, 2008 ss.

<sup>74</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 26 aprile 2000, n. 7402, in *Cass. Pen.*, 2001, 1321; Cass. Pen., Sez. III, 11 marzo 1999, n. 3255, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 1999, 299; Cass. Pen., Sez. III, 30 novembre 1998, n. 12538, in *DPL*, 1998, 3331. Per la più recente dottrina contraria alla necessità della forma scritta della delega si veda Tofacchi, Salazar, *Scelte datoriali e responsabilità sociale*, in *DPL*, 2002, 1447 ss.

<sup>75</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 9 gennaio 2002, n. 478 e 452, entrambe in *ISL*, 2002, 215; Cass. Pen., 1° giugno 2000, n. 22326, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 2001, 437; in dottrina si rinvia, per tutti, a Guariniello, *Datore di lavoro: definizione e compiti*, *op. ult. cit.*, 21 ss.

<sup>76</sup> Così Cass. Pen., Sez. III, 22 maggio 1998, n. 6032, in *DPL*, 1998, 2193.

<sup>77</sup> Così, per ultima, Cass., 4 aprile 2002, n. 12771, in *DPL*, 2002, 1103.

tutte quelle che si concretano in atti illeciti<sup>78</sup>. Pertanto, ove il delegante non venga a conoscenza di eventuali inadempimenti del delegato<sup>79</sup> e sempre che non abbia in qualche misura operato ingerenze sulle facoltà ed i poteri conferiti<sup>80</sup>, egli dovrà considerarsi esente da responsabilità in caso di infortunio o malattia cagionati dalla violazione di norme in materia di salute e sicurezza la cui osservanza è stata devoluta al delegato.

La dottrina ha fondato l'effetto liberatorio della delega anche sul principio dell'*affidamento*, giustificato dalla necessità della divisione del lavoro. In particolare, secondo tale orientamento: "(...) il trasferimento della posizione di garante trova (...) nell'affidamento (nel corretto operato altrui) un limite logico e giuridico, nel senso che laddove si verificano (...) situazioni in cui il titolare dell'interesse è (...) incapace di provvedere alla difesa di esso, il (...) delegante viene a riassumere nuovamente la posizione di garanzia"<sup>81</sup>. Ne deriverebbe, tra l'altro, che in caso di delega attribuita ad un soggetto inidoneo allo svolgimento delle funzioni delegate la responsabilità del delegante non si fonderebbe sull'esistenza di un perdurante obbligo di controllo incombente sul datore di lavoro, bensì sulla originaria inefficacia della delega del tutto inidonea a determinare alcun trasferimento di funzioni.

Ancora in materia di trasferimento di facoltà ed obblighi in tema di sicurezza, va segnalata una importante decisione della Cassazione<sup>82</sup> nella quale si sono distinte le funzioni del delegato da quelle del preposto secondo la seguente massima: "in materia di responsabilità penale per violazione degli obblighi prevenzionistici va distinta la posizione del delegato in senso tecnico, i cui obblighi sono definiti dalla delega stessa, da quella del preposto che, per legge, è soggetto responsabile *pro quota* delle violazioni in materia antinfortunistica". In tal modo, risulta implicitamente confermato il precedente orientamento giurisprudenziale<sup>83</sup> e di parte della dottrina<sup>84</sup> in forza del quale solo la delega è in grado di liberare il garante originario che, pertanto, cessa di essere l'obbligato principale.

<sup>78</sup> Cass. Pen., Sez. III, 3 aprile 1998, n. 4162, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 1998, 271, che sottolinea anche come — dal punto di vista pratico — qualora il delegante venga a conoscenza dell'inadempimento da parte del delegato delle disposizioni in materia di sicurezza può o intimare al delegato di porvi rimedio o interrompere il rapporto di collaborazione e rivalersi sul delegato per gli eventuali danni subiti. Sul punto, si veda Brignone, *La delega di funzioni*, cit., 2008 ss.

<sup>79</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 12 luglio 2001, n. 28117, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 2001, 617.

<sup>80</sup> Ove per ingerenza, che determina la responsabilità penale del committente, deve intendersi ogni attività di sollecitazione o direttiva contraria agli schemi normativi; sul punto, anche per ulteriori riferimenti giurisprudenziali, si rinvia a Burlini, *op. cit.*, 488 ss.

<sup>81</sup> Bonini, *Soggetti penalmente responsabili all'interno dell'impresa*, in *Ambiente, salute ecc.*, cit., 276 ss.

<sup>82</sup> Cass. Pen., Sez. III, 27 gennaio 1999, Celino, cit.

<sup>83</sup> Cass., 7 marzo 1995, Picchiotti, in *DPL*, 1995, 1126; Cass., 8 settembre 1994, Cairo, in *AP*, 1005, 91; Cass., 7 luglio 1992, Marcegaglia, in *DPL*, 1992, 34; Cass., 10 ottobre 2001, Taddei, *ivi*, 1991, 3131.

<sup>84</sup> Si veda, per tutti, Fiorella, *op. cit.*, 20 ss.

Fuori discussione è, poi, la praticabilità della delega nel pubblico impiego, qui confermandosi quanto nella parte relativa al datore di lavoro pubblico esposto, e cioè che: “la delega di funzioni (...) da parte del sindaco o degli assessori di un comune, a dirigenti o funzionari, assume valore solo in quanto i delegati siano incolpevolmente estranei alle inadempienze dei delegati, non essendo stati da questi informati e non avendo mantenuto, a seguito di tale informativa, un atteggiamento di inerzia e colpevole tolleranza; ciò tenendo presente che la sussistenza o meno dell’obbligo di informazione va valutata sulla base della ripartizione interna ed istituzionale delle specifiche competenze”<sup>85</sup>.

5. Ad ulteriore conferma della perdurante *centralità* dell’articolo 2087 c.c. nell’ambito della regolamentazione vigente in materia di sicurezza, va segnalato come in materia di appalto è principio pacifico in giurisprudenza che: “l’articolo 2087 c.c. che, integrando le disposizioni in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro previste da leggi speciali, impone all’imprenditore l’adozione di misure necessarie a tutelare l’integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro, è applicabile anche nei confronti del committente, tenuto al dovere di provvedere alle misure di sicurezza dei lavoratori anche se non dipendenti da lui, ove egli stesso si sia reso garante della vigilanza relativa alle misure da adottare in concreto, riservandosi i poteri tecnico-organizzativi dell’opera da eseguire”<sup>86</sup>. Pertanto, ove l’attività lavorativa venga svolta per mezzo di un appalto occorre comunque garantire una efficace prevenzione dei rischi di lavoro, con la conseguenza che — in tali casi — il committente è anch’egli *garante* della sicurezza dei lavoratori, sia riguardo a lavori appaltati all’interno dei propri locali che effettuati in cantieri “esterni” a questi ultimi<sup>87</sup>.

Non a caso, con riferimento ad infortuni sul lavoro occorsi alle maestranze delle ditte esecutrici la giurisprudenza ha riscontrato la responsabilità del committente (o del direttore dei lavori da questi individuato) in presenza di una ingerenza del committente medesimo nell’esecuzione dei lavori da parte

<sup>85</sup> Cass. pen., Sez. III, 2 giugno 2000, in *RCDL*, 2000, 1023.

<sup>86</sup> Cass. Sez., lav., 22 marzo 2002, n. 4129, in *LG*, 2002, 746, con nota di Bertocco, anche in *MFI*, 2002.

<sup>87</sup> In altre parole, l’obbligo di garantire la sicurezza delle condizioni di lavoro grava, in materia di appalto, sia sull’appaltatore, nella sua qualità di datore di lavoro delle maestranze impiegate nella esecuzione delle opere appaltate, che sul committente, al quale sia riservata l’organizzazione e la gestione dei lavori. Così, nel merito e per tutte, Trib. Parma, 22 dicembre 1998, in *LG*, 1999, 547, con nota di Banzola. Sulla ripartizione delle responsabilità in materia di appalto e sulla distinzione tra appalto lecito e vietato, ex legge n. 1369/1960, si rinvia, per ogni più ampia indicazione, a Ferruti, *I committenti*, in *Problemi della sicurezza nei luoghi di lavoro, ricerche, giurisprudenza e prospettive di riforma*, cit., 2003, 141 ss.; Palladini, *Responsabilità di committente ed appaltatore in materia di sicurezza sul lavoro*, in *MGL*, 2001, 378 ss.; De Falco, *La repressione delle contravvenzioni e dei delitti in materia di sicurezza e igiene del lavoro*, Cedam, Padova, 2000, spec. 195 e 196; Lorusso, *Sui rapporti fra committente e appaltatore in tema di sicurezza sul lavoro*, in *MGL*, 1997, 678 ss.

dell'appaltatore<sup>88</sup> nonché di assunzione ed effettivo svolgimento di funzioni di vigilanza da parte del committente sui lavori<sup>89</sup>.

L'estensione di tale responsabilità è, tuttavia, limitata dalla specifica previsione legislativa contenuta al comma 3 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 626/1994, in forza della quale gli obblighi del committente non si estendono "ai rischi specifici propri delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi". Tale statuizione è a fondamento di un consolidato orientamento giurisprudenziale in forza del quale nessuna responsabilità può essere ascritta al datore di lavoro dell'impresa committente per un infortunio occorso a dipendenti dell'impresa appaltatrice nel corso di una attività svolta in completa autonomia da tale ultima impresa<sup>90</sup>.

Quanto al subappalto, secondo la medesima logica sottesa alla giurisprudenza sin qui segnalata e relativa alle rispettive responsabilità di committente ed appaltatore, la giurisprudenza rimarca che: "il principio del trasferimento del rischio dall'appaltatore al subappaltatore vale soltanto nell'ipotesi di attività interamente devoluta al subappaltatore o in quello in cui il sinistro sia connesso a rischi specifici dell'attività dello stesso subappaltatore; non vale nel caso in cui, per l'interdipendenza dei lavori dell'appaltatore e del subappaltatore, non possa essere negata l'ingerenza del primo"<sup>91</sup>.

**6.** Secondo l'opinione dominante, gli obblighi che l'articolo 2087 c.c. impongono all'imprenditore in materia di sicurezza non solo attengono alle attrezzature, ai macchinari ed a quant'altro il datore sia tenuto a fornire bensì riguardano anche la predisposizione ed il mantenimento di un ambiente di lavoro esente da ogni rischio — anche derivante da fattori esterni all'ambiente stesso — e si riconnettono al principio costituzionale del diritto alla salute ed

<sup>88</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 18 gennaio 2000, n. 563, Spagnoli, in *Ambiente & sicurezza sul lavoro*, 2000, 68; Cass. Pen., Sez. IV, 22 luglio 1999, n. 9322, in *Ambiente & sicurezza sul lavoro*, 2000, 60; Cass. Pen., Sez. IV, 2 marzo 1999, n. 2800, Breccia *et al.*, in *Ambiente & sicurezza sul lavoro*, 1999, 109.

<sup>89</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 4 aprile 2002, n. 12751, Mauri *et al.*, in *Ambiente & sicurezza sul lavoro*, 2002, 106.

<sup>90</sup> Così, per tutte, Cass. Pen., Sez. III, 30 marzo 2000, n. 4010, Vanenti, in *ISL*, 2000, n. 6; Cass. Pen., Sez. IV, 4 febbraio 2000, n. 3157, Ferrario *et al.*, in *Ambiente & sicurezza sul lavoro*, 2001, n. 22. In particolare, Cass. Pen., Sez. III, 18 aprile 1998, Casagrande (citata da Guariniello, *Il d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626 e la Corte di cassazione*, cit., 27), ha esposto che: "per effetto del disposto dell'art. 5 d.lgs. n. 242 modificativo dell'art. 7, 3° comma, d.lgs. n. 626, l'obbligo del datore di lavoro committente di promuovere sia la cooperazione all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività oggetto dell'appalto sia il coordinamento degli interventi di protezione e prevenzione dei rischi non sussiste per i rischi specifici propri dell'attività dell'impresa appaltatrice". In senso contrario sembra deporre, tuttavia, Cass. Pen., Sez. IV, 23 marzo 1994, n. 3497, Pieco, citata da Ferruti, *op. cit.*, 142, secondo la quale la responsabilità del committente sussisterebbe anche in caso di mancata segnalazione da parte del committente dei rischi specifici presenti nell'ambiente di lavoro ove siano destinati ad operare lavoratori autonomi.

<sup>91</sup> Cass., 22 gennaio 2001, n. 534, Cass., 25 febbraio 1999, n. 2466, e Cass., 23 gennaio 1998, n. 2748, tutte citate da Bertocco, nota di commento a Cass., 22 marzo 2002, n. 4129, cit., 755; si veda altresì, in senso conforme, la giurisprudenza citata da Ferruti, *op. cit.*, 146 ss.

alle c.d. “clausole generali” di correttezza e buona fede (articoli 1175 e 1375 c.c.)<sup>92</sup>.

Ne deriva che l'imprenditore deve rispondere dell'evento lesivo subito dal proprio dipendente qualora esso si sia verificato in una situazione di rischio prevedibile ed accertabile, per quanto esterno all'ambiente lavorativo. Pertanto, sempre secondo la prospettiva cennata, nell'individuazione delle misure di prevenzione il datore di lavoro dovrà tener conto di tutti i fattori di rischio possibili e non solo, quindi, di quelli attinenti agli aspetti igienico-sanitari ed infortunistici correlati allo svolgimento dell'attività produttiva.

In tal modo la giurisprudenza ha ritenuto l'imprenditore responsabile delle aggressioni subite dai propri dipendenti all'estero in zone di guerra<sup>93</sup> oppure in zone geografiche ove vi sia una endemica diffusione di malattie infettive<sup>94</sup>.

Inoltre, è principio sufficientemente consolidato che il datore di lavoro debba rispondere dei danni che i propri dipendenti dovessero avere subito a seguito di rapine, ove si faccia riferimento ad imprese nelle quali un simile rischio può definirsi come “fisiologico” (*in primis*, ovviamente, gli istituti di credito)<sup>95</sup>. A ciò si aggiunga che vi è stato chi ha esteso la responsabilità dell'imprenditore per il danno subito a causa di rapina anche nei confronti di soggetti terzi all'istituto di credito, quali i clienti<sup>96</sup>.

Va, tuttavia, segnalato come il rigore degli indirizzi che si sono appena cercati di riassumere risulta temperato dalla perdurante vigenza del principio in forza del quale nessuno (quindi, neppure un datore di lavoro) può essere chiamato a rispondere di un danno ove l'evento produttivo di una lesione all'altrui integrità psico-fisica sia solamente occasionale e non prevedibile né probabile<sup>97</sup>. Non a caso, una recente pronuncia di legittimità<sup>98</sup> ha precisato che: “il

---

<sup>92</sup> Esplicito riferimento a tali previsioni legali si trova in Cass., 20 aprile 1998, n. 4012, in *OGL*, 1998, 530; Cass., 3 settembre 1997, n. 8422, in *MGL*, 1998, 98; Cass., 17 luglio 1992, n. 8724, in *RGL*, 1992, II, 993. Sulla problematica in esame si vedano, per tutti, Montuschi, *L'applicazione giurisprudenziale del principio di correttezza e buona fede nel rapporto di lavoro*, in *LD*, 1996, II, 139 ss.; Persiani, *Considerazioni sul controllo di buona fede dei poteri del datore di lavoro*, in *DL*, 1995, II, 135 ss.; Pallini, *Alcune riflessioni in tema di parità di trattamento e clausole generali*, in *RGL*, 1995, II, 304 ss.

<sup>93</sup> Trib. Parma, 22 dicembre 1998, in *LG*, 1999, 547, con nota di Banzola; Pret. Parma, 28 febbraio 1996, in *GC*, 1996, I, 2121, con nota di Franco.

<sup>94</sup> Cass., 29 maggio 1990, n. 5002, in *RGL*, 1991, II, 328, in materia di svolgimento di un'attività lavorativa in zona malarica.

<sup>95</sup> Cass., 7 novembre 2000, n. 14469, inedita per quanto consta; Cass., 8 settembre 1995, n. 9401, in *MGC*, 1995, 1617; Cass., 6 settembre 1988, n. 5048, in *GC*, 1988, I, 2875, con nota di Marino.

<sup>96</sup> Trib. Vibo Valentia, Sez. Tropea, 9 luglio 2001, in *Danno e Responsabilità*, 2001, 970, con nota di Agnino; conforme, per il merito nel passato, Trib. Roma, 2 febbraio 1977, in *GI*, 1981, I, 159, con nota adesiva di Alpa, *In tema di responsabilità degli istituti di credito per danni occorsi ai clienti durante una rapina*. *Contra*, invece, Cass., 20 aprile 1998, n. 4012, cit., e Cass., 11 marzo 1991, n. 2555, in *FI*, 1991, I, 2802, con nota di Lenoci, *Sulla responsabilità della banca per danni da rapina subiti dal cliente*.

<sup>97</sup> Cass., 6 febbraio 1998, n. 1241, in *GI*, 1999, 29, con nota di Morrone, in una fattispecie di aggressione di un medico dipendente dall'Inail da parte di un assicurato negli uffici dell'Istituto.

<sup>98</sup> Cass., 5 dicembre 2001, n. 15350, in *RIDL*, 2002, II, 778 ss., con nota di Sitzia, *Contenuto dell'obbligazione di sicurezza e tutela dei dipendenti contro il rischio di rapina*.

datore di lavoro che abbia adottato un sistema di sicurezza tecnologicamente avanzato e privo di vizi non è responsabile per il danno biologico sofferto dal dipendente a causa delle rapine subite”.

7. La personalità morale del lavoratore può essere violata anche attraverso comportamenti contrastanti con i valori fondamentali della persona, per quanto talvolta non riconducibili a fattispecie tipizzate nell’ambito della normativa in materia di sicurezza sul lavoro o di quella antidiscriminatoria<sup>99</sup>. Proprio tale ineccepibile premessa metodologica deve ritenersi alla base della formazione, a partire dagli anni Novanta ad oggi, di una ormai diffusa produzione giurisprudenziale in materia di *mobbing*.

Innanzitutto, occorre brevemente chiarire che, secondo la definizione attribuita dalla dottrina al fenomeno in parola, il *mobbing* consiste nell’aggressione sistematica posta in essere nei confronti del lavoratore dal datore di lavoro (o da un suo preposto) o da un superiore gerarchico, oppure anche da colleghi e compagni di lavoro, con chiari intenti discriminatori protesi a emarginare progressivamente nell’ambiente di lavoro, per ragioni di concorrenza, gelosia, invidia e quant’altro di simile è possibile ipotizzare, durante lo svolgimento dell’attività lavorativa<sup>100</sup>.

Sia la dottrina<sup>101</sup> che la giurisprudenza hanno affermato che i principali elementi caratterizzanti nel senso dell’illiceità della condotta consistono nella ripetitività e/o reiterazione delle azioni di *mobbing*, ovvero nell’illecita finalità di discriminare, emarginare o arrecare altrimenti pregiudizio al dipendente-vittima. Così, è stato specificato che può essere considerato *mobbing* — ove provato dal lavoratore — l’invio di ripetute visite domiciliari di controllo della malattia che assuma finalità vessatorie<sup>102</sup>; lo storno continuo della corrispondenza<sup>103</sup> o, ancora, i comportamenti diffamatori e il dileggio attuato dai colleghi allo scopo di denigrazione<sup>104</sup>.

Quanto all’inquadramento giuridico del fenomeno, va segnalato come la Su-

<sup>99</sup> Lanotte, *Profili evolutivi dell’obbligo di sicurezza*, in *DRI*, 2002, 125 ss.

<sup>100</sup> Così, per tutti, Tullini, *Mobbing e rapporto di lavoro* in *RIDL*, 1999, I, 251 ss. Sull’argomento si veda, per ultimo, Viscomi, *Il mobbing: alcune questioni su fattispecie ed effetti*, in *LD*, 2002, 45 ss.; nella più nota pronuncia in materia (Trib. Torino, 16 novembre 1999, in *RIDL*, 2000, II, 102; si veda anche Trib. Torino, 30 dicembre 1999, in *RCDL*, 2000, 378, anche in *LG*, 2000, 832, con nota di Nunin) la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che è configurabile il *mobbing* in azienda nell’ipotesi in cui il dipendente sia oggetto ripetuto di soprusi da parte dei superiori, volti ad isolarlo dall’ambiente di lavoro e, nei casi più gravi, ad espellerlo, con gravi menomazioni della sua capacità lavorativa e dell’integrità psichica.

<sup>101</sup> Così, per tutti, Greco, *Danno biologico: gli effetti del c.d. mobbing*, in *GLav*, 1999, n. 11, 12 ss.

<sup>102</sup> Cass. 19 gennaio 1999, n. 475, in *GD*, 1999, n. 5, 51.

<sup>103</sup> Pret. Roma, 3 ottobre 1991, in *DPL* 1992, 39.

<sup>104</sup> Pret. Bologna, 9 marzo 1991, inedita per quanto consta. In ordine agli elementi dai quali evincere l’esistenza di molestie, utile appare l’elencazione effettuata dal Tribunale di Milano, nella massima della sentenza del 3 gennaio 2001 (in *RCDL*, 2001, 483) nella quale è dato leggere che: “nel luogo di lavoro, apprezzamenti allusivi, battute a sfondo sessuale, inviti a cena tendenziosi, telefonate continue con costanti ricadute sul piano sessuale, approccio tramite un bacio o proposte di approccio, sono qualificabili come molestie sessuali e come tali ledono la

prema Corte abbia sinora costantemente qualificato il *mobbing* come illecito contrattuale dal quale origina il diritto del lavoratore al risarcimento del danno in presenza dei requisiti di legge ed, in particolare, della prova del nesso di causalità tra il comportamento, doloso o colposo, del datore e il pregiudizio che ne è disceso al lavoratore<sup>105</sup>.

La giurisprudenza che si sta formando in materia riconduce al *mobbing* sia fattispecie già tipizzate e sanzionate penalmente o civilmente che comportamenti atipici, censurabili più sotto il profilo relazionale che per la loro contrarietà a regole giuridiche.

Nella prima delle due categorie vanno ricomprese innanzitutto le molestie sessuali le quali, una volta verificatane la sussistenza, comportano per il loro autore l'obbligo di: "risarcire il danno biologico che comprende anche il danno imprevedibile consistente nelle ulteriori conseguenze che l'evento dannoso ha causato al danneggiato la cui preesistente struttura di personalità era caratterizzata da labilità e incapacità a elaborare le situazioni stressanti"<sup>106</sup>.

In ogni caso, sempre rimanendo nell'ambito della prima categoria descrittiva individuata, la giurisprudenza ritiene il datore di lavoro tenuto, solidalmente all'autore materiale delle molestie, al risarcimento del danno derivato ad un dipendente dal comportamento sessualmente molesto di un collega nei suoi confronti ove risulti che il datore non abbia adottato alcun provvedimento (come una sanzione disciplinare) a tutela dell'integrità psicofisica e morale del molestato<sup>107</sup>. Del pari è pacifico che l'imprenditore possa rispondere anche a titolo di *mobbing* di condotte previste e disciplinate specificamente come discriminatorie o, perlomeno, illegittime, come mutamenti di mansioni o trasferimenti irrispettosi dell'articolo 2103 c.c.<sup>108</sup>, sempre che in tali comportamenti sia "possibile trovare un filo conduttore unitario segnato dalla volontà perversa di estromissione dal contesto socio-professionale"<sup>109</sup>.

Nella seconda categoria la giurisprudenza colloca "i comportamenti finalizzati ad impedire, o a rendere difficile e infrequente, il contatto con gli altri colleghi; il rifiuto sistematico di progetti e proposte; la mancata risposta a richieste scritte o verbali; l'esclusione da feste aziendali o da altre attività sociali; gli atteggiamenti irritanti e arroganti; l'uso di un linguaggio incivile e offensivo

---

personalità, di cui la dignità professionale è un attributo, dando luogo alla risarcibilità del danno". Si veda anche, nello stesso senso, Trib. Milano, 14 giugno 2001, in *NGL*, 2001, 470.

<sup>105</sup> Cass., 2 maggio 2000, n. 5491, in *LG*, 2000, 830; Cass., 8 gennaio 2000, n. 143, in *RIDL*, 2000, II, 763. Pertanto, ancora una volta la norma di riferimento per individuare la responsabilità del datore di lavoro è l'art. 2087 c.c. il quale, in materia, deve essere interpretato congiuntamente agli artt. 32 (diritto alla salute) e 41, comma 2 (libertà di iniziativa economica privata), della Costituzione in modo da contemperare tra loro i due diritti costituzionalmente garantiti.

<sup>106</sup> Trib. Milano, 21 aprile 1998, in *RCDL*, 1998, 957.

<sup>107</sup> Pret. Milano, 31 gennaio 1997, in *RCDL*, 1997, 619, e, per ultime, Trib. Milano, 14 giugno 2001, e Id., 30 gennaio 2001, entrambe già citate.

<sup>108</sup> Tullini, *Mobbing e rapporto di lavoro*, cit., 251 ss.; Matto, *Il mobbing fra danno alla persona e lesione del patrimonio professionale*, in *DRI*, 1999, 493 ss.

<sup>109</sup> In questi termini Viscomi, *op. cit.*, 53.

della sensibilità del lavoratore”<sup>110</sup>. Proprio con riferimento a tale seconda categoria concettuale, espressione evidente della perdurante vocazione creativa della giurisprudenza di merito, si pongono una serie di dubbi e perplessità, essenzialmente legati al rischio che la valutazione del Giudice sia guidata più da criteri sociologici e di comune esperienza che giuridici, con conseguente affievolimento delle regole “ordinarie” in materia di responsabilità contrattuale.

Assai discussa è, peraltro, la stessa natura contrattuale — come detto sinora ritenuta tale dalla giurisprudenza di legittimità — o extra-contrattuale della responsabilità per *mobbing*, specie con riferimento alle fattispecie di angherie operate da dipendenti all’insaputa del datore di lavoro e delle quali, secondo una parte della dottrina e della giurisprudenza di merito, l’imprenditore dovrebbe comunque rispondere<sup>111</sup>). Al riguardo, una recente sentenza di merito<sup>112</sup> ha affermato che qualora dalla stessa condotta datoriale sia derivata al lavoratore una lesione dei diritti alla persona, alla responsabilità contrattuale dell’imprenditore si affiancherà quella extracontrattuale ex articolo 2043 c.c.

In conclusione, appare chiaro come la materia risenta della difficoltà di individuare gli stessi elementi costitutivi del fenomeno e, quindi, di conoscerne significato ed implicazioni di tipo risarcitorio. Non a caso, negli ultimi anni si sono succedute una miriade di iniziative<sup>113</sup> dirette prima di tutto a definire il *mobbing* legislativamente, ad ulteriore conferma che l’attenzione sociale e dello stesso legislatore sull’argomento è notevole ma, allo stesso tempo, che non è possibile — allo stato — ritenere acquisita e generalmente riconosciuta una unica e comune accezione di *mobbing*.

<sup>110</sup> Lanotte, *Profili evolutivi dell’obbligo di sicurezza*, cit., 138 ss.

<sup>111</sup> Sul punto si rinvia a Lanotte, *Indirizzi giurisprudenziali sull’accertamento dei danni alla persona del lavoratore*, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, 2003, 214 ss. e Gallo, nota di commento a Trib. Roma, 4 luglio 2002, in *LG*, 2002, 987.

<sup>112</sup> Trib. Forlì, 15 marzo 2001, cit. Invero, questa *bipartizione* delle tipologie di danno risarcibile ha suscitato notevoli perplessità nella più recente dottrina, la quale non ha mancato di sottolineare il pericolo del verificarsi di ben poco convincenti “fenomeni di incontrollata e ingiustificata moltiplicazione degli illeciti e dei danni risarcibili” (Lanotte, *op. ult. cit.*, 214; cfr., al riguardo, Gallo, *op. cit.*, 987) riconducibili ad una medesima fattispecie vessatoria.

<sup>113</sup> Tra le tante, si vedano i ddl n. 6410 del 30 settembre 1999, n. 4265 del 13 ottobre 1999, entrambi segnalati da Carlomagno, *Il mobbing danneggia l’esistenza*, in *LG*, 2002, 938 ss., n. 6667 del 5 gennaio 2000, nonché gli altri (n. 422 del Senatore Magnalbò, 870 del Senatore Costa, 889 del Senatore Toia ed altri, 60 del Deputato Cordoni ed altri, e le proposte di legge n. 596 dell’On. Prestigiaco, 725 dell’On. Mussolini, 1331 dell’On. Napoli) citate da Gallo, *op. cit.*, 984, nota n. 5. Infine, va segnalata l’emanazione da parte della Regione Lazio della legge 11 luglio 2002, n. 16, al cui art. 2 è data rinvenire la seguente definizione: “1. Ai fini della presente legge per *mobbing* s’intendono atti e comportamenti discriminatori o vessatori protratti nel tempo, posti in essere nei confronti dei lavoratori dipendenti, pubblici o privati, da parte del datore di lavoro o da soggetti posti in posizione sovraordinata ovvero da altri colleghi, e che si caratterizzano come una vera e propria forma di persecuzione psicologica o di violenza morale”.

# *DIRITTO COMUNITARIO, INTERNAZIONALE E COMPARATO*

---

## **La partecipazione dei lavoratori nella Comunità europea**

*Manfred Weiss*

*Sommario:* **1.** Introduzione. — **2.** La partecipazione “specializzata”. — **3.** La partecipazione dei lavoratori nelle società per azioni transnazionali: la direttiva sui comitati aziendali europei. — **3.1.** La partecipazione dei lavoratori nella società europea (*Societas Europaea*). — **4.** La partecipazione istituzionalizzata dei lavoratori a livello aziendale. — **5.** La partecipazione finanziaria dei lavoratori. — **6.** Considerazioni conclusive.

**1.** La Comunità europea si è da sempre dovuta confrontare con la diversità dei sistemi giuridici dei singoli Stati membri. L'intervento comunitario in materia di partecipazione dei lavoratori è iniziato negli anni Settanta, con una serie di direttive inerenti problemi specifici. In una seconda fase l'attenzione è stata dedicata al tema della partecipazione dei lavoratori nelle società transnazionali, e infine è stata sviluppata una regolamentazione in materia di partecipazione dei lavoratori a livello aziendale nei singoli Stati membri.

La sequenza di questi interventi è senza dubbio basata su un disegno coerente. La direttiva degli anni Settanta sulla partecipazione dei lavoratori in materia di licenziamenti collettivi ha costituito la reazione ad un caso dal quale era risultato che la presenza di norme non omogenee fra i diversi Stati membri in questa materia si prestava alla perpetrazione di abusi da parte delle società operanti a livello transnazionale. La direttiva dello stesso periodo sul trasferimento d'azienda è stata predisposta nel tentativo di aumentare la tutela in materia di lavoro in situazioni simili. E anche la direttiva quadro sulla salute e la sicurezza potrebbe essere stata costruita grazie all'esteso consenso sulla necessità di forme di partecipazione dei lavoratori in questa materia. Il vero passo avanti in tema di partecipazione dei lavoratori come strategia principale nell'ambito della Comunità europea è stato però compiuto con la direttiva sui Comitati Aziendali Europei, approvata nel 1994 dopo lunghi e controversi dibattiti. Senza questo successo la direttiva sulla partecipazione dei lavoratori nella Società europea del 2001 e la direttiva sull'informazione e la consultazione del 2002, che hanno stabilito gli standard minimi per la partecipazione in azienda all'interno dei singoli Stati membri, sarebbero state addirittura impen-

---

\* *Manfred Weiss è professore di Diritto del lavoro presso l'Università di Francoforte.*

*Il titolo originale del presente articolo è Employee Involvement in the European Community, pubblicato in Weiss, Sewerynski (a cura di), Handbook on Employee Involvement in Europe, Kluwer Law International, 2004.*

*Traduzione a cura di Flavia Pasquini.*

sabili. Perciò, per capire le dinamiche dei risultati raggiunti dalla Comunità europea in questo campo è necessario seguire la sequenza cronologica degli interventi legislativi comunitari.

Non ha senso presentare separatamente il quadro di informazione e consultazione nell'ambito della Società europea e il quadro di partecipazione agli organismi di gestione: entrambi devono essere considerati parti di un quadro unitario per la partecipazione dei lavoratori nella Società europea.

La descrizione sommaria delle diverse direttive non vuole fornirne un'analisi approfondita, ma soltanto offrire un orientamento al lettore all'interno dell'ampio materiale normativo esistente in materia.

**2.** Nel 1975 è stata approvata la direttiva sull'omogeneizzazione delle normative degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi e due anni più tardi la direttiva sulla salvaguardia dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda o di una sua parte <sup>1</sup>. Entrambe le direttive stabiliscono una procedura di informazione e consultazione nel contesto dei licenziamenti collettivi e dei trasferimenti d'azienda. I partecipanti alle procedure, dal lato dei lavoratori, sono i rappresentanti di questi ultimi, secondo la legge e le consuetudini dei singoli Stati membri. È però possibile (e questo avviene oggi come avveniva allora) che non vi sia ovunque un organismo rappresentativo dei lavoratori. Per citare solo l'esempio più interessante: nel Regno Unito, secondo la legge sulla tutela del Lavoro del 1975, per rappresentante dei lavoratori in questo contesto si intendeva un sindacato indipendente riconosciuto dal datore di lavoro. Fino al 1979 il riconoscimento dei sindacati era obbligatorio, in certi casi. A seguito delle modifiche introdotte dal Governo Thatcher ora il datore di lavoro può decidere in via del tutto discrezionale i casi nei quali un sindacato possa essere riconosciuto e, in tal caso, può anche decidere quale riconoscere. Il datore di lavoro ha il diritto non solo di rifiutare il riconoscimento, ma anche di ritirarlo senza fornire alcuna giustificazione. A causa della diminuzione del potere del sindacato nel Regno Unito, i casi di mancato riconoscimento sono poi aumentati significativamente negli ultimi anni. Questa situazione è stata però considerata dalla Corte di Giustizia europea non in linea con lo spirito delle direttive. Perciò, il Regno Unito non ha avuto altra scelta che correggere la propria legislazione, per assicurare la possibilità di costituire rappresentanze dei lavoratori (almeno in linea di principio).

Entrambe le direttive si riferivano solamente ai casi in cui la decisione sui

---

<sup>1</sup> Cfr. la direttiva del Consiglio 98/59/EC del 20 luglio 1998 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi; la direttiva del Consiglio 2001/23/EC del 12 marzo 2001 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti; la direttiva del Consiglio 89/391/EEC del 12 giugno 1989 relativa alla introduzione di misure volte ad incoraggiare il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro; la direttiva 2002/14/EC del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2002 che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, consultabili al sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

licenziamenti collettivi o sul trasferimento d'azienda dovesse avvenire all'interno della singola impresa interessata. Esse infatti non coprivano quei casi in cui i lavoratori di un'impresa controllata venivano colpiti da decisioni prese dalla società *holding*, che poteva avere la propria sede all'interno dello stesso Paese, ma anche all'estero. Di conseguenza, la direttiva sui licenziamenti collettivi è stata modificata nel 1992 e nel 1998, e la direttiva sul trasferimento d'azienda nel 1998 e nel 2001. Secondo le versioni novellate, le direttive ora si applicano indifferentemente ai casi in cui la decisione sui licenziamenti collettivi o sul trasferimento d'azienda venga presa dal diretto datore di lavoro o dall'impresa che controlla la società presso la quale si è assunti. La nuova versione corretta della direttiva sui licenziamenti collettivi specifica ed allarga i livelli minimi di informazione e consultazione. La modifica alla Direttiva sul trasferimento d'azienda, dal canto suo, ha tentato di arginare l'enorme numero di procedimenti instaurati di fronte alla Corte di Giustizia europea, e più in particolare di offrire una definizione di trasferimento d'azienda. Col tempo si è però capito che la definizione fornita lascia aperte molte questioni.

Per quanto riguarda i problemi connessi a questo specifico tema, la più importante iniziativa intrapresa finora nello stabilire un quadro comunitario di partecipazione dei lavoratori è costituita dalla direttiva del 1989 sull'introduzione di misure per incoraggiare miglioramenti in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, la c.d. direttiva quadro. In essa così dispone l'articolo 11, comma 1: "I datori di lavoro consultano i lavoratori e/o i loro rappresentanti e permettono la partecipazione dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti in tutte le questioni che riguardano la sicurezza e la protezione della salute durante il lavoro. Ciò comporta: a) la consultazione dei lavoratori; b) il diritto dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti di fare proposte; c) la partecipazione equilibrata conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali". Cosa significhi "partecipazione equilibrata" in questo contesto rimane in parte oscuro. Ma visto che tale concetto deve essere interpretato come qualcosa di diverso rispetto alla consultazione cui si fa riferimento nello stesso paragrafo, esso può essere individuato solamente in qualcosa in grado di consentire una influenza più pregnante. Non c'è alcun dubbio che la prolissa enunciazione della direttiva quadro rifletta la volontà generale, all'interno della Comunità, di rendere effettivi i livelli di salute e sicurezza.

**3.** Naturalmente gli accordi istituzionali nazionali sulla partecipazione dei lavoratori <sup>2</sup> hanno efficacia solamente all'interno del territorio nazionale. Se le

---

<sup>2</sup> Sul tema della partecipazione dei lavoratori nelle Società per azioni transnazionali cfr. la direttiva del Consiglio 94/45/EC del 22 settembre 1994 riguardante l'istituzione di un Comitato Aziendale Europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, consultabile al sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it). In dottrina cfr. Biagi, *La Direttiva CAE dopo sei anni: il successo di un nuovo modello?*, in *DRI*, 2000, n. 4, 507; Biagi, *La Direttiva comunitaria del 1994 sull'informazione e la consultazione dei lavoratori: una prospettiva italiana*, in *DRI*, 1995, n. 2, 35; Bortone, *Spunti di riflessione in tema di Comitati Aziendali Europei*, in *DRI*, 1995, n. 2, 65; Buatier, *Comitati Aziendali Europei: i casi*

decisioni vengono però prese dalla sede centrale fuori del Paese di riferimento, i diritti di informazione e consultazione divengono inutili. Per questo non deve sorprendere che le principali iniziative per stabilire una sistema di informazione e consultazione su scala europea siano state intraprese ad opera degli attori sociali nei Paesi in cui tali accordi già esistevano, e dove il livello di frustrazione era aumentato in maniera rilevante in quanto, da un lato, il tema in esame nella prospettiva transnazionale stava divenendo via via più importante, ma, d'altra parte, esso non era accessibile attraverso gli strumenti tradizionali disponibili in ambito nazionale.

Il primo tentativo di superare questa mancanza è stata così la c.d. proposta Vredeling del 1980, modificata nel 1983. La proposta non ha investito la struttura di rappresentanza dei lavoratori esistente. Come nelle direttive relative a specifici problemi, gli attori, nelle procedure di informazione e consultazione, sono stati individuati nei "rappresentanti dei lavoratori a ciò deputati dalla legge o dalle consuetudini dei singoli Stati membri". La catena di informazioni avrebbe dovuto dipanarsi dalla filiale principale (l'impresa "madre") fino all'impresa controllata, all'interno della quale l'informazione e la consultazione avrebbero dovuto avere luogo. Il contenuto e la procedura di informazione e consultazione sono state descritte in dettaglio, e proprio a causa di tale particolareggiata indicazione la proposta è stata considerata troppo rigida e non è divenuta una direttiva. Il tentativo è stato poi abbandonato intorno alla metà degli anni Ottanta.

La direttiva sui Comitati Aziendali Europei è il risultato dei recenti sforzi per dare nuova vita alla politica sociale. La nozione di dimensione sociale è divenuta un problema chiave nelle discussioni sulla realizzazione del mercato interno. Inoltre, il rafforzamento istituzionale del dialogo sociale a livello comunitario, ad opera dell'Atto Unico europeo che ha modificato il Trattato, ha condotto ad un aumento della partecipazione delle parti sociali in tutta la Comunità. Questo spiega perché l'iniziativa di adottare una Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori ha attirato molto l'attenzione pubblica, divenendo oggetto di accesi e controversi dibattiti. Quando, nel dicembre 1989, a Strasburgo la Carta è stata adottata da undici Stati membri, il suo contenuto era talmente ridotto che su di esso avrebbe potuto essere d'accordo praticamente chiunque. Pertanto, sui temi contenuti nella Carta erano d'accordo anche la maggioranza delle organizzazioni datoriali ed i loro

---

*Electrolux e Merloni*, in *DRI*, 1995, n. 2, 115; Castro, Davidoni, *Radicalamento nazionale e prospettiva internazionale: annotazioni in margine all'accordo Electrolux sul CAE*, in *DRI*, 1995, n. 2, 119; Del Punta, *La Direttiva europea sui Comitati Aziendali. Profili analitici e sistematici*, in *DRI*, 1995, n. 2, 71; Enrico Lucifredi, *Brevi osservazioni sulla Direttiva 94/45*, in *DRI*, 1995, n. 2, 79; Ferretti, *Note sulla costituzione del Comitato Aziendale Europeo Merloni*, in *DRI*, 1995, n. 2, 123; Guarriello, *La Direttiva 94/45 e i problemi della sua trasposizione nell'ordinamento italiano*, in *DRI*, 1995, n. 2, 27; Negrelli, *I Comitati Aziendali Europei: primi passi sulla strada delle relazioni industriali sovra-nazionali*, in *DRI*, 1995, n. 2, 75; Perulli, *Contrattazione transnazionale nell'impresa europea e CAE: spunti di riflessione*, in *DRI*, 2000, n. 2, 187; Veneziani, *I Comitati Aziendali Europei tra autonomia ed eteronomia*, in *DRI*, 1995, n. 2, 51.

portavoce. È importante in questo contesto ricordare che la sezione 17 della Carta statuisce quanto segue: “L’informazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori devono essere sviluppate lungo linee adeguate, tenendo conto delle prassi in vigore nei diversi Stati membri. Queste si applicheranno specialmente nelle imprese o gruppi di imprese che hanno stabilimenti o imprese in due o più Stati membri della Comunità europea”. Nella sezione 18 vengono invece specificati i casi principali che richiedono tale informazione, consultazione e partecipazione. E nel Programma di Azione Sociale della Commissione per implementare il contenuto della Carta è stata proposta l’introduzione di uno strumento comunitario sulle procedure di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori nelle imprese transnazionali. In definitiva, sia la legittimità di tale strumento che le spinte ad introdurlo sono aumentate notevolmente, rispetto al periodo in cui era dibattuta la proposta Vredeling.

Inoltre, la Commissione è riuscita a coinvolgere le parti sociali nella preparazione iniziale della bozza di nuova proposta. Ciononostante, quest’ultima è stata presentata nel 1991, poi modificata molte volte, fino alla accettazione unanime da parte del Consiglio. Non c’era, perciò, nessuna altra via che seguire il percorso aperto dal Protocollo Sociale di Maastricht. Il 22 settembre 1994 il Consiglio ha quindi adottato la direttiva, estesa al Regno Unito solamente dopo l’integrazione del Protocollo di Maastricht nel Trattato di Amsterdam.

La direttiva sulla istituzione di un Comitato Aziendale Europeo cerca di realizzare lo stesso obiettivo della proposta Vredeling, ma attraverso una strategia molto diversa, che da un tentativo di regolamentazione sostanziale si è spostato su di una soluzione soltanto procedurale. Essa si applica unicamente alle imprese transnazionali ed ai gruppi di imprese con almeno 1000 dipendenti all’interno dell’Unione europea, e con almeno 150 dipendenti dell’impresa o di imprese diverse del gruppo in ognuno di almeno due Stati membri diversi.

Il punto fondamentale su cui si incentra la direttiva è la costituzione di un organismo che rappresenti gli interessi di tutti i lavoratori dell’impresa o del gruppo di imprese all’interno della Comunità: il Comitato Aziendale Europeo (CAE). Per costituire tale CAE è prevista una procedura relativamente complicata. Innanzitutto, i rappresentanti dei lavoratori in ogni impresa o di ciascun gruppo di imprese devono formare un c.d. corpo speciale di negoziazione, composto di rappresentanti di ogni Stato membro, all’interno del quale l’impresa o il gruppo di imprese di dimensioni comunitarie impieghi almeno 100 lavoratori. Il CAE deve poi essere costituito attraverso un accordo scritto tra l’amministrazione centrale dell’impresa di dimensioni comunitarie o dell’impresa controllante, da un lato, e dal corpo speciale di negoziazione, dall’altro. Nel caso in cui un’impresa di dimensioni comunitarie o un gruppo di imprese abbia la propria amministrazione centrale o la propria impresa controllante fuori dell’Unione, il CAE deve essere costituito sulla base di un accordo scritto tra un rappresentante all’interno dell’Unione o, in assenza di tale rappresentante, dall’amministrazione dell’impresa o del gruppo di imprese col maggior numero di dipendenti, da un lato, e dal corpo speciale di negoziazione, dall’altro.

Questo accordo deve determinare specifiche questioni: la natura e la composizione del CAE; le sue funzioni e poteri; la procedura per informare e consultare il CAE; il luogo, la frequenza, la durata delle sue riunioni e, da ultimo, le risorse finanziarie e materiali da stanziare per il suo funzionamento. Il fatto che tale accordo sia concluso, e la maniera in cui viene concluso, dipendono completamente dalle parti coinvolte. Se il corpo speciale di negoziazione decide con una maggioranza di due terzi che non sia richiesto tale accordo, la questione naturalmente non si pone. Solamente se l'amministrazione centrale rifiuta di cominciare le negoziazioni entro sei mesi dal ricevimento di tale richiesta o se dopo tre anni le due parti non sono riuscite a giungere ad un accordo, allora verranno applicate le disposizioni sussidiarie dell'Allegato alla direttiva.

Queste disposizioni sussidiarie sono l'unica forma di pressione disponibile per il corpo speciale di negoziazione. Esse limitano espressamente la competenza del CAE sull'informazione e la consultazione alle questioni che riguardano sia le imprese che operano su scala transnazionale, sia i gruppi complessivamente considerati o almeno due imprese controllate o appartenenti al gruppo situate in due Stati membri diversi. La struttura organizzativa del CAE è determinata soltanto fino ad un certo punto. Oltre al CAE è stato previsto uno specifico comitato composto di tre membri al massimo. Il CAE deve essere informato e consultato una volta l'anno sugli aspetti generali della politica dell'impresa o del gruppo. Se vi è il pericolo che possano essere intraprese misure comportanti svantaggi significativi per i lavoratori, è richiesta, prima che queste misure siano eseguite, un'informazione supplementare e la consultazione del comitato. I membri del CAE che rappresentano il collegio elettorale colpiti dalle misure in questione possono partecipare alla riunione. È importante sottolineare che al CAE o al comitato è garantito il diritto di riunirsi individualmente prima della riunione con l'amministrazione centrale, così come è offerta la possibilità, se necessario, di consultare esperti. Tutti gli eventuali costi devono gravare sulla gestione centrale. Comunque, gli Stati membri hanno la facoltà di specificare queste garanzie, specialmente per limitare l'ammontare dei fondi concessi a tali scopi.

La direttiva contiene una clausola intesa a confermare gli accordi volontari già esistenti e ad incentivare la conclusione di nuovi accordi fino a che non spiri il termine massimo per la trasposizione in ambito nazionale. Perciò, secondo l'articolo 13 della direttiva quest'ultima non si applica alle imprese o ai gruppi di imprese che a quella data già avevano un accordo su un sistema di informazione e consultazione transnazionale che coprisse "l'intera forza lavoro". Il contenuto di tale accordo è stato demandato completamente alla pattuizione delle parti. Questa possibilità è stata percepita come un'espressione del principio di sussidiarietà.

Nel frattempo, nonostante la direttiva sia stata trasposta all'interno dei singoli Stati membri, le sue disposizioni sono divenute realtà soltanto in parte. Ad un primo sguardo il profilo "quantitativo" non sembra molto incoraggiante. Più di 1800 imprese e gruppi di imprese rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva, circa il 10 per cento della forza lavoro dell'intera Unione europea. Di

queste 1822 imprese solamente poco più di uno terzo (che corrisponde a non più di 650 imprese) ha istituito uno o più CAE. Questo significa che pressoché due terzi delle società cui la direttiva si applica non si sono ancora adeguate. Il quadro diviene anche più deludente se i CAE esistenti vengono suddivisi tra quelli basati sugli accordi volontari di cui all'esclusione dell'articolo 13 della direttiva e quelli basati sugli accordi stipulati secondo le regole della direttiva: solamente un terzo del totale è ricollegabile ai secondi, tutti gli altri sono accordi volontari. Ciò significa che l'offerta di concludere accordi volontari è stata accettata in maniera molto vasta, mentre la direttiva in sé ha avuto un effetto piuttosto modesto. Comunque, tale prospettiva potrebbe essere fuorviante, per una serie di ragioni. Innanzitutto, dall'analisi della direttiva nel suo complesso è stato chiaro fin dall'inizio che l'articolo 13 sarebbe stato lo stimolo principale per costituire i CAE. Perciò, non ci si deve sorprendere che questo canale in realtà sia risultato più riuscito del meccanismo contenuto nella direttiva stessa. In secondo luogo, con gli accordi volontari non si è dovuta affrontare la difficoltà di costituire un corpo speciale di negoziazione per partecipare alle trattative. Questo organismo ha infatti una struttura talmente complessa che gli sforzi per stabilirlo non devono essere sottovalutati. Inoltre, le imprese nelle quali sono stati conclusi accordi volontari sono state precisamente quelle dove il clima necessario per compiere tale importante passo era migliore che altrove. In altre parole: se queste aziende non avessero avuto la possibilità di sottoscrivere accordi volontari, avrebbero per la maggior parte perfezionato il quadro normale previsto dalla direttiva. In definitiva, perciò, la divisione in accordi volontari e non volontari non ci dice molto sull'efficacia della direttiva.

Comunque, ancora non è stato chiarito come mai due terzi delle imprese cui la direttiva sarebbe applicabile non abbia ancora un CAE. Se questo sia dovuto all'amministrazione centrale, o alla mancanza di interesse dei lavoratori a costituire un organismo istituzionale di questo tipo, è una domanda ancora senza risposta. Comunque, dovrebbe essere chiaro che sarebbe stato del tutto irrealistico pensare che si potesse realizzare la piena copertura in un termine così breve. La direttiva è riuscita ad aumentare il numero di organismi di rappresentanza dei lavoratori a livello transnazionale da pressoché zero nel 1994 ad un terzo di tutte le società coperte dalla direttiva, nonostante tutte le difficoltà connesse alla costituzione di tale strumento, tra cui, non ultima, la barriera linguistica. Questa non è chiaramente una copertura totale. Ma è di gran lunga abbastanza per far comprendere il potenziale che la direttiva può avere. Vista da questa prospettiva la situazione presente risulta essere un laboratorio interessante per sviluppare le migliori prassi. L'intensa ricerca in corso sugli accordi esistenti rende visibile un trasferimento di informazioni. In breve, se il Comitato Aziendale Europeo viene inteso come un processo culturale di apprendimento su come sviluppare strutture adeguate per la rappresentanza dei lavoratori su base transnazionale, allora siamo sulla buona strada. I modelli non sono in alcun modo omogenei, ma molto eterogenei, il che rappresenta la condizione ideale per imparare l'uno dall'altro. E chiaramente nel corso di questo processo di apprendimento hanno potuto essere osservate

molte carenze della direttiva. Esse hanno alimentato il dibattito ancora in corso su come correggere la direttiva. Le richieste di emendamenti, per menzionare solo i temi principali, si riferiscono alla necessità di avere chiarimenti con riferimento ai tempi e alle materie oggetto dell'informazione e della consultazione, al miglioramento delle possibilità di formazione per i membri dei Comitati Aziendali Europei, al diritto di incontrarsi in assenza della amministrazione centrale per migliorare le possibilità di una azione autonoma ed al miglioramento del ruolo dei sindacati non solo nella costituzione dei CAE, ma anche del corpo speciale di negoziazione. Si dubita che sia una buona idea richiedere anche l'abbassamento della soglia (rappresentata dal numero dei lavoratori impiegati) che consente l'applicazione della direttiva, in virtù del fatto che, fra le imprese coperte dalla direttiva e che stanno astenendosi dall'applicarla, la maggioranza sono proprio quelle di minori dimensioni. Deve essere accettato il fatto che finora, e probabilmente ancora per molto tempo, il CAE è e rimarrà principalmente un modello circoscritto alle imprese di grandi dimensioni. Ciò che pare interessante non è comunque il contenuto di questo dibattito sulla necessità o meno di correggere la direttiva. Il semplice fatto che la necessità di operare modifiche sia divenuta l'oggetto di un vivace confronto è il segno che il processo di apprendimento sta funzionando.

Vi è chiaramente una distribuzione disuguale dei CAE da Paese a Paese. Il fatto che il Regno Unito si classifichi secondo a seguito della Germania dimostra che sarebbe semplicistico credere che i CAE vengano stabiliti principalmente nei Paesi con una lunga tradizione in materia di partecipazione dei lavoratori. I CAE risultano però avere la maggiore diffusione nei settori metalmeccanico e chimico, tradizionalmente collegati a modelli di partecipazione dei lavoratori. Ancora una volta, non si deve correre il rischio di arrivare a conclusioni semplicistiche: il settore dei servizi è infatti quello con il maggior numero di CAE, e per quanto concerne la copertura funziona abbastanza bene. Questa distribuzione per Paese e per settore dimostra ancora una volta la propagazione di questo modello in aree nuove per la partecipazione dei lavoratori.

Uno dei più importanti aspetti in questo contesto è il fatto che gruppi di imprese che hanno imprese figlie nei Paesi candidati hanno acconsentito volontariamente ad includere all'interno dei CAE i rappresentanti dei lavoratori delle società con sede in quei Paesi. Questo ha già aiutato a superare in parte l'approccio ostile (a causa dell'abuso dei precedenti regimi), in quei Paesi, alla partecipazione dei lavoratori. Ciò dimostra poi che i CAE sono uno strumento adatto per diffondere l'idea di partecipazione dei lavoratori anche oltre i confini dell'attuale Unione, il che faciliterà senza dubbio l'integrazione dei Paesi candidati.

È troppo presto per tentare di accertare i profili qualitativi di funzionamento dei CAE. La mera analisi degli accordi — che è stata condotta con un'estensione straordinaria, principalmente dalla Fondazione europea di Dublino — non ci dice troppo. Il fatto però che già molti testi congiunti siano stati negoziati mostra che i CAE non possono essere considerati semplicemente come istituzioni figurative. È evidente che la composizione e le riunioni dei CAE portano

ad uno scambio interculturale di idee fra i rappresentanti dei lavoratori che va oltre qualsiasi esperienza precedente. Per saperne di più sono necessari studi approfonditi e di qualità. Perciò, devono essere riposte grandi aspettative negli studi dei casi pilota sul funzionamento dei Comitati Aziendali Europei, che al momento sono in preparazione da parte della Fondazione di Dublino. Questi studi, coprendo quattro settori, si concentreranno sulle attività interne dei Comitati Aziendali Europei, così come sui loro rapporti con l'amministrazione, da un lato, e con la forza lavoro, dall'altro. I risultati di questi studi non solo ci daranno modo di conoscere gli effetti positivi, ma riveleranno certamente anche le carenze del sistema. Sotto questo aspetto essi rappresentano un passaggio importante per migliorare il quadro e fare progressi nella ricerca delle migliori prassi.

**3.1.** La Commissione, dato il successo della direttiva sui Comitati Aziendali Europei, ha riflettuto sulla possibilità che il metodo applicato in quel caso potesse essere utilizzato nuovamente nel caso della partecipazione dei lavoratori nella Società europea <sup>3</sup>. Nel 1996 ha così costituito un gruppo di esperti sui "Sistemi europei di partecipazione dei lavoratori", presieduto dal già Vice Presidente della Commissione, Etienne Davignon. Il gruppo di Davignon ha presentato il proprio rapporto nel 1997: nessuna sorpresa ha destato il fatto che le sue raccomandazioni fossero basate sulla logica ed i principi della direttiva sui Comitati Aziendali Europei. Essa in pratica individuava soltanto quali dovessero essere gli attori per le negoziazioni, e lasciava tutto il resto ai risultati di queste ultime. Come nella direttiva sui Comitati Aziendali Europei, per il caso di fallimento di tali negoziazioni era suggerita la predisposizione di una rete di sicurezza, nella forma dei c.d. requisiti sussidiari, che garantiva ai rappresentanti dei lavoratori almeno un quinto dei posti (e comunque non meno di due) nel consiglio di sorveglianza o nell'organismo corrispondente. Per evitare che le imprese che già utilizzavano modelli di partecipazione dei lavoratori potessero sfuggire da tali schemi, il gruppo di Davignon suggeriva di limitare la scelta di costituzione di una Società europea a tre ipotesi: (1) la creazione di una società *holding* a partecipazione azionaria da parte di società di Paesi diversi all'interno dell'Ue; (2) la fusione di società appartenenti a Stati membri diversi; (3) la creazione di una società affiliata da parte delle società di diversi Paesi europei. La trasformazione di una società esistente in una Società europea veniva esclusa, in quanto operare tale conversione significava compromettere la struttura di partecipazione esistente e dunque favorire un'uscita dagli schemi di partecipazione.

Nonostante la reazione estremamente positiva che la relazione di Davignon suscitò in tutta l'Unione europea, divenne ben presto chiaro che era ancora alquanto difficile trasferire le idee-guida di tale relazione in provvedimenti

---

<sup>3</sup> Sul tema cfr. la direttiva del Consiglio 2001/86/EC dell'8 ottobre 2001 che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, consultabile al sito [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

legislativi. I punti cruciali della controversia erano: (1) il livello di rappresentanza del consiglio dei lavoratori garantito dai requisiti sussidiari e (2) i casi in cui era possibile la costituzione di una Società europea. In quest'ultimo caso l'accordo poteva essere raggiunto abbastanza facilmente aggiungendo la trasformazione di una società come quarta possibilità. Vennero stabilite delle misure di sicurezza per prevenire l'uscita dagli schemi di partecipazione esistenti. Il problema rimaneva il livello minimo di rappresentanza. Gli Stati membri con un numero maggiore di seggi erano restii ad accettare una così bassa percentuale di rappresentanza dei lavoratori. Nonostante la Società europea non sembrasse un modello adattabile alla fondazione di una società, il pericolo che le società cercassero di eludere il campo di applicazione del sistema nazionale attraverso fusioni sembrava ancora troppo alto. Inoltre, in una prima fase il tentativo di tradurre la relazione di Davignon in legge fallì, perlopiù a causa dell'opposizione tedesca ed austriaca. Il suggerimento del rapporto fu comunque attaccato anche da un altro profilo: gli Stati membri che fino a quel momento non avevano un sistema di rappresentanza dei lavoratori nei consigli delle società considerarono troppo alto il livello suggerito dal gruppo di Davignon. Sotto la presidenza del Regno Unito, nel primo semestre del 1998 venne però raggiunto un compromesso per aggirare tale resistenza. La formula magica inventata dal Regno Unito era “la prospettiva prima e dopo”: se un certo livello di partecipazione esisteva in precedenza, in un certo numero di società che prendevano parte ad una fusione, il medesimo livello di partecipazione avrebbe dovuto essere garantito a fusione avvenuta. Se in precedenza nessuna delle società partecipanti alla fusione avesse avuto una qualche forma di rappresentanza dei lavoratori nel consiglio, la rete di sicurezza non avrebbe dovuto stabilire alcun requisito per tale sistema. La soluzione zero era il mezzo per garantire lo *status quo*. Tale modello non solo è sopravvissuto, ma è anche stato abbassato su pressione spagnola quando finalmente, dopo alcuni inutili tentativi, a Nizza, nel dicembre del 2000, è stato raggiunto dal Consiglio un accordo sulla bozza di direttiva, approvato poi l'8 ottobre 2001, insieme allo Statuto della Società europea.

Sfortunatamente, però, la direttiva che completa lo Statuto della Società europea in relazione alla partecipazione dei lavoratori è basata sull'articolo 308 del Trattato della Comunità europea. La base corretta avrebbe dovuto essere l'articolo 137, par. 3, del Trattato di Amsterdam: la specifica norma sulla competenza esclude il ricorso alle norme sulla competenza dell'Allegato, come richiamate dall'articolo 308. Questo avrebbe comportato una differenza significativa nella procedura legislativa. Innanzitutto, le parti sociali avrebbero avuto il diritto di essere consultate e di regolare la questione attraverso un accordo. Nei casi in cui non fosse raggiunto un accordo, avrebbe dovuto essere applicata la procedura di co-decisione (*ex* articolo 251 del Trattato CE), il che avrebbero conferito al Parlamento europeo una posizione molto più forte rispetto a quella che ha in virtù dell'articolo 308. Evidentemente la partecipazione delle parti sociali, così come la procedura di co-decisione, è stata considerata troppo rischiosa, in una situazione in cui l'approvazione della direttiva era solamente questione di tempo. Comunque, tale uso “tattico” delle

disposizioni del Trattato non è molto utile ai fini di mantenere la legittimità del processo legislativo della Comunità. Nel frattempo, in ogni caso, si è saputo che tale problema non sarà affrontato di fronte alla Corte di Giustizia europea. La direttiva deve essere letta insieme allo Statuto sulla Società europea, che contiene le regole di diritto societario. Lo scopo principale sotteso alla scelta di costituire una Società europea è diminuire i costi di transazione, aumentare l'efficienza e la trasparenza, in modo da non rendere più necessaria la creazione di strutture complicate di società *holding* per superare i problemi originati dal diritto societario nazionale. Idealmente questa meta potrebbe essere realizzata, se lo Statuto regolasse tutti i dettagli di diritto societario che possano venire in considerazione. In tal modo la struttura societaria della Società europea potrebbe essere identica, ovunque si trovi la sede dell'azienda. Il Regolamento non soddisfa però queste aspettative. Esso contiene regole sufficienti a risolvere circa un terzo dei problemi esistenti. Per la soluzione degli altri problemi fa riferimento alla legge nazionale sulle società per azioni (articolo 9). Anche se in alcuni importanti aspetti il diritto societario dei singoli Stati membri è stato armonizzato, esistono ancora differenze significative. Perciò, il ricorso alla legge nazionale comporta che la struttura societaria della Società europea sarà molto diversa, a seconda del Paese in cui l'impresa è situata, e non è ancora possibile sapere se questo quadro così eterogeneo condurrà realmente al risparmio sui costi di transazione a cui mirava.

Esistono quattro modalità per fondare una società europea (articolo 2): (1) una fusione tra società, se almeno due di esse rientrano nell'ambito di applicazione delle normative di almeno due Stati membri diversi; (2) la costituzione di una *holding* da parte di più società, se almeno due di esse rientrano nell'ambito di applicazione delle normative di almeno due Stati membri diversi; (3) la creazione di una società controllata comune da parte di più società, se esse hanno la loro amministrazione centrale e la loro sede all'interno della Comunità e se almeno due di queste società rientrano nell'ambito di applicazione delle normative di almeno due Stati membri diversi o se una società ha da almeno due anni una impresa controllata in uno Stato membro diverso; (4) la trasformazione di una società esistente in una Società europea, se questa società per almeno due anni ha una società controllata in uno Stato membro diverso. In questo secondo caso di trasformazione la disposizione di cui all'articolo 37, par. 8, è della massima importanza: secondo questo articolo gli Stati membri possono consentire la trasformazione solamente se l'organismo nel quale i lavoratori sono rappresentati si trova d'accordo a maggioranza qualificata o all'unanimità. Inoltre, secondo l'articolo 37, par. 3, non è possibile trasferire la sede della società ad un altro Stato membro nel corso della trasformazione. Con ciò si sono ridotti significativamente i già richiamati timori che la trasformazione in una Società europea potesse condurre ad una fuga dal sistema nazionale di partecipazione dei lavoratori.

Lo Statuto prevede due alternative organizzative: un sistema dualistico ed un sistema monistico. Oltre all'assemblea degli azionisti il sistema dualistico prevede un consiglio direttivo ed un consiglio di sorveglianza, mentre il sistema monistico contempla solamente un consiglio di amministrazione (articolo 38).

Nel sistema dualistico i membri del consiglio di amministrazione sono nominati e convocati dal consiglio di sorveglianza, i cui membri sono eletti dalla assemblea degli azionisti (articolo 40, par. 2), mentre nel sistema monistico tutti i membri del consiglio di amministrazione sono eletti da questo secondo organismo (articolo 43, par. 3).

Una Società europea si può registrare solamente se i requisiti della direttiva sono soddisfatti. Con ciò si garantisce che le disposizioni sulla partecipazione dei lavoratori non siano ignorate (articoli 12, 16). Requisito indispensabile per la creazione di una Società europea è l'esistenza di un capitale minimo di 120.000 euro, il che implica che una Società europea sarà sempre di grandi dimensioni.

La struttura della direttiva è del tutto simile a quella sui Comitati Aziendali Europei: essa prevede un corpo speciale di negoziazione (articolo 3), elenca le materie per la negoziazione (articolo 4) e lascia ogni altro aspetto della regolamentazione all'accordo tra le parti. Nel caso in cui la fase che precede l'accordo non abbia esiti positivi è stata predisposta una rete di sicurezza, la c.d. regolamentazione standard (articolo 7 e Allegato). Di nuovo in linea con lo schema della direttiva sui Comitati Aziendali Europei sono i provvedimenti in tema di riservatezza (articolo 8) e sulla protezione dei rappresentanti dei lavoratori (articolo 9).

La direttiva contiene due temi diversi che devono essere distinti attentamente. Il primo si riferisce all'informazione e alla consultazione. In questo caso la struttura è molto simile a quella sviluppata nella direttiva sui Comitati Aziendali Europei, anche se deve riconoscersi che alcuni correttivi, del resto in linea con gli emendamenti auspicati per la direttiva sui Comitati Aziendali Europei, sono già contenuti nella direttiva che ha integrato lo Statuto della Società europea (come ad esempio le definizioni di informazione e consultazione). Secondo l'articolo 13, par. 1, l'applicazione della direttiva sui Comitati Aziendali Europei è esclusa nella Società europea. Ci si potrebbe chiedere se ha senso l'aver sviluppato due strutture diverse di informazione e consultazione. Sarebbe stato molto più semplice estendere semplicemente l'ambito di applicazione della direttiva sui Comitati Aziendali Europei alla Società europea.

Il tema cruciale e più interessante della direttiva è quello inerente la partecipazione dei lavoratori, che è definita come "l'influenza dell'organo di rappresentanza dei lavoratori e/o dei rappresentanti dei lavoratori nelle attività di una società mediante: — il diritto di eleggere o designare alcuni dei membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società, o — il diritto di raccomandare la designazione di alcuni o di tutti i membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società e/o di opporvisi." (articolo 2 lett. k). Normalmente la definizione di come tale quadro debba atteggiarsi è lasciata alla determinazione negoziale. Solamente in caso di trasformazione l'accordo deve prevedere "che il coinvolgimento dei lavoratori sia in tutti i suoi elementi di livello quantomeno identico a quello che esisteva nella società da trasformare in SE" (articolo 4, par. 4). Se negli altri casi il risultato delle negoziazioni fosse una riduzione del livello di partecipazione, si applicano le disposizioni in materia di maggioranza qualificata, le quali assicurano che attraverso un

accordo il livello più alto esistente non possa essere ridotto facilmente o senza adeguate riflessioni (cfr. articolo 3).

Secondo l'articolo 12, par. 3, dello Statuto, una Società europea può essere registrata anche se non applica le regole in materia di partecipazione dei lavoratori, nel caso in cui nessuna delle società che vi partecipano fosse "soggetta a norme sulla partecipazione prima della registrazione della Società europea". In questo caso non vi è la necessità di un accordo, né si applicano le regole standard. Questo è il già indicato mezzo per mantenere lo *status quo*, la soluzione zero.

L'articolo 7, par. 2, stabilisce se le regole standard sulla partecipazione debbano essere applicate. Il punto più controverso in questo contesto è il caso della fusione. Si devono distinguere due situazioni. Nella prima, precedentemente alla fusione almeno una delle società deve essere coperta da un quadro di partecipazione, e tale quadro deve coprire almeno il 25 per cento del numero totale dei lavoratori coinvolti nella fusione. Nella seconda, dove tale copertura è minore del 25 per cento, il corpo speciale di negoziazione deve decidere che saranno applicate le regole standard sulla partecipazione. A questo quadro si è opposta in maniera molto forte la Spagna, che temeva di dover importare modelli di rappresentanza dei lavoratori nei consigli attraverso le fusioni. Perciò, un compromesso doveva essere raggiunto, e quello che è stato trovato è ora codificato all'articolo 7, par. 3, secondo il quale gli Stati membri possono prevedere che le disposizioni di cui alla parte 3 dell'Allegato non si applichino in caso di fusione. Se questa opzione viene esercitata, tutto è aperto all'accordo. Comunque, tale accordo continua ad essere necessario: esso è un requisito indispensabile per la registrazione della Società europea (articolo 12, par. 3 dello Statuto).

Anche nel caso di costituzione di una *holding* devono essere distinte due situazioni, in relazione alle regole sulla partecipazione contenute nell'Allegato: il caso in cui almeno il 50 per cento delle società già prima della creazione della *holding* fosse coperto da schemi di partecipazione o il caso in cui tale percentuale sia più bassa e che il corpo speciale di negoziazione voti per la sua applicazione.

Secondo l'Allegato, in caso di trasformazione tutto deve rimanere come era prima. Negli altri casi il livello più alto di partecipazione presente nelle società coinvolte è il criterio decisivo per stabilire il livello di partecipazione nella Società europea.

All'organismo rappresentativo costituito per l'informazione e la consultazione compete la decisione sulla distribuzione dei posti all'interno del consiglio di amministrazione o direttivo, scegliendo tra i soggetti che rappresentano i lavoratori dei vari Stati membri, o la modalità attraverso la quale i lavoratori della Società europea possono proporre od opporsi all'individuazione dei membri di questi organismi, secondo la proporzione di lavoratori della Società europea occupati in ogni Stato membro. Ciascuno Stato membro ha diritto di determinare la distribuzione dei posti che gli competono all'interno del consiglio di amministrazione o direttivo. In ogni caso i rappresentanti dei lavoratori sono membri a pieno titolo di tali organismi, con i medesimi diritti ed i

medesimi obblighi dei membri che rappresentano gli azionisti, incluso il diritto di voto.

**4.** Nell'ambito del programma di azione sulla politica sociale per gli anni dal 1995 al 1997 e sull'onda del successo della direttiva sui Comitati Aziendali Europei, nel novembre 1995 la Commissione ha presentato una comunicazione contenente una meta molto ambiziosa: costituire in tutta l'Ue una struttura minima per l'informazione e la consultazione dei lavoratori. La prima e la seconda fase della consultazione delle parti sociali hanno avuto luogo nel giugno e nel novembre del 1997. L'ETUC e il CEEP erano disposti a tentare di trovare un accordo, mentre l'UNICE si è opposto fortemente all'idea. A causa del fallimento delle negoziazioni per la resistenza dell'UNICE, la Commissione ha presentato una prima bozza di direttiva nel novembre 1998. Per molto tempo non è stato chiaro se questa iniziativa — basata sull'articolo 137, par. 2 del Trattato di Amsterdam, e perciò richiedente soltanto una maggioranza qualificata — avrebbe avuto successo. In particolare, il Regno Unito si opponeva fortemente all'idea di adottare una direttiva del genere. Ciononostante, dopo un esteso dibattito il Consiglio ed il Parlamento europeo hanno convocato il comitato di conciliazione nel dicembre 2001. La direttiva è stata finalmente approvata nel marzo 2002.

L'opposizione dell'UNICE a questo progetto era basata principalmente sull'argomento della sussidiarietà. La Commissione, così come tutti gli altri attori coinvolti nel processo legislativo, ha rifiutato questo argomento. Ora nel preambolo della bozza di direttiva si fa riferimento alla necessità di coinvolgere i lavoratori negli affari dell'impresa dalla quale sono stati assunti e nelle decisioni che li riguardano (considerando 6). Si fa riferimento anche alla necessità di bilanciare in maniera adeguata il Mercato Interno, "preservando i valori essenziali sui quali si basano le nostre società" (considerando 11). La conclusione è quindi che "gli scopi dell'azione proposta (...) non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri, trattandosi di stabilire un quadro per l'informazione e la consultazione dei lavoratori adeguato al nuovo contesto europeo" (considerando 17). È precisamente questo contesto che doveva essere compreso nell'ambito della discussione del tema della sussidiarietà. Il mero fatto che nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione all'interno dell'impresa sia considerato un diritto fondamentale (articolo 27) dimostra che esiste un consenso fra gli Stati membri sul fatto che questo diritto è un valore basilare all'interno di tutta la Comunità, e per questo deve essere promosso e rispettato dalle autorità europee. Se la nozione di sussidiarietà fosse usata come mezzo per minare il rispetto di tali valori sul territorio comunitario, essa assumerebbe un significato perverso. Se risultasse evidente che alcuni Stati membri non sono disposti a stabilire almeno una minima struttura per conformarsi a tali valori, deve essere possibile per la Comunità prendere iniziative. Se il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione si considera una parte essenziale delle relazioni industriali nella Comunità, il legislatore, a tale livello, deve avere la possibilità di superare l'astensione di uno Stato membro in materia. I

giudizi della Corte di Giustizia europea del 1994 in relazione alle direttive sui licenziamenti collettivi e sul trasferimento d'azienda erano basate proprio su questa filosofia.

La direttiva copre le imprese pubbliche o private con almeno 50 dipendenti e gli stabilimenti con almeno 20 dipendenti negli Stati membri. Nella versione originale della proposta veniva fatto solamente riferimento alle imprese. La modifica è dovuta al fatto che in alcuni Stati membri l'entità che viene utilizzata come punto di riferimento per l'informazione e la consultazione è prevalentemente lo stabilimento (come per esempio in Germania). Secondo l'articolo 1 lo scopo della direttiva è "istituire un quadro generale che stabilisca prescrizioni minime riguardo al diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nelle imprese o stabilimenti situati nella Comunità".

Dall'enunciazione citata non è molto chiaro se siano i lavoratori o soltanto i loro rappresentanti secondo la legge e le consuetudini nazionali ad avere diritto all'informazione e alla consultazione. Comunque, da un'analisi di contesto si può evincere che il diritto in esame spetti solo ai secondi, come pare del resto confermare la norma in materia di riservatezza (articolo 6).

La direttiva definisce la struttura dell'informazione e della consultazione in un modo molto più ampio rispetto a quello fatto finora nelle altre direttive. Le definizioni contengono importanti requisiti procedurali. Il tempo, il contenuto e le modalità dell'informazione devono essere tali da corrispondere allo scopo e permettere ai rappresentanti dei lavoratori di esaminare l'informazione e di prepararsi per la consultazione (articolo 4, par. 4). La consultazione deve soddisfare una serie di requisiti (cfr. articolo 4, par. 4): (1) deve assicurarsi che la scelta del momento, delle modalità e del contenuto della stessa siano appropriati; (2) l'informazione e la consultazione devono avere luogo al livello pertinente di gestione e rappresentanza, in funzione dell'argomento trattato; (3) i rappresentanti dei lavoratori hanno diritto di formulare un'opinione sulla base delle informazioni fornite dal datore di lavoro; (4) i rappresentanti dei lavoratori hanno diritto di incontrarsi col datore di lavoro ed ottenere una risposta motivata al loro eventuale parere; (5) in caso di decisioni che rientrino nell'ambito dei poteri di direzione del datore di lavoro, in via preliminare deve essere cercato un accordo se i medesimi temi rientrano in quelli coperti dalla procedura di informazione e consultazione. Sfortunatamente la direttiva non specifica cosa accada ove un accordo venga raggiunto ma il datore di lavoro non riesca a perfezionarlo.

L'informazione deve coprire il recente e probabile sviluppo delle attività dell'impresa o dello stabilimento e la situazione economica in senso ampio (articolo 4, par. 2, lett. *a*). L'informazione e la consultazione devono avere luogo sulla struttura e sul probabile sviluppo dell'occupazione all'interno dell'impresa o dello stabilimento e su ogni misura che si ritiene di dover adottare, in particolare dove ci sia una minaccia per l'occupazione (articolo 4, par. 2, lett. *b*). Infine, l'informazione e la consultazione devono avvenire su quelle decisioni che potrebbero condurre a cambiamenti di rilievo nell'organizzazione del lavoro o nelle relazioni industriali, incluse quelle regolate da norme comunitarie (articolo 4, par. 2, lett. *c*). Secondo la bozza originaria, in

quest'ultimo caso gli Stati membri avrebbero dovuto assicurarsi che in caso di violazione grave del dovere del datore di lavoro informare e consultare, le decisioni sarebbero rimaste nulle ed inefficaci finché il datore di lavoro non avesse soddisfatto i requisiti (articolo 8, par. 3). Comunque, questa disposizione non ha superato il vaglio del comitato di conciliazione ed è stata abolita.

Secondo l'articolo 5 della direttiva, gli Stati membri possono prevedere un periodo di transizione per le parti sociali a tutti i livelli, incluse le imprese e gli stabilimenti, per concludere accordi in materia di informazione e consultazione che derogano alla struttura definita nell'articolo 4. Gli accordi devono rispettare i principi espressi nell'articolo 1. Questa disposizione chiaramente è troppo vaga per poter tracciare una linea di demarcazione chiara. La possibilità di deroga non si riferisce solo agli accordi conclusi fino alla data della trasposizione della direttiva in legge nazionale, ma anche alle modifiche successivamente apportate a questi accordi. Comunque, esclude nuovi accordi che derogano all'articolo 4. Evidentemente la direttiva tenta di riproporre il meccanismo di cui all'articolo 13 della direttiva sui Comitati Aziendali Europei. Essa lascia spazio a disposizioni particolari per le "imprese o stabilimenti che perseguono direttamente e principalmente fini politici, di organizzazione professionale, confessionali, benefici, educativi, scientifici o artistici, nonché fini d'informazione o espressione di opinioni", a condizione che disposizioni di questa natura siano già presenti nella legislazione nazionale alla data di entrata in vigore della direttiva (articolo 3, par. 2). Ci si chiede se in caso di informazione e consultazione tale eccezione fosse necessaria. Inoltre non è molto chiaro fino a che punto le regole potrebbero essere diverse, per quelle imprese e stabilimenti. Anche in questo caso i principi e gli obiettivi espressi dalla direttiva devono trovare applicazione. Una cosa è comunque certa: non vi sarebbe compatibilità con la direttiva se quelle imprese e stabilimenti non attivassero alcun modello di informazione e consultazione, come ad esempio avviene in Germania per le chiese e le loro istituzioni benefiche.

L'implementazione dell'articolo 7 sarà molto interessante. Questo è il primo tentativo di armonizzare in qualche modo il livello di protezione e le garanzie assicurate ai rappresentanti dei lavoratori per compiere la propria attività. Gli Stati membri devono assicurarsi che i rappresentanti dei lavoratori, quando esercitano le funzioni di loro competenza, godano "di una protezione e di garanzie sufficienti a permettere loro di realizzare in modo adeguato i compiti che sono stati loro affidati". Il significato di "sufficienti" e "adeguato", in questo contesto, chiaramente è molto dibattuto. Ci sarà così una considerevole libertà nell'implementazione e forse ciò sarà anche ragione di conflitto di fronte alla Corte di Giustizia europea.

Nel complesso la direttiva rimane molto flessibile e lascia la determinazione della struttura e delle modalità in larga misura agli Stati membri. Ciononostante, l'opposizione di alcuni Paesi potrebbe essere superata solamente accordando norme di transizione. Esse dovrebbero essere applicate se, entro il 23 marzo 2005, la data dell'entrata in vigore della direttiva, nel rispettivo Stato membro non sia presente un "regime legale, generale e permanente di informazione e consultazione dei lavoratori, né un regime legale, generale e per-

manente di rappresentanza dei lavoratori sul luogo di lavoro che consenta ai lavoratori di essere rappresentati a tale scopo". Nel periodo di transizione (che è stato ridotto significativamente dal comitato di conciliazione) la soglia iniziale è alzata fino a due anni per le imprese che impieghino almeno 150 lavoratori o per gli stabilimenti che occupino almeno 100 lavoratori. Nella seconda fase, che ha durata di un anno, essa è abbassata rispettivamente a 100 e 50 lavoratori. Solamente più tardi, dal 23 marzo 2008 in avanti, la direttiva sarà applicata ovunque allo stesso modo. In breve: coloro che non hanno un sistema istituzionalizzato di informazione e consultazione dei lavoratori non sono sottoposti ad una terapia d'urto, ma hanno l'opportunità di passare attraverso una fase di transizione più morbida.

Una volta che la direttiva sia entrata in vigore, continua a non essere chiaro quello che accade se i lavoratori di un'impresa o di uno stabilimento coperto dalla direttiva non eleggano o non nominino i propri rappresentanti. Gli Stati membri sono obbligati ad assicurarsi che anche in tal caso sia costituito un organismo che rappresenta gli interessi dei lavoratori? O è lasciata alla discrezionalità dei lavoratori la scelta di avvalersi o meno di questa possibilità? Nel corso dei procedimenti nel comitato di conciliazione, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno pubblicato una dichiarazione congiunta che rinveniva la soluzione della questione nella decisione della Corte di Giustizia europea dell'8 giugno 1994, in materia di licenziamenti collettivi e di trasferimento d'azienda. Comunque, questo rinvio non risolve il problema, visto che le decisioni della Corte sono spesso piuttosto sibilline.

Visto che la direttiva prevede solamente una regolamentazione minima, essa chiaramente non inficia le disposizioni di maggior favore presenti nei diversi Stati membri. Inoltre la direttiva non può essere utilizzata per giustificare la riduzione o il venir meno dei quadri esistenti.

5.<sup>4</sup> Già nell'agenda per la politica sociale che ha implementato la Carta della Comunità del 1989, la Commissione aveva annunciato che intendeva divenire attiva con riguardo alla partecipazione finanziaria dei lavoratori. Nel 1992 il Consiglio ha raccomandato di promuovere la partecipazione finanziaria dei lavoratori. Su questa base sono stati predisposti due rapporti sulla promozione della partecipazione dei lavoratori agli utili ed ai risultati delle imprese (i c.d. Rapporti Pepper I e II): essi hanno offerto una base empirica a partire dallo *status quo* nei singoli Stati membri. Sulla base di questi rapporti nel 1998 il Parlamento europeo ha approvato una decisione che incoraggia la Commissione, gli Stati membri e le parti sociali a promuovere il concetto di partecipazione finanziaria dei lavoratori. È su questo sfondo che nel settembre 2000 la Commissione ha annunciato un *memorandum* sulla partecipazione finanziaria dei lavoratori, presentato poi nel luglio 2001. Esso è basato su un studio di 500

---

<sup>4</sup> In dottrina cfr. L. Spagnuolo Vigorita, *Azionariato dei dipendenti: nozione e profili di diritto del lavoro*, in *DRI*, 2000, n. 1, 3; Franciosi, *Partecipazione azionaria dei dipendenti: le ragioni di una regolamentazione*, in *DRI*, 2000, n. 1, 11.

società in 14 Stati membri. Il *memorandum* ora è in discussione e dovrebbe condurre alla adozione di una serie di misure a livello comunitario.

Il ragionamento della Commissione parte dall'assunto che la partecipazione finanziaria dei lavoratori aumenta la motivazione dei lavoratori e la loro identificazione con la società, e produce un aumento della lealtà verso di essa, oltre all'opportunità per le imprese di mantenere la propria capacità di investimento, di migliorare la propria competitività, di creare una nuova cultura di governo sociale basata sulla trasparenza e la responsabilità sociale e, infine, di avvicinare gli interessi dei lavoratori a quelli degli azionisti.

A livello transnazionale sono stati identificati tre ostacoli principali alla partecipazione finanziaria dei lavoratori: (1) le differenze esistenti tra i singoli sistemi di tassazione; (2) la circostanza che in alcuni Paesi la partecipazione finanziaria sia soggetta a contributi per il sistema di sicurezza sociale nazionale e che in altri Paesi invece ciò non avvenga; (3) gli ostacoli socio-culturali relativi alle diverse tradizioni nei differenti Stati membri. La possibilità di un sistema unificato di partecipazione finanziaria dei lavoratori contribuirebbe all'evoluzione di una cultura sociale all'interno dei gruppi di imprese transnazionali.

La Commissione è molto cauta nel proprio approccio. In un primo passaggio essa tenta di incentivare la coordinazione e l'avvicinamento attraverso lo scambio di informazioni. Se questo sarà seguito da una misura a livello comunitario è ancora da vedere.

La Commissione comunque sta già promuovendo specifici principi da osservare: (1) tali sistemi devono essere volontari per società e lavoratori; (2) tutti i lavoratori di una società dovrebbero essere inclusi in tali programmi; (3) la modalità di calcolo devono essere fissate in anticipo; (4) deve essere realizzata la continuità; (5) i sistemi devono essere chiari e trasparenti; (6) devono essere prevenuti rischi eccessivi per i lavoratori e, più importante ancora, (7) deve esserci una chiara distinzione tra salario e partecipazione finanziaria, il che significa che la partecipazione finanziaria deve essere garantita oltre al salario, e non sostituirlo, anche solo in parte. Non si ritiene che sia realistica una iniziativa comunitaria basata su questi principi. In particolare, i punti (2), (6) e (7) dal punto di vista delle imprese allontanano del tutto l'interesse per tali modelli. D'altra parte essi sono anche quelli ai quali è probabile che i lavoratori siano più interessati.

**6.** Non vi è alcun dubbio che la promozione della partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa sia divenuta una parte essenziale della strategia comunitaria in materia di politica sociale. Per certo è stato superato definitivamente il "punto di non ritorno". Tale politica è in linea con l'articolo 27 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue. Ciò ha un'implicazione importante: i Paesi con una tradizione sindacale esclusivamente conflittuale non hanno altra scelta che ristrutturare i loro sistemi in direzione associativa e cooperativa. Inoltre è un importante segnale per i Paesi candidati su come plasmare i propri sistemi di relazioni industriali.

Tutti gli strumenti elencati hanno però alcune debolezze: sono inutilmente complicati, non sempre coerenti e soprattutto molto vaghi dal profilo termino-

logico. La direttiva che ha completato lo Statuto della Società europea, così come la direttiva sulla predisposizione di un quadro nazionale per l'informazione e la consultazione, sono state annacquate durante il processo legislativo: il risultato è stato un consenso veramente minimo. Comunque, nello stimare l'importanza di queste misure per il futuro delle relazioni industriali nell'Ue, queste sia pur esistenti carenze non dovrebbero essere esagerate. L'elemento decisivo è il fatto che questi strumenti, presi nell'insieme, costringono tutti gli attori coinvolti — i sindacati ed i rappresentanti dei lavoratori, le associazioni dei datori di lavoro, i datori di lavoro ed i lavoratori — a discutere e riflettere sul potenziale dell'informazione e della consultazione dei lavoratori e, nel caso della direttiva che ha completato lo Statuto sulla Società europea, anche sulla partecipazione di lavoratori agli organismi decisionali dell'impresa.

Chiaramente fino ad ora gli strumenti comunitari sulla Società europea e su un quadro nazionale per l'informazione e la consultazione non sono stati ancora perfezionati nella realtà. Per quanto concerne la Comunità europea, rimane ancora una domanda senza risposta fino a che punto essi verranno messi in pratica. Comunque, l'esperienza della direttiva sui Comitati Aziendali Europei costituisce un segnale ottimistico. Per quanto riguarda la direttiva quadro, non ci sarà modo di evitarne l'applicazione. Il fatto che alcuni Paesi godano di un periodo di transizione più lungo non smentisce questa valutazione.

Deve sottolinearsi che l'approccio della Comunità non si concentra più sulla presentazione di specifici modelli istituzionali, ma semplicemente sull'incentivazione e l'avvio di procedure per la promozione del concetto di partecipazione dei lavoratori nella gestione decisionale. Questo deve essere considerato come un primo passo verso lo stabilimento della democrazia industriale come caratteristica di base del modello sociale europeo. Tale strategia è basata sull'assunto che la partecipazione dei lavoratori nella gestione decisionale è favorevole non solo per i lavoratori, ma anche per lo sviluppo economico delle imprese. Essa produce infatti vantaggi significativi per quanto attiene la legittimazione delle decisioni aziendali, per la risoluzione dei conflitti, per l'aumento della produttività, per il miglioramento della motivazione dei lavoratori e — aspetto non meno importante — per la realizzazione di una migliore gestione.

Le direttive sui Comitati Aziendali Europei, sulla Società europea e sulla costituzione di un quadro nazionale per l'informazione e la consultazione sono finalizzate ad influenzare il processo decisionale delle imprese. O, per dirla diversamente, esse sono finalizzate a colpire la stessa struttura del potere all'interno delle imprese. Non è per nulla chiaro se il tema della partecipazione finanziaria appartenga a questa categoria. Essa rischia di essere uno strumento che trasferisce semplicemente i rischi dal datore di lavoro ai lavoratori. La Commissione, comunque, nello sforzo di predisporre misure comunitarie tenta di mitigare questo pericolo e, se questi sforzi avranno successo, è probabile che tali modelli di partecipazione finanziaria perdano attrazione per le imprese. Ciononostante, tali sforzi sono necessari per smascherare il vero scopo dei molti e diversi modelli di partecipazione finanziaria.

## Riflessioni sulla posizione dell'OIL in materia di partecipazione dei lavoratori

*Giuseppe Casale*

*Sommario:* **1.** Introduzione. — **2.** La nozione di partecipazione dei lavoratori. — **3.** La decisione OIL relativa alla partecipazione dei lavoratori nelle imprese ed il suo seguito. — **4.** Gli standard internazionali in materia di partecipazione dei lavoratori. — **5.** Conclusioni.

**1.** Nei documenti ufficiali generalmente l'OIL utilizza il termine “partecipazione dei lavoratori”, piuttosto che “coinvolgimento dei dipendenti”. Il concetto di partecipazione dei lavoratori è molto meno preciso e molto più recente. Questo spiega in parte come mai la discussione all'interno dell'OIL sulla partecipazione dei lavoratori non sia ancora giunta ad aggregare un consenso internazionale sull'esatto significato associato al termine. Inoltre, questi fattori aiutano anche a spiegare come mai non sia mai stato possibile trovare un accordo su una forma di partecipazione dei lavoratori generalmente condivisa. Nonostante la mancanza di una definizione comune, l'OIL ha comunque dedicato un'attenzione particolare allo studio teorico e pratico della partecipazione dei lavoratori nelle diverse regioni del mondo. Gli studi dell'OIL e le varie discussioni internazionali, regionali e mondiali sul tema hanno dimostrato che esiste un'ampia differenziazione di nozioni, regole, istituzioni e prassi. È proprio questa diversità che rende quasi impossibile giungere ad un accordo internazionale sul significato della locuzione “partecipazione dei lavoratori”. Se si osservano poi con attenzione i testi delle Convenzioni e delle Raccomandazioni OIL, risulta chiaro che essi non contengono chiari principi internazionali con riguardo alla partecipazione dei lavoratori. Il termine, al contrario, è utilizzato senza alcuna sistematicità, e con significati spesso diversi.

**2.** La locuzione “partecipazione dei lavoratori”, così come utilizzata dall'OIL, di solito fa riferimento al livello aziendale. Nel linguaggio dell'OIL, infatti, il coinvolgimento delle organizzazioni dei lavoratori con le politiche a livello macro (ossia con quelle branche dell'attività economica che riguardano l'eco-

---

\* *Giuseppe Casale è Deputy Director of the InFocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration, International Labour Office Ginevra.*

*Il titolo originale del presente articolo è Workers' Participation and the ILO Position: Some Reflections, pubblicato in Weiss, Sewerynski (a cura di), Handbook on Employee Involvement in Europe, Kluwer Law International, 2004.*

*Traduzione a cura di Flavia Pasquini.*

nomia nazionale nel complesso) è generalmente chiamato “consultazione e cooperazione”, e non “partecipazione dei lavoratori”. Così, il titolo della raccomandazione OIL n. 113 sulla Consultazione e la Cooperazione tra Autorità Pubbliche e organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori a livello nazionale e di settore ci fa capire precisamente come l'OIL utilizzi questi termini. Inoltre, la consultazione e la cooperazione tripartite o bipartite nelle problematiche di politica sociale ed economica sono parte integrante della filosofia e della struttura tripartita dell'OIL.

Il linguaggio formale dell'OIL preferisce la formula più precisa e restrittiva di “partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa”, piuttosto che la semplice “partecipazione dei lavoratori”. Per l'OIL, poi, il collegamento della partecipazione al procedimento decisionale è importante perché esclude, ad esempio, modelli di partecipazione dei lavoratori (o di coinvolgimento) nei risultati delle imprese, come le varie forme di partecipazione agli utili. In altre parole, quando viene usata l'espressione “partecipazione dei lavoratori”, l'OIL la intende nel senso di partecipazione dei lavoratori al processo decisionale a livello aziendale.

Nel dibattito sulle relazioni industriali a livello internazionale la partecipazione dei lavoratori è divenuta un tema di rilievo soltanto negli anni Sessanta, molto più tardi della contrattazione collettiva. Quest'ultimo era infatti un concetto chiaro già prima della seconda guerra mondiale. Negli anni Venti, la partecipazione dei lavoratori era un'idea alla moda e costituiva un obiettivo reale in un limitato numero di Paesi europei, come Austria e Germania. Sul finire degli anni Quaranta e durante i primi anni Cinquanta essa ha però cominciato a diffondersi non solo in Europa, ma anche in altre parti del mondo, come ad esempio in India. La nozione di partecipazione dei lavoratori ha avuto un certo impulso anche in alcuni Paesi in via di sviluppo (come Asia, Africa e America Latina), dove era considerata dai politici come una forma di cooperazione tra lavoratori e amministratori. Infatti, nell'ottica di uno sviluppo economico nazionale, i governi si aspettavano che la partecipazione dei lavoratori consentisse di superare il tradizionale antagonismo nelle relazioni tra datore di lavoro e lavoratore, sostituendolo con una forma cooperativa o associativa. In altre parti del mondo, come ad esempio negli Stati Uniti, la partecipazione dei lavoratori si è diffusa attraverso l'introduzione di nuovi modelli inerenti i rapporti di lavoro individuali, definiti “relazioni umane”, che sono stati una sorta di precursore dell'odierno “coinvolgimento dei lavoratori”. Allo stesso modo, negli ex Paesi comunisti d'Europa la partecipazione dei lavoratori ha costituito la base della tendenza generale verso un aumento del peso dei lavoratori nei processi decisionali dell'impresa, attraverso i comitati aziendali, i comitati sindacali o organismi simili. In quel periodo, i due sistemi nazionali di partecipazione dei lavoratori che attiravano maggiormente l'attenzione erano il sistema di cogestione della Repubblica Federale Tedesca ed il sistema di autogestione dei lavoratori in Jugoslavia.

Gli sviluppi summenzionati hanno avuto significativi riflessi sulla filosofia in materia di relazioni industriali dell'OIL.

3. Questi sviluppi hanno trovato conferma in una Risoluzione della Conferenza Internazionale del Lavoro del 1966, intitolata: “Risoluzione sulla Partecipazione dei Lavoratori nelle Imprese”. È interessante notare come, nel suo preambolo, la risoluzione abbia fatto riferimento allo sviluppo della partecipazione dei lavoratori nelle varie parti del mondo, sottolineando che “nei vari paesi con strutture economiche e sociali differenti, sono stati fatti e si stanno facendo sforzi e sperimentazioni per consentire ai lavoratori di partecipare alle decisioni delle imprese presso le quali sono occupati, specialmente quando tali decisioni hanno un impatto sul loro lavoro e sulle loro condizioni di vita e di lavoro”<sup>1</sup>.

Nella sua parte operativa, la decisione ha richiesto che il Direttore generale dell’OIL focalizzasse l’azione dell’Ufficio su tre aree fondamentali: a) studiare i vari metodi di partecipazione dei lavoratori utilizzati nel mondo; b) organizzare seminari di istruzione dei lavoratori per discutere i problemi connessi; c) valutare se inserire il tema della partecipazione dei lavoratori nell’agenda della Conferenza dell’OIL. Inoltre, era chiaro che la discussione della Conferenza avrebbe potuto condurre all’adozione di standard internazionali di lavoro nella forma di uno o più documenti ufficiali.

Nel 1967, per dare efficacia a questa risoluzione, l’OIL convocò una Commissione Tecnica. Fra gli esperti che vi presenziarono vi erano rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei governi, così come del mondo accademico. Era la prima volta che l’OIL prendeva in considerazione in maniera specifica la nozione e le implicazioni della partecipazione dei lavoratori. L’agenda dell’incontro incluse anche il tema dei “Metodi utilizzati nel mondo per consentire ai lavoratori di partecipare alle decisioni all’interno delle imprese”<sup>2</sup>.

Nel rapporto sottoposto alla commissione, il segretariato dell’OIL aveva descritto le varie forme di partecipazione dei lavoratori, utilizzando una nozione alquanto ampia, che comprendeva metodi come la consultazione, la fornitura di informazioni, le trattative, la contrattazione e la rappresentanza dei lavoratori negli organismi di gestione. Il rapporto finale adottato dalla riunione arrivò a conclusioni su base internazionale e comparata, in materia di partecipazione dei lavoratori, che possono considerarsi valide e pertinenti ancora oggi, e comunque interessanti per coloro che si occupano di partecipazione dei lavoratori. A questo riguardo, vale la pena menzionarne alcune.

All’inizio dei propri lavori, la Commissione valutò se era possibile arrivare ad un definizione del termine “partecipazione” condivisa a livello internazionale, per comprendere cosa si intendeva con l’espressione “partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell’impresa”. Dopo una serie di discussioni lunghe e complesse, si capì che non era possibile giungere ad una definizione unitaria. Infatti, il termine “partecipazione” era interpretato in maniera diversa al variare dei soggetti, dei Paesi o dei momenti storici in cui le indagini venivano

<sup>1</sup> Cfr. ILO Labour-Management Relations Series, *Participation of Workers in Decisions within Undertakings*, 1969, 33, 142.

<sup>2</sup> *Ibidem*, 147.

svolte. Inoltre, molti esperti sottolineavano che, nel suo senso più ampio, la locuzione “partecipazione dei lavoratori” poteva essere talmente onnicomprensiva da perdere in sostanza qualsiasi significato<sup>3</sup>.

Nel rapporto si evidenziava che l'espressione “partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa” costituiva un quadro generale di riferimento. Ciò aveva il vantaggio, per gli scopi della comparazione internazionale, di porre l'enfasi sui vari tipi di decisioni che dovevano essere prese all'interno delle aziende nei differenti sistemi economici. Inoltre, si enfatizzava il grado di influenza che i lavoratori potevano avere sulla formazione di queste decisioni a seconda della natura dei problemi, piuttosto che le diverse tipologie di apparati istituzionali attraverso i quali questa influenza poteva essere esercitata.

In altre parole, l'espressione “partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa” permise di verificare l'influenza dei lavoratori sulla preparazione, la formazione e sugli effetti delle decisioni dell'azienda su varie questioni, come le decisioni sui salari e le condizioni di lavoro, i servizi di *welfare* e di sicurezza, la formazione professionale, l'introduzione di modifiche tecnologiche e nell'organizzazione della produzione, così come le loro conseguenze sul piano sociale, ma anche sugli investimenti e sotto il profilo della pianificazione. I metodi variavano dalla consultazione unitaria alle comunicazioni, dalla contrattazione collettiva alla rappresentanza dei lavoratori nei consigli e alla gestione del personale<sup>4</sup>.

Basandosi su questa ampia definizione, la Commissione Tecnica ritenne che il concetto di “partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa” fosse distinto, e perciò più ampio, rispetto al concetto di “partecipazione dei lavoratori nella gestione”. Questa ampia definizione di partecipazione dei lavoratori riflette poi il significato che l'OIL le riconosce ancora oggi.

Era risultato evidente, dall'incontro, che non era ancora possibile trovare un accordo su una definizione standard ed internazionale di partecipazione dei lavoratori. Un risultato del genere dimostra un principio di grande importanza. Gli standard ed i principi internazionali di lavoro, infatti, possono essere sviluppati solamente per quelle nozioni (o concetti) sul cui significato esiste già a grandi linee un accordo internazionale (come per esempio quella di contrattazione collettiva). Sui concetti e sulle nozioni percepite in maniera diversa nei differenti Paesi (per esempio, la partecipazione di lavoratori) continueranno a mancare standard internazionali finché non sarà raggiunto un consenso a tale livello.

Negli anni successivi, non fu operato alcun tentativo di inserire il tema della partecipazione dei lavoratori nell'agenda della Conferenza Internazionale del Lavoro. Comunque, un certo numero di Convenzioni e Raccomandazioni riguarda ugualmente le particolari forme e gli aspetti della partecipazione dei lavoratori. Devono così ricordarsi la raccomandazione n. 94 sulla Cooperazione

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*

<sup>4</sup> *Ibidem.*

a livello aziendale del 1952; la raccomandazione n. 129 sulle Comunicazioni all'interno dell'impresa del 1967; la raccomandazione n. 130 sull'esame delle vertenze sindacali del 1967; la convenzione n. 135 sui Rappresentanti dei Lavoratori del 1971 e la relativa raccomandazione di accompagnamento n. 143; la convenzione n. 158 sulla cessazione del rapporto di lavoro del 1982 e la relativa raccomandazione di accompagnamento n. 166. Tutti questi standard internazionali hanno un denominatore comune: la rappresentanza dei lavoratori dovrebbe essere associata in un modo o nell'altro a determinate tipologie decisionali. Al fine di mettere in luce questo denominatore comune, si esaminerà il contenuto di questi documenti ufficiali internazionali, che hanno un'attinenza diretta con il dibattito sulla partecipazione dei lavoratori.

**4.** Nel 1952 l'OIL ha adottato la raccomandazione n. 94 sulla Cooperazione a livello aziendale. Questa raccomandazione sottolinea che dovrebbero essere compiuti passi avanti nella promozione della consultazione e della cooperazione tra datori di lavoro e lavoratori a livello aziendale sulle questioni di comune interesse. Tali questioni non dovrebbero comunque ricadere nell'ambito della contrattazione collettiva, o di qualsiasi altro strumento predisposto per la determinazione dei termini e delle condizioni di lavoro (cfr. par. 1). La raccomandazione fa una chiara distinzione tra il ruolo della contrattazione collettiva e quello della consultazione. Il testo evidenzia che la consultazione e la cooperazione dovrebbero essere facilitate all'interno dell'impresa attraverso l'incoraggiamento di accordi volontari tra le parti, o attraverso la promozione di leggi e regolamentazioni riguardo alla costituzione di organismi per la consultazione e la cooperazione. Queste leggi o regolamentazioni dovrebbero determinare anche l'ambito, le funzioni, la struttura ed i metodi operativi di tali organismi, in maniera compatibile con le diverse realtà nazionali.

Quindici anni dopo l'adozione della raccomandazione n. 94 divenne evidente che erano richiesti standard supplementari per promuovere la comunicazione a livello aziendale. L'OIL prese perciò la decisione di adottare la raccomandazione n. 129 sulle Comunicazioni all'interno dell'Impresa. Questa raccomandazione consiste di 15 paragrafi, suddivisi in due parti principali: nella prima parte si trovano una serie di considerazioni generali, mentre la seconda concerne elementi più specifici, riferiti alle "politiche di comunicazione" che dovrebbero essere perfezionate all'interno dell'impresa.

Nello spirito della raccomandazione n. 129, ogni Stato membro dovrebbe portare i provvedimenti della raccomandazione all'attenzione dei soggetti, delle organizzazioni e delle autorità che potrebbero essere coinvolte nella determinazione delle politiche inerenti le comunicazioni tra parte datoriale e lavoratori a livello aziendale. Sia i lavoratori che i soggetti deputati alla gestione riconoscono l'importanza di mantenere un clima di comprensione reciproca e di fiducia all'interno dell'impresa, perché tale clima è favorevole sia per l'efficienza dell'impresa che per soddisfare le aspirazioni dei lavoratori. Tale clima dovrebbe essere promosso attraverso la rapida distribuzione e lo scambio di informazioni sui vari aspetti della vita lavorativa nell'impresa. Nella consultazione con i rappresentanti dei lavoratori, chi si occupa della gestione

dovrebbe perciò prendere le misure adeguate per rendere effettiva la comunicazione con lavoratori ed i loro rappresentanti (cfr. par. 2). Una efficace politica di comunicazione dovrebbe assicurare, comunque, che le informazioni siano date e che la consultazione abbia luogo tra le parti coinvolte prima che siano prese decisioni dal datore di lavoro su materie che risultino di notevole interesse per i lavoratori. Inoltre, la rivelazione di informazioni dovrebbe essere tale da non causare danni a nessuna delle due parti (cfr. par. 3).

La raccomandazione n. 129 sottolinea anche che il metodo delle comunicazioni tra parte datoriale e lavoratori non dovrebbe in alcun modo inficiare il principio di libertà di associazione. In altre parole, tali politiche di comunicazione non dovrebbero provocare pregiudizio ai rappresentanti dei lavoratori liberamente eletti o alle loro organizzazioni, o diminuire le funzioni degli organismi rappresentativi dei lavoratori. Ciò è davvero importante, in quanto, nella pratica, è spesso difficile per i rappresentanti dei lavoratori rafforzare il diritto di ricevere informazioni, specialmente per fini connessi alla contrattazione collettiva. Di fronte a tale stato di cose, la raccomandazione introduce una serie di principi che dovrebbero guidare le organizzazioni rappresentative sia dei datori di lavoro che dei lavoratori nello stabilire, perfezionare e mantenere politiche efficaci di comunicazione. Ad esempio, tali politiche dovrebbero essere adattate alla natura dell'impresa, tenendo conto delle sue dimensioni, della composizione e degli interessi della forza lavoro. Per raggiungere questo obiettivo, i sistemi di comunicazione nelle imprese dovrebbero essere progettati per assicurare una comunicazione genuina e regolare a doppio senso. È importante che questa comunicazione avvenga soprattutto tra i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, coinvolgendo anche i livelli manageriali più alti, come il Direttore Generale o il direttore delle risorse umane.

L'aspetto più importante delle politiche di comunicazione è la selezione dei metodi più idonei per lo scambio di comunicazioni e informazioni. Questi possono comprendere l'uso dei seguenti canali:

- a) riunioni con lo scopo di scambiare vedute ed informazioni;
- b) strumenti destinati a gruppi determinati di lavoratori, come le comunicazioni a gruppi di lavoratori ristretti, e i manuali di gestione del personale;
- c) mezzi di comunicazione di massa, come le pubblicazioni (ad esempio riviste aziendali e periodici, bollettini e volantini di informazione), bacheche, relazioni annuali o finanziarie presentate in una forma comprensibile a tutti i lavoratori, lettere distribuite ai dipendenti, esposizioni, visite agli impianti, filmati, diapositive, radio o televisione;
- d) meccanismi che permettono ai lavoratori di presentare suggerimenti ed esprimere le loro idee su questioni relative all'andamento dell'impresa (cfr. par. 13).

Nella pratica delle relazioni di lavoro, il problema della messa a disposizione delle informazioni sta assumendo un'importanza sempre maggiore. Effettivamente, i livelli manageriali più alti sono di solito riluttanti nel fornire informazioni ai lavoratori, visto che sostengono che le informazioni inerenti le operazioni dell'impresa sono troppo delicate o troppo importanti. Nondimeno, ad

iniziativa dei livelli direttivi si dovrebbero fornire, per quanto possibile, le informazioni su tutte le questioni di interesse dei lavoratori relative alle attività e alle prospettive di sviluppo dell'impresa, oltre che alla situazione presente e futura dei lavoratori stessi. Tali informazioni dovrebbero essere indirizzate ai rappresentanti dei lavoratori o ai lavoratori stessi, a seconda della loro natura, come statuisce la raccomandazione, secondo la quale "la rivelazione delle informazioni non dovrà provocare danno alle parti" (cfr. par. 15).

La raccomandazione esamina più in dettaglio il tipo di informazioni che la parte datoriale dovrebbe essere in grado di comunicare ai lavoratori ed ai loro rappresentanti, come ad esempio: le informazioni sulle condizioni generali di lavoro, inclusa l'assunzione, il trasferimento e le ipotesi di risoluzione; la descrizione delle mansioni e la disposizione di particolari attività all'interno della struttura dell'impresa; le possibilità di formazione e le prospettive di avanzamento di carriera all'interno dell'impresa; le condizioni di lavoro generali; le regolamentazioni in materia di salute e sicurezza professionale e di formazione per la prevenzione degli incidenti e delle malattie professionali; le procedure per discutere le vertenze sindacali, le regole e le prassi che le governano e le condizioni che ne consentono il ricorso; i servizi di *welfare* per il personale, comprese le cure mediche, le mense, l'alloggio, le ore di riposo, le agevolazioni bancarie e per il risparmio, ecc.; i modelli di sicurezza sociale o di assistenza sociale all'interno dell'impresa; le regole di cui ai modelli di sicurezza sociale nazionali ai quali i lavoratori sono soggetti da virtù del loro lavoro nell'impresa; la situazione generale dell'impresa e le prospettive o i piani per il suo successivo sviluppo; l'illustrazione delle ragioni delle decisioni che potrebbero avere un effetto diretto o indiretto sulla situazione dei lavoratori nell'impresa; i metodi di consultazione, discussione e cooperazione tra rappresentanti datoriali e lavoratori e loro rappresentanti (cfr. par. 15).

Infine, in caso di temi che siano oggetto di un accordo collettivo concluso ad un livello superiore rispetto a quello aziendale, le informazioni fornite ai lavoratori dovrebbero fare espresso riferimento a tali temi.

Come anticipato, il tema della partecipazione dei lavoratori è trattato anche nella raccomandazione n. 130 del 1967 sull'esame delle vertenze sindacali, che riguarda una categoria peculiare di controversie in materia di lavoro, ossia quelle promosse da uno o più lavoratori in relazione a specifici aspetti delle loro condizioni di lavoro o delle relazioni industriali. Secondo il paragrafo 1 della raccomandazione n. 130, questo standard internazionale può essere perfezionato attraverso leggi nazionali, regolamentazioni, accordi collettivi, regolamenti aziendali, lodi arbitrali o qualsiasi altro mezzo adeguato secondo le prassi nazionali, tra quelli ritenuti più adatti. La raccomandazione statuisce che qualsiasi lavoratore dovrebbe avere il diritto di iniziare una vertenza sindacale senza dover subire alcuna conseguenza pregiudizievole, oltre che il diritto a che la vertenza venga esaminata secondo procedure adeguate. Inoltre, i lavoratori dovrebbero poter promuovere tali vertenze sia individualmente che congiuntamente. Le ragioni poste alla base delle vertenze possono essere tutte quelle misure o situazioni che concernono il rapporto tra datore di lavoro e lavoratore o che sono in grado di condizionare le condizioni di lavoro di uno o

più lavoratori nell'impresa, ogni volta che paia essersi creata una situazione contraria ai contenuti di un accordo collettivo, di un contratto di lavoro individuale, delle leggi nazionali o di altre norme.

A tal proposito, si deve sottolineare che le richieste collettive per la modifica dei termini e delle condizioni di lavoro esulano dall'ambito coperto dalla raccomandazione n. 130. Nondimeno, la legge e la prassi nazionali possono determinare quando un caso può essere valutato attraverso le procedure tipiche delle vertenze sindacali, e quando invece debba essere trattato come una rivendicazione di tipo generale e risolto dalla contrattazione collettiva. Nei casi in cui le procedure vertenziali siano stabilite attraverso contratti collettivi, le parti dovrebbero essere incoraggiate ad utilizzarle, astenendosi da qualsiasi azione che potrebbe impedire il loro effettivo funzionamento.

Per quanto possibile, le vertenze dovrebbero essere composte all'interno dell'impresa, secondo procedure efficaci adattabili alle diverse realtà locali, di settore o addirittura aziendali. Le procedure dovrebbero offrire alle parti anche ogni garanzia di obiettività, lasciandole libere di scegliere qualsiasi altro mezzo legale per risolvere quella specifica vertenza. La raccomandazione non limita perciò il diritto del lavoratore di rivolgersi direttamente alla competente autorità in materia di lavoro o ad un organismo giudiziale per la risoluzione della vertenza, ove tale diritto sia riconosciuto dalle leggi e da altre regolamentazioni nazionali (par. 2-9). Può essere utile, in questo contesto, sottolineare i vari elementi che costituiscono la base delle procedure vertenziali aziendali (par. 10-16):

1. inizialmente dovrebbe essere fatto un tentativo di instaurare la vertenza direttamente tra il lavoratore o il gruppo di lavoratori ed il caporeparto diretto;
2. nell'eventualità che il tentativo di instaurare la vertenza a questo primo livello fallisca, il lavoratore dovrebbe avere diritto a che il proprio caso venga esaminato ad un livello più alto, a seconda della natura della vertenza e della struttura dell'impresa;
3. le procedure vertenziali dovrebbero essere formulate ed applicate in modo tale che vi sia una reale possibilità di instaurare la vertenza ad ogni livello;
4. le procedure vertenziali dovrebbero essere semplici e veloci;
5. i lavoratori coinvolti in una vertenza dovrebbero avere il diritto di prendere direttamente parte alla procedura. Durante la procedura, i lavoratori dovrebbero essere assistiti o rappresentati da un sindacato rappresentativo o da un qualsiasi altro soggetto di loro scelta, in conformità alle leggi e alle prassi nazionali;
6. i datori di lavoro dovrebbero avere lo stesso diritto ad essere assistiti o rappresentati da un'organizzazione datoriale o da un'altra persona di loro scelta;
7. il lavoratore che assista o rappresenti un altro collega coinvolto in una vertenza non dovrebbe subire, per tale fatto, alcun pregiudizio sul piano personale;
8. ai lavoratori coinvolti in una vertenza, così come ai loro rappresentanti che siano occupati nella stessa impresa, dovrebbero essere concessi appositi permessi per partecipare alla procedura, senza decurtazioni salariali;

9. se le parti lo considerano necessario, dovrebbero essere concordati appositi formulari dei procedimenti, copia dei quali dovrebbe essere resa disponibile a tutti i soggetti coinvolti;

10. la procedura vertenziale e le prassi che la governano dovrebbero essere portate a conoscenza dei lavoratori;

11. il lavoratore che abbia instaurato una vertenza dovrebbe essere tenuto informato dell'avanzamento della procedura, e di ogni azione intrapresa in relazione a quest'ultima.

Quelli appena elencati sono gli elementi principali che dovrebbero essere garantiti da qualsiasi sistema procedimentale. Ad ogni modo, nella pratica si presentano situazioni che non consentono ad una vertenza di essere instaurata a livello aziendale. Ove questo avvenga, nonostante sia stato compiuto ogni sforzo da ambo le parti, dovrebbe essere possibile instaurare la vertenza attraverso altri mezzi, tra cui le procedure specificate nei contratti collettivi, la conciliazione volontaria e procedure di arbitrato congiuntamente determinate dalle parti, la conciliazione o l'arbitrato previsti dalle pubbliche autorità, l'intervento del giudice del lavoro o di un altro organismo giudiziale o procedura che possano essere considerati appropriati in virtù delle normative e delle prassi nazionali. In sintesi, i lavoratori dovrebbero avere la possibilità di giungere ad un giudizio definitivo che riguardi la propria vertenza.

Con la convenzione n. 135 e la raccomandazione n. 143, l'OIL ha adottato standard internazionali di lavoro con riferimento alla protezione e alle agevolazioni che dovrebbero essere concesse ai rappresentanti dei lavoratori nell'impresa. Si può dire che questi documenti ufficiali internazionali contengano disposizioni supplementari rispetto a quelle contenute nella convenzione OIL n. 98 del 1949 sul Diritto di Organizzazione e di Contrattazione Collettiva nelle questioni inerenti i rappresentanti dei lavoratori.

Secondo la convenzione n. 135, i rappresentanti dei lavoratori sono quelli riconosciuti come tali dalla legge o dalle prassi nazionali. Tali soggetti possono essere rappresentanti sindacali o rappresentanti dei lavoratori liberamente eletti all'interno dell'impresa. I rappresentanti dei lavoratori che possono godere della protezione e degli strumenti specifici possono essere specificati dalla legge nazionale, dagli accordi collettivi, da altre norme o dalla giurisprudenza. La convenzione n. 135 individua le seguenti tipologie di protezione e di agevolazioni che devono essere attribuite ai rappresentanti dei lavoratori a livello aziendale:

a) una efficace protezione contro qualsiasi provvedimento che possa loro nuocere, ivi compreso il licenziamento motivato dalla loro qualità di rappresentanti dei lavoratori e dalla loro attività in quanto tali, dalla loro affiliazione sindacale o dalla loro partecipazione ad attività sindacali, purché agiscano in conformità alle leggi, accordi collettivi o altri accordi contrattuali in vigore (articolo 1);

b) agevolazioni che consentano loro di svolgere rapidamente ed efficacemente le loro funzioni. A questo riguardo si deve tener conto sia delle caratteristiche del sistema di relazioni industriali predominante nel Paese, sia delle esigenze, dell'importanza e delle possibilità dell'azienda interessata. La concessione di

tali agevolazioni non deve infine ostacolare il buon funzionamento dell'azienda stessa (articolo 2).

Nello spirito della convenzione, dovrebbero essere intraprese misure appropriate per assicurare che l'esistenza di rappresentanti dei lavoratori eletti al di fuori delle strutture sindacali non sia finalizzato a minare la posizione dei sindacati o dei loro rappresentanti, nel caso in cui in un'impresa siano presenti entrambi gli organismi. L'articolo 5 specifica che la collaborazione tra sindacati e altri rappresentanti dovrebbe essere incoraggiata. Per realizzare tale collaborazione ciascuno Stato membro può applicare i provvedimenti della convenzione attraverso la legge nazionale, altre regolamentazioni, accordi collettivi o in qualsiasi altra maniera ritenuta adeguata secondo le prassi nazionali. Inoltre, la raccomandazione n. 143 comprende disposizioni particolareggiate che possono servire da guida per i Paesi che implementino le agevolazioni e le misure protettive di cui i rappresentanti dei lavoratori hanno bisogno per portare a compimento i propri compiti in maniera libera ed indipendente. In particolare, essa prevede che ai rappresentanti dei lavoratori dovrebbe essere concesso il tempo a tal fine necessario senza alcuna perdita sul salario o su altri *benefits*. Gli elementi della partecipazione dei lavoratori si trovano anche in altri standard internazionali di lavoro. Ad esempio, a seguito dell'adozione della raccomandazione n. 119 nel 1963 si sono avuti sviluppi significativi nella legge e nelle prassi di molti Paesi con riferimento ai problemi connessi alla cessazione del rapporto di lavoro. Questi sviluppi sono stati dovuti in particolare alle difficoltà economiche ed ai cambiamenti tecnologici che molti Paesi hanno cominciato a sperimentare. Perciò, nel 1982 sono stati adottati due ulteriori documenti ufficiali: la convenzione n. 158 e la raccomandazione n. 166 sulla Cessazione del Rapporto di Lavoro.

Per "cessazione del rapporto di lavoro", secondo questi standard internazionali, si intende la conclusione del rapporto ad iniziativa del datore di lavoro. La giustificazione della cessazione dovrebbe essere basata su una ragione valida, collegata alla capacità o alla condotta del lavoratore o basata sulle necessità organizzative dell'impresa, dell'unità produttiva o del servizio (cfr. convenzione n. 158, articolo 4). Fra le ragioni che non possono essere considerate valide per la cessazione vi è anche l'assenza temporanea dal lavoro a causa di malattia o infortunio. A questo riguardo, la prassi nazionale è quella di determinare un certo numero di nozioni, inclusa la definizione di "assenza temporanea" dal lavoro, i casi in cui deve essere presentata una certificazione medica e le possibili limitazioni all'applicazione della convenzione.

Le disposizioni della convenzione relative al periodo di preavviso in caso di cessazione, la procedura di opposizione contro la cessazione, eventuali indennità o altre forme di tutela del reddito sono piuttosto simili a quelle menzionate in precedenza. L'elemento di maggiore novità nella convenzione n. 158 è che essa include disposizioni ulteriori con riferimento alla cessazione del rapporto di lavoro per ragioni economiche, tecniche, strutturali o simili, nelle quali la partecipazione di lavoratori ha un ruolo essenziale. Per esempio, l'articolo 13 della convenzione statuisce che ove il datore di lavoro disponga la cessazione

del rapporto di lavoro per ragioni di natura economica, tecnica, strutturale o simili, debba:

a) fornire ai rappresentanti dei lavoratori interessati le informazioni utili con un certo anticipo, incluse le ragioni per la cessazione prevista, il numero e le categorie di lavoratori coinvolti nelle misure ed il periodo durante il quale si ritiene che i licenziamenti avranno luogo;

b) fornire ai rappresentanti dei lavoratori interessati, secondo la legge e le prassi nazionali e nel più breve tempo possibile, l'opportunità di essere consultati sulle misure da intraprendere per evitare o ridurre il numero dei licenziamenti e sulle misure per mitigare gli effetti negativi dei licenziamenti sui lavoratori coinvolti (ad esempio adibendoli a mansioni diverse).

Si deve notare che la convenzione richiede al datore di lavoro di avvisare le autorità pubbliche competenti quando ritiene di dover cessare una serie di rapporti di lavoro per ragioni economiche, strutturali e tecniche. Questo è molto importante, specialmente nei casi in cui un'impresa sia colpita da un numero rilevante di licenziamenti. Le autorità pubbliche dovrebbero ricevere anche tutte le altre informazioni attinenti il problema, inclusa una dichiarazione scritta che indichi le ragioni della cessazione, il numero e le categorie di lavoratori che potrebbero essere colpiti ed il periodo in cui si prevede di dare attuazione ai licenziamenti. Inoltre, il datore di lavoro dovrebbe preavvisare l'autorità pubblica competente prima di eseguire i licenziamenti, nei termini previsti dalle leggi o da altre regolamentazioni nazionali.

**5.** L'analisi appena effettuata aiuta a comprendere come la partecipazione dei lavoratori includa anche la contrattazione collettiva. Anche se la locuzione partecipazione dei lavoratori assume significati diversi nei differenti Paesi, essa è utilizzata ancora molto di rado nel suo senso più ampio, sia nella legge che nelle prassi della maggioranza dei Paesi. Il fatto che vi sia una grande varietà di significati dovrebbe condurre gli studiosi ed chi si occupa della materia a sviluppare ulteriormente il concetto, per giungere ad una definizione della locuzione valida a livello internazionale. Da tutti gli studi e le ricerche eseguite finora su questo tema può essere tratta una conclusione di notevole rilevanza: nella maggioranza dei Paesi dell'OIL vi è la tendenza a coinvolgere i lavoratori ed i loro rappresentanti nei processi decisionali aziendali.

È il modo in cui tale coinvolgimento avviene che varia sostanzialmente da Paese a Paese. Nonostante il dibattito sia ancora aperto, si possono avanzare alcune ipotesi in relazione alle tendenze evolutive in materia. Si sta ad esempio verificando una sorta di cambiamento culturale da parte dei sindacati e dei rappresentanti dei lavoratori. Si assiste, infatti, ad una più ampia consapevolezza dell'internazionalizzazione delle strategie di impresa, allo scambio di maggiori informazioni in materia di relazioni e condizioni di lavoro, così come a nuove regolamentazioni dei fenomeni in esame nei diversi Paesi. Questo contesto sta contribuendo a creare una mentalità nuova in materia di partecipazione, che taglia trasversalmente i Paesi dell'OIL. Inoltre, in un certo numero di regioni si assiste alla creazione di reti tra i rappresentanti dei lavoratori nei vari Paesi, che possono sostenere azioni coordinate ed unitarie.

Vi è anche una tendenza crescente, in certe aree, a costituire organismi rappresentativi a livello di gruppo, soprattutto nei Paesi che mostrano la tendenza ad accentrare le relazioni industriali di livello aziendale. Questo potrebbe consentire ai rappresentanti dei lavoratori di raggruppare informazioni e di meglio comprendere le strategie di impresa, il che renderebbe più significativa la loro partecipazione alle decisioni. Questi cambiamenti probabilmente assumeranno un rilievo maggiore nei Paesi in cui la partecipazione dei lavoratori si trova già ad un certo grado di avanzamento.

A quest'ultimo riguardo, i documenti ufficiali internazionali summenzionati forniscono un quadro regolamentativo all'interno del quale è probabile che sia sviluppato il tema della partecipazione dei lavoratori, ed offrono anche una fonte per disciplinare le procedure in una materia delicata come quella trattata.

