

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

RICERCHE

L'associazionismo imprenditoriale oggi

INTERVENTI

Il contratto a termine e la liberalizzazione negata

RELAZIONI INDUSTRIALI E RISORSE UMANE

Il caso Manutencoop

GIURISPRUDENZA ITALIANA

*Gli orientamenti della giurisprudenza di merito sul lavoro a termine
Il concorso giuridico nell'apparato sanzionatorio del d.lgs. n. 66/2003
Lavori socialmente utili e federalismo
Stato e Regioni nella regolazione del mercato del lavoro*

LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

*La messa a regime del nuovo apprendistato
Gli orientamenti della contrattazione collettiva sul lavoro a termine
L'attuazione della direttiva sulle relazioni industriali nella società europea*

GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO

*Tariffe minime salariali e distacco dei lavoratori
La trasposizione della direttiva in materia di discriminazione
in relazione all'età nei sistemi nazionali
Recenti orientamenti comunitari in materia di salute e sicurezza*

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

*Germania – Il mercato del lavoro: riforme, tendenze e riflessioni
Russia – La partecipazione dei lavoratori
Comparato – Servizi pubblici per l'impiego e sistemi di welfare*

Giuffrè Editore - n. 1/XVI - 2006

Pubblicazione trimestrale – sped. In a.p. 45% - art. 2, comma 20b, l. 662/1996 – Filiale di Varese

SOMMARIO - n. 1/2006

Ricerche: L'associazionismo imprenditoriale oggi

CARLO DELL'ARINGA, GIUSEPPE DELLA ROCCA <i>Le associazioni imprenditoriali oggi</i>	1
TIZIANO TREU <i>Un nuovo associazionismo imprenditoriale?</i>	9
ALDO BONOMI <i>Capitalismo di territorio e forme della rappresentanza</i>	13
LUCA LANZALACO <i>Le associazioni imprenditoriali tra eredità storica e sfide del futuro</i>	23
MAURIZIO CATINO <i>Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso l'attivazione della rete associativa</i>	38
RITA CARISANO, PAOLO GARONNA <i>La transizione del sistema della rappresentanza imprenditoriale: declino o rinascita del "modello italiano"?</i>	57
CESARE FUMAGALLI <i>L'importanza delle microimprese e la creazione di forme di metaorganizzazione</i>	67
BRUNO BUSACCA <i>I mutamenti nell'associazionismo delle aziende cooperative</i>	78
GUIDO FANTONI <i>L'ARAN: la sua natura e le prospettive</i>	84
VINCENZO MANNINO <i>Politica e identità nella rappresentanza</i>	90
GABRIELE MANZO <i>I dilemmi dell'associazionismo imprenditoriale</i>	95
RAFFAELE MORESE <i>Per una ridefinizione della rappresentanza imprenditoriale</i>	102

Interventi

LUIGI MONTUSCHI <i>Il contratto a termine e la liberalizzazione negata</i>	109
--	-----

Relazioni industriali e Risorse umane

PIETRO TESTONI <i>Le relazioni industriali e la gestione del personale nel Gruppo Manutencoop</i>	131
---	-----

Osservatorio di giurisprudenza italiana

IACOPO SENATORI <i>Gli orientamenti della giurisprudenza di merito in materia di lavoro a termine (nota a App. Milano 29 aprile 2004 e altre)</i>	148
MARIA DOLORES FERRARA <i>Dalla legge n. 1204/1971 al Testo Unico n. 151/2001: alcuni aspetti problematici in tema di licenziamento della lavoratrice madre (nota a Cass. 16 maggio 2005 n. 10139)</i>	151

DONATELLO GARCEA <i>Il concorso giuridico nell'apparato sanzionatorio del d.lgs. n. 66/2003</i> (nota a Cass. 7 giugno 2005 n. 11775)	157
ARMANDO TURSI <i>Lavori socialmente utili e federalismo</i> (nota a C. Cost. 6-8 giugno 2005 sentenza n. 219).	160
DONATELLA VERNIZZI <i>La natura delle sanzioni civili conseguenti all'omissione e all'evasione contributiva</i> (nota a Cass. 21 gennaio 2005 n. 1257)	166
MAURIZIO DANZA <i>Analisi delle relazioni sindacali nei comparti del pubblico impiego tra giurisprudenza di legittimità e recenti interventi normativi</i> (nota a Cass. 3 marzo 2005 n. 4714)	172
SIMONE SCAGLIARINI <i>Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro</i> (nota a C. Cost. 13-28 gennaio 2005 sentenza n. 50).	183

Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva

LILLI CAROLLO <i>Il lungo processo per la messa a regime del nuovo apprendistato</i>	195
LUIGI DE ROMANIS, ALESSANDRO NUCARA <i>L'apprendistato professionalizzante nell'interpretazione del Ministero del lavoro</i>	201
PATRIZIA TIRABOSCHI <i>Apprendistato professionalizzante in Emilia Romagna: tra regolamentazione regionale e contrattazione collettiva</i>	207
ENRICO C. SCHIAVONE <i>La legge regionale sull'apprendistato pugliese: note critiche</i>	211
GIORGIO MIELI <i>L'apprendistato professionalizzante in banca</i>	215
ARMANDO OCCHIPINTI <i>Le PMI tra flessibilità del lavoro e flessibilità dell'organizzazione: la sfida dei contratti. Commento all'indagine promossa da Confapi in collaborazione con Cespim e Manpower</i>	226
IACOPO SENATORI <i>Gli orientamenti della contrattazione collettiva sul lavoro a termine</i>	231
ANNA MARIA MONTRONE <i>Occupazione nel mezzogiorno d'Italia: un bilancio sui risultati del rapporto Svimez 2004</i>	233
MANUEL MAROCCO <i>La legge in materia di occupazione, tutela e qualità del lavoro della Regione Friuli-Venezia Giulia</i>	236
CARLA GULOTTA <i>L'attuazione in Italia della direttiva sulle relazioni industriali nella società europea</i>	244
VALENTINA FORTI <i>Profili relativi all'assicurazione Inail di alcuni rapporti di lavoro disciplinati dal d.lgs. n. 276/2003</i>	255
<i>Lo stato di attuazione della disciplina dell'apprendistato a livello regionale e i percorsi di sperimentazione</i>	220
<i>Gli infortuni sul lavoro in Italia: i dati Inail sul 2004</i>	223
<i>Il rapporto Education 2004 di Confindustria</i>	225

Osservatorio di giurisprudenza e politiche comunitarie del lavoro

- ANDREA MORONE *La Corte di Giustizia si pronuncia sulla nozione di tariffe minime salariali ai sensi della direttiva n. 96/71/CE in materia di distacco dei lavoratori* (nota a C. Giust. 14 aprile 2005 in causa C-341/02, Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica federale di Germania). 261
- OLGA RIMKEVITCH, *Il difficile processo di trasposizione della direttiva in materia di discriminazione in relazione all'età nei sistemi nazionali* (nota a COMMISSIONE EUROPEA, *Mise en application des dispositions relatives à la discrimination fondée sur l'âge et le handicap de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail*, SEC(2005)1176, 28 settembre 2005). 264
- ELIANA BELLEZZA *Condizioni di accesso agli studi universitari* (nota a C. Giust. 7 luglio 2005 in causa C-147/03, Commissione c. Repubblica d'Austria). 268
- GIANMARIA ROSIN *Il problema della applicazione solo parziale del regime previdenziale nazionale ai lavoratori migranti* (nota a C. Giust. 7 luglio 2005 in causa C-227/03, A. J. van Pommeren-Bourgon diën c. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank). 271
- LORENZO FANTINI *I recenti orientamenti comunitari in materia di salute e sicurezza* (nota a COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione dalla Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment government in the EU25*, COM(2005)535 final, ottobre 2005 e altri). 274

Osservatorio internazionale e comparato

- JOSEPH TSCHÖLL *Germania – Il mercato del lavoro: riforme, tendenze e riflessioni*. 283
- WILLIAM BROMWICH *Regno Unito – Un caso riconosciuto di discriminazione indiretta nei confronti delle donne*. 291
- SERGEY P. MAVRIN, OLGA RIMKEVITCH *Russia – Lo sviluppo dell'istituto della partecipazione dei lavoratori nella gestione d'impresa*. 292
- GERMANA DI DOMENICO *Quadro internazionale e comparato – Servizi pubblici per l'impiego e sistemi di welfare. Integrazione tra politiche del lavoro e misure socio-assistenziali in Europa*. 300

INDICE ANALITICO

Apprendistato

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, come modificato dal decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251 [**195**] (con nota di L. CAROLLO).
- Legge 14 maggio 2005, n. 80 [**195; 202**] (con nota di L. CAROLLO e con nota di L. DE ROMANIS, A. NUCARA).
- Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 28 dicembre 2004 [**198**] (con nota di L. CAROLLO).
- Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 15 gennaio 2004, n. 4 [**203**] (con nota di L. DE ROMANIS, A. NUCARA).
- Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 14 ottobre 2004, n. 40 [**195; 201; 209**] (con nota di L. CAROLLO, con nota di L. DE ROMANIS, A. NUCARA e con nota di P. TIRABOSCHI).
- Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 15 luglio 2005, n. 30 [**196; 202; 216**] (con nota di L. CAROLLO, con nota di L. DE ROMANIS, A. NUCARA e con nota di G. MIELI).
- Interpello 12 aprile 2005 in materia di apprendistato ed iscrizione agli enti bilaterali [**196**] (con nota di L. CAROLLO).
- Interpello 14 ottobre 2005 in materia di apprendistato [**197; 205; 209**] (con nota di L. CAROLLO, con nota di L. DE ROMANIS, A. NUCARA e con nota di P. TIRABOSCHI).
- Ricorso per questione di legittimità costituzionale 15 aprile 2004, n. 46 (del Presidente del Consiglio dei Ministri) contro il Presidente della Giunta Regionale delle Marche [**220**] – Ricorso per questione di legittimità costituzionale 18 aprile 2004, n. 45 (del Presidente del Consiglio dei Ministri) contro il Presidente della Giunta Regionale della Toscana [**221**].
- Legge Regione Marche 25 gennaio 2005, n. 2 [**220**] – Legge Regione Toscana 1° febbraio 2005, n. 20 [**220**].
- Legge Regione Emilia Romagna 1° agosto 2005, n. 17 [**208; 221**] (con nota di P. TIRABOSCHI).
- Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 [**210; 236; 221**] (con nota di P. TIRABOSCHI e con nota di M. MAROCCO).
- Legge Regione Puglia 22 novembre 2005, n. 13 [**211; 222**] (con nota di E.C. SCHIAVONE).
- Delibera della Giunta Regione Toscana 13 dicembre 2004, n. 1272 [**223**] – Delibera della Giunta Regione Veneto 28 gennaio 2005, n. 197 [**223**] – Decreto del Presidente della Giunta Regione Toscana 2 febbraio 2005, n. 22/R [**221**] –

- Delibera della Giunta Regione Emilia Romagna 14 febbraio 2005, n. 294 [223] – Delibera della Giunta Regione Umbria 24 febbraio 2005 [223] – Delibera della Giunta Regione Puglia 2 marzo 2005, n. 184 [223] – Delibera della Giunta Regione Toscana 21 marzo 2005, n. 427 [221] – Delibera della Giunta Regione Lazio 1° aprile 2005, n. 350 [223] – Delibera della Giunta Regione Abruzzo 21 giugno 2005, n. 583 [223].
- Delibera della Giunta Regione Marche 26 settembre 2005, n. 1113 [195; 220] (con nota di L. CAROLLO).
 - Delibera della Giunta Regione Emilia Romagna 17 agosto 2005, n. 1256 [208] – Delibera della Giunta Regione Emilia Romagna 19 dicembre 2005, n. 2183 [209] (con nota di P. TIRABOSCHI).
 - Decreto del Direttore generale della D.G. Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Lombardia 13 luglio 2005, n. 11145 [223].
 - Decreto del Direttore generale della D.G. Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Lombardia 28 luglio 2005, n. 11757 [219] (con nota di G. MIELI).
 - Accordo interconfederale per la disciplina transitoria dei contratti di inserimento 11 febbraio 2004 [216] (con nota di G. MIELI).
 - Ccnl Terziario, 2 luglio 2004 [198; 201] (con nota di L. CAROLLO e con nota di L. DE ROMANIS, A. NUCARA).
 - Ccnl Tessile-Abbigliamento, 26 aprile 2004 [199] – Ccnl Industria alimentare (PMI), 6 maggio 2004 [199] – Ccnl Imprese edili e affini, 20 maggio 2004 [199] – Ccnl Gomma e plastica, 2 giugno 2004 [198] – Ccnl Pelli e cuoio, 21 giugno 2004 [199] – Ccnl Imprese edili e affini (PMI), 1° ottobre 2004 [199] – Accordo per la disciplina transitoria dell'apprendistato professionalizzante nel settore Terziario, distribuzione e servizi nella Regione Marche, 5 novembre 2004 [198] – Ccnl Lavoratori portuali, 4 marzo 2005 [199] – Ipotesi di accordo di rinnovo Ccnl Farmacie, 5 maggio 2005 [199] – Accordo per la determinazione dei profili formativi riguardanti il contratto di apprendistato nel settore Edile, 31 maggio 2005 [198] – Accordo di rinnovo sul mercato del lavoro del Ccnl Industria chimica per i lavoratori della plastica e della gomma, 16 settembre 2005 [198] – Accordo di rinnovo del Ccnl Cooperative di trasformazione di prodotti agricoli e zootecnici, 21 settembre 2005 [199] – Ccnl per i dipendenti delle Industrie Videofonografiche, 15 novembre [199] – Ccnl per i dipendenti imprese concessionarie riscossione tributi, 4 novembre 2005 [199] (con nota di L. CAROLLO).
 - Protocollo d'Intesa per la realizzazione di sperimentazioni per l'apprendistato nella Regione Siciliana, 8 ottobre 2004 [223] – Protocollo d'Intesa per la realizzazione di un percorso sperimentale in attuazione dell'art. 50 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 nella Regione Piemonte, 14 dicembre 2004 [223] – Protocollo d'Intesa per la realizzazione di sperimentazioni per l'apprendistato professionalizzante nei settori del Terziario, della distribuzione e dei servizi nella Regione Lombardia, 10 gennaio 2005 [223] – Accordo quadro per la disciplina transitoria dell'apprendistato professionalizzante nella Regione Abruzzo, 10 febbraio 2005 [223] – Accordo per la disciplina in regime transitorio e in via sperimentale dei profili formativi di apprendisti assunti ai sensi dell'art. 49 nella Regione Piemonte, 30 marzo 2005 [223] – Accordo per l'avvio di sperimentazioni dell'apprendistato professionalizzante nel settore del Turismo nella Regione Lazio, 1° aprile 2005 [223] – Accordo di regolamentazione per i giovani assunti con contratto di ap-

prendistato per l'acquisizione di un diploma di master di primo livello nella sperimentazione avviata nella Regione Emilia Romagna, 11 maggio 2005 [223].

- Accordo di rinnovo del Ccnl per i quadri direttivi e per il personale delle aree professionali dipendenti dalle Imprese creditizie, finanziarie e strumentali, 12 febbraio 2005 [198; 215] – Accordo sull'apprendistato professionalizzante nel settore Creditizio e finanziario, 23 giugno 2005 [198; 215] (con nota di L. CAROLLO e con nota di G. MIELI).
- Comunicazione del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro al Ministro del lavoro e delle politiche sociali in tema di apprendistato stagionale, 3 ottobre 2005 [206] (con nota di L. DE ROMANIS, A. NUCARA).
- Sentenza della Corte Costituzionale 28 gennaio 2005 n. 50 [208; 212; 221] (con nota di P. TIRABOSCHI e con nota di E.C. SCHIAVONE).
- ISFOL (a cura di), *Lo stato di attuazione della riforma dell'apprendistato delineata dal decreto legislativo n. 276/2003 – Sintesi dei principali risultati*, 6 ottobre 2005 [198] (con nota di L. CAROLLO).

Distacco

- Inadempimento di uno Stato – Direttiva n. 96/71/CE – Distacco di lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi – Imprese del settore edilizio – Retribuzioni minime – Raffronto tra la retribuzione minima fissata dalle disposizioni dello Stato membro sul territorio del quale il lavoratore è distaccato e la retribuzione effettivamente corrisposta dal datore di lavoro stabilito in un altro Stato membro – Mancata considerazione, quale elemento della retribuzione minima, di tutti i supplementi e di tutte le maggiorazioni corrisposti dal datore di lavoro stabilito in un altro Stato membro (C. Giust. 14 aprile 2005 in causa C-341/02, Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica federale di Germania, con nota di A. MORONE) [261].

Germania

- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (a cura di), *Der Übergang von der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitslose* (trad. AGENZIA FEDERALE (a cura di), *Rapporto per il lavoro sul passaggio al nuovo sistema di prestazioni sociali di base per i lavoratori disoccupati*), agosto 2005 [283] – BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT (a cura di), *Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf alle Branchen ausweiten* (trad. Ministero dell'economia e del lavoro, *L'estensione della legge sul distacco dei lavoratori dall'estero a tutti i settori produttivi*), 11 maggio 2005 [283] – THE FEDERAL GOVERNMENT (a cura di), *Agenda 2010: questions and answers*, 18 febbraio 2004 [283] – BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT (a cura di), *Der Arbeitsmarkt kommt immer stärker in Bewegung* (trad. Ministero dell'economia e del lavoro, *Il mercato del lavoro si sta mettendo in moto*), 5 luglio 2005 [283] (con nota di J. TSCHÖLL).

Infortunio sul lavoro

- Nota Inail 10 giugno 2005, n. 2923 [224].
- EBITEMP (a cura di), *Gli infortuni nel lavoro temporaneo*, Rapporto, marzo 2004 [224].

- INAIL (a cura di), *Alcuni spunti di interesse sul fenomeno infortunistico 2004, aggiornamento al 15 marzo 2005*, Rapporto, Roma, 28 aprile 2005 [224].

Istruzione e formazione

- CONFINDUSTRIA (a cura di), *Rapporto Education 2004 – Capitale umano, qualità e competitività: quando la formazione anticipa lo sviluppo*, maggio 2005 [225].

Lavoro (organizzazione del)

- CESPIM, CONFAPI, MANPOWER (a cura di), *Le PMI fra flessibilità del lavoro e flessibilità dell'organizzazione: la sfida dei contratti*, sintesi dell'indagine, Roma, 13 giugno 2005 [227] (con nota di A. OCCHIPINTI).

Lavoro a tempo determinato

- Ccnl Alimentari (aziende industriali), 14 luglio 2003 [231] – Ccnl Terziario, 18 luglio 2003 [231] – Protocollo nazionale per i dipendenti dei *call centers* in *outsourcing*, 18 luglio 2003 [231] – Ccnl Aziende turistiche, 2 febbraio 2004 [231] – Ccnl Aziende grafiche e affini, 24 febbraio 2004 [231] – Ccnl Dipendenti Anpas, 14 aprile 2004 [231] – Ccnl Laterizi e manufatti, 22 aprile 2004 [231] – Ccnl Alimentare (PMI), 6 maggio 2004 [231] – Ccnl Industria calzaturiera, 18 maggio 2004 [231] – Ccnl Imprese edili e affini, 20 maggio 2004 [232] – Ccnl Cooperative di produzione e lavoro dell'edilizia, 24 maggio 2004 [232] – Ccnl Personale non dirigente CONI servizi, 24 maggio 2004 [232] – Ccnl Industria chimica, 28 maggio 2004 [232] – Ccnl Industria tessile, 28 maggio 2004 [231] – Ccnl Assoscrittura-Assospazzole, 8 giugno 2004 [232] – Ccnl Filiera ittica e retifici, 15 giugno 2004 [232] – Ccnl Distribuzione cooperativa, 2 luglio 2004 [231] – Ccnl Industria del legno, 22 settembre 2004 [232] – Ccnl Autoferrotranvieri, 18 novembre 2004 [233] – Ccnl Tessile (PMI), 21 febbraio 2005 [232] – Ccnl Personale artistico scritturato a tempo determinato dai pubblici esercizi con attività di intrattenimento e spettacolo, 27 aprile 2005 [233] – Intesa sul personale dipendente da società e consorzi concessionari di Autostrade e Trafori, 12 maggio 2005 [233] – Ccnl Panificatori, 19 luglio 2005 [232] – Ccnl Assoaeroporti, 26 luglio 2005 [232] – Ccnl Imprese e autorità portuali, 26 luglio 2005 [231] – Accordo provinciale di Bolzano per il settore alberghiero, 9 marzo 2004 [233] – Contratto integrativo Gruppo ACC, 25 marzo 2005 [232] – Contratto integrativo Eurofly, 11 maggio 2005 [232] (con nota di I. SENATORI).
- Ragioni giustificative del termine – Disposizioni dei contratti collettivi *ex art. 23*, l. n. 56/1987 – Applicabilità ai contratti individuali stipulati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 368/2001 – Insussistenza (App. Milano 9 dicembre 2003, con nota di I. SENATORI) [143].
- Ragioni giustificative del termine – Requisiti – Oggettiva esistenza – Rapporto di causalità con la specifica assunzione (App. Milano 9 dicembre 2003, con nota di I. SENATORI) [144].
- Illegittima apposizione del termine – Conseguenze – Nullità parziale del contratto (App. Milano 9 dicembre 2003, con nota di I. SENATORI) [144].
- Ragioni giustificative del termine – Disposizioni dei contratti collettivi *ex art. 23*, l. n. 56/1987 – Applicabilità ai contratti individuali stipulati dopo l'entrata in vigo-

- re del d.lgs. n. 368/2001 – Sussistenza (App. Milano 29 aprile 2004, con nota di I. SENATORI) [143].
- Ragioni giustificative del termine – Requisiti – Oggettiva esistenza – Rapporto di causalità con la specifica assunzione (App. Milano 29 aprile 2004, con nota di I. SENATORI) [143].
 - Illegittima apposizione del termine – Conseguenze – Nullità parziale del contratto (App. Milano 29 aprile 2004, con nota di I. SENATORI) [143].
 - Ragioni giustificative del termine – Contratto stipulato per sperimentare l'internazionalizzazione di un servizio prima appaltato all'esterno – Illegittimità (Trib. Milano ordinanza 18 luglio 2003, con nota di I. SENATORI) [147].
 - Ragioni giustificative del termine – Requisiti – Oggettiva esistenza – Specifica indicazione nel contratto (Trib. Ravenna 7 ottobre 2003, con nota di I. SENATORI) [147].
 - Ragioni giustificative del termine – Requisiti – Oggettiva esistenza – Specifica indicazione nel contratto (Trib. Milano 15 ottobre 2003, con nota di I. SENATORI) [147].
 - Ragioni giustificative del termine – Requisiti – Oggettiva esistenza – Rapporto di causalità con la specifica assunzione (Trib. Milano 31 ottobre 2003, con nota di I. SENATORI) [147].
 - Ragioni giustificative del termine – Requisiti – Oggettiva esistenza – Rapporto di causalità con la specifica assunzione (Trib. Milano 13 novembre 2003, con nota di I. SENATORI) [146].
 - Ragioni giustificative del termine – Requisiti – oggettiva esistenza – Rapporto di causalità con la specifica assunzione (Trib. Milano 8 gennaio 2004, con nota di I. SENATORI) [146].
 - Illegittima apposizione del termine – Conseguenze – Nullità parziale del contratto (Trib. Milano 8 gennaio 2004, con nota di I. SENATORI) [146].
 - Ragioni giustificative del termine – Requisiti – Oggettiva esistenza – Rapporto di causalità con la specifica assunzione (Trib. Firenze 5 febbraio 2004, con nota di I. SENATORI) [146].
 - Ragioni giustificative del termine – Disposizioni dei contratti collettivi – Funzione di autorizzazione all'apposizione del termine – Insussistenza – Valore di conferma sull'esistenza delle ragioni giustificative – Sussistenza (Trib. Firenze 23 aprile 2004, con nota di I. SENATORI) [145].
 - Ragioni giustificative del termine – Sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto – Necessità di specificare il nome del lavoratore sostituito – Insussistenza – Necessità di specificare le ragioni dell'assenza – Insussistenza (Trib. Firenze 23 aprile 2004, con nota di I. SENATORI) [145].
 - Ragioni giustificative del termine – Sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto – Necessità di specificare il nome del lavoratore sostituito – Sussistenza – Necessità di specificare le ragioni dell'assenza – Insussistenza (Trib. Milano 4 maggio 2004, con nota di I. SENATORI) [145].
 - Ragioni giustificative del termine – Fase di avvio di nuova attività – Sussistenza *ope legis* (Trib. Milano 4 maggio 2004, con nota di I. SENATORI) [145].

- Pubblico impiego – C.d. «lettori universitari» – Ragioni giustificative del termine – Requisiti – Oggettiva esistenza (Trib. Milano 28 settembre 2004, con nota di I. SENATORI) [144].
- Ragioni giustificative del termine – Requisiti – Oggettiva esistenza – Rapporto di causalità con la specifica assunzione (Trib. Frosinone 9 febbraio 2005, con nota di I. SENATORI) [144].
- Illegittima apposizione del termine – Conseguenze – Nullità parziale del contratto (Trib. Frosinone 9 febbraio 2005, con nota di I. SENATORI) [144].

Licenziamento

- Licenziamento della lavoratrice madre – Nullità – Mancata consapevolezza da parte del datore dello stato di gravidanza e mancata tempestiva richiesta di prosecuzione del rapporto da parte della lavoratrice – Irrilevanza – Maturazione del credito retributivo – Presupposti (Cass. 16 maggio 2005 n. 10139, con nota di M.D. FERRARA) [150].

Mercato del lavoro

- Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 [236] (con nota di M. MAROCCO).
- Delibera Giunta Regione Friuli-Venezia Giulia 16 novembre 2005, n. 2938 [243] (con nota di M. MAROCCO).
- Sentenza della Corte Costituzionale 28 gennaio 2005 n. 50 [237] (con nota di M. MAROCCO).
- SVIMEZ (a cura di), *Rapporto 2004 sull'economia nel mezzogiorno*, 15 luglio 2004 [233] (con nota di A.M. MONTRONE).

Orario di lavoro

- Sanzioni amministrative – Precetto a natura pluralistica – Fattispecie progressiva – Cumulo materiale – Inammissibile (Cass. 7 giugno 2005 n. 11775, con nota di D. GARCEA) [157].

Parità

- COMMISSIONE EUROPEA, *Mise en application des dispositions relatives à la discrimination fondée sur l'âge et le handicap de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail*, SEC(2005)1176, 28 settembre 2005 [264] (con nota di O. RYMKEVITCH).
- DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (a cura di), *Age consultation 2003*, luglio 2003 [267] (con nota di O. RYMKEVITCH).
- Inadempimento di uno Stato – Artt. 12 CE, 149 CE e 150 CE – Condizioni di accesso agli studi universitari – Discriminazione (C. Giust. 7 luglio 2005 in causa C-147/03, Commissione c. Repubblica d'Austria, con nota di E. BELLEZZA) [268].

Partecipazione

- Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 188 [244] (con nota di C. GULOTTA).

- Avviso comune delle parti sociali per il recepimento della direttiva 8 ottobre 2001, n. 86, 2 marzo 2005 [253] (con nota di C. GULOTTA).
- Sentenza della Corte di Giustizia 13 gennaio 2004 in causa C-440/00 [254] – Sentenza della Corte di Giustizia 15 luglio 2004 in causa C-349/01 [254] (con nota di C. GULOTTA).

Previdenza

- Circolare Inps 1° febbraio 2005, n. 18 [255] – Circolare Inail 2 agosto 2005, n. 39 [256] (con nota di V. FORTI).
- Nota Inail 10 giugno 2005, n. 2923 [255] (con nota di V. FORTI).
- Lavori socialmente utili – Tutela del lavoro – Ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni – Legge statale che finanzia e autorizza la proroga di convenzioni con i Comuni per lo svolgimento di lavori socialmente utili – Violazione della competenza legislativa regionale – Mancata previsione di strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni – Illegittimità costituzionale dei commi 76 e 82 dell’art. 3 della l. 24 dicembre 2003, n. 350 (C. Cost. 6-8 giugno 2005 sentenza n. 219, con nota di A. TURSI) [159].
- Contributi previdenziali ed assistenziali – Omissioni contributive – Conseguenze – Somme aggiuntive – Natura – Regime prescrizione (Cass. 21 gennaio 2005 n. 1257, con nota di D. VERNIZZI) [165].
- Previdenza sociale – Regolamento (CEE) n. 1408/71 – Ambiti di applicazione – Pensione di invalidità – Mantenimento del diritto alle prestazioni dopo il trasferimento della residenza in un altro Stato Membro (C. Giust. 7 luglio 2005, terza sezione, procedimento n. C-227/03, A. J. van Pommeren-Bourgondiën c. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank con nota di G. ROSIN) [271].

Processo (in generale)

- Controversie di lavoro concernenti dipendenti delle pubbliche amministrazioni – Ricorso per cassazione per violazione e falsa applicazione dei contratti e degli accordi collettivi nazionali – Poteri della Corte di Cassazione – Diretta interpretazione di tali accordi e contratti collettivi – Criteri (Cass. 3 marzo 2005 n. 4714, con nota di M. DANZA) [171].

Quadro internazionale comparato

- D. GRUBB, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits*, in *www.oecd.org*, 2000 [300] (con nota di G. DI DOMENICO).

Regioni (competenza delle)

- Disposizioni di cui alla l. n. 30/2003 e al d.lgs. n. 276/2003 (c.d. Riforma Biagi) in materia di lavoro a tempo parziale, certificazione dei contratti e conciliazione delle controversie, mantenimento allo Stato delle competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro, mantenimento allo Stato delle funzioni amministrative relative alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all’Unione Europea, delega al Governo in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio d’impresa, prevista individuazione di misure idonee a favorire forme di apprendistato e di tirocinio di impresa –

Illegittimità costituzionale per violazione dei principi che regolano il riparto di competenze tra Stato e Regioni – Esclusione (C. Cost. 28 gennaio 2005 sentenza n. 50, con nota di S. SCAGLIARINI) [182].

- Art. 22, comma 6, del d.lgs. n. 276/2003 relativo alla non applicabilità in caso di somministrazione della disciplina in materia di assunzioni obbligatorie e della riserva di cui all'art. 4-bis, comma 3, del d.lgs. n. 181/2000 – Mancata previsione della deroga nella l. n. 30/2003 (legge delega) – Illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost. – Sussistenza (C. Cost. 28 gennaio 2005 sentenza n. 50, con nota di S. SCAGLIARINI) [182].
- Art. 60 del d.lgs. n. 276/2003 in materia tirocini estivi di orientamento – Riconducibilità alla materia «formazione professionale» di potestà residuale regionale – Illegittimità costituzionale – Sussistenza (C. Cost. 28 gennaio 2005 sentenza n. 50, con nota di S. SCAGLIARINI) [183].

Regno Unito

- EMPLOYMENT APPEAL TRIBUNAL, *Appeal No. EAT/0306/05/SM, Starmer v. British Airways*, 21 luglio 2005 [291] (con nota di W. BROMWICH).

Russia

- Art. 53 del codice del lavoro della Federazione Russa [292] (con nota di S.P. MAVRIN, O. RYMKEVITCH).

Sicurezza (obbligo di)

- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione dalla Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment government in the EU25*, COM(2005)535 final, ottobre 2005 [274] (con nota di L. FANTINI).
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione dalla Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – More research and innovation – investing for growth and employment: a Common Approach*, COM(2005)488 final, 12 ottobre 2005 [274] (con nota di L. FANTINI).
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *27^a Relazione annuale d'attività del Comitato Consultivo per la Sicurezza, l'Igiene e la Tutela della salute sul luogo di lavoro 2002*, SOC 373, 27 agosto 2004, pubblicato il 23 agosto 2005 [274] (con nota di L. FANTINI).

L'associazionismo imprenditoriale oggi

Le associazioni imprenditoriali oggi

Carlo Dell'Aringa, Giuseppe Della Rocca

In questo numero di *Diritto delle Relazioni Industriali* sono raccolti le relazioni e gli interventi del seminario di studi organizzato dall'AISRI (Associazione Italiana di Studi sulle Relazioni Industriali) e tenuto a Roma il 9 marzo 2005 nella sede del CNEL dal titolo: *Le associazioni imprenditoriali oggi: quali prospettive?* L'iniziativa è scaturita dalla riflessione svolta al convegno organizzato dalla stessa AISRI presso l'Università degli Studi di Milano il 6-7 maggio 2004 sul tema della rappresentanza del lavoro nelle relazioni industriali. In quella occasione molto spazio, sia nelle relazioni che nel dibattito, venne riservato al tema della rappresentanza dei lavoratori.

Obiettivo dell'incontro è stato di fornire un quadro sufficientemente esaustivo della realtà dell'associazionismo imprenditoriale. Le riflessioni svolte al convegno di Milano riguardavano i mutamenti intercorsi nell'economia e nella società e in particolare ci si domandava se e come l'associazionismo, sia dei lavoratori in sindacati che quello imprenditoriale, fosse cambiato in un periodo di elevata competizione internazionale, di innovazione tecnologica e di riconversione delle strutture produttive e istituzionali dell'economia, di mutamenti nell'organizzazione del lavoro e nelle forme di occupazione. Ci si chiedeva quali cambiamenti in particolare fossero intervenuti nella rappresentanza, nell'organizzazione e nelle funzioni e attività svolte dalle associazioni. Dalle riflessioni fatte si ricavava l'impressione che molte cose erano cambiate e che occorre fare, seguendo un approccio più strutturato, un primo bilancio su quanto era avvenuto, in modo da discutere la multifforme realtà e i problemi del mondo imprenditoriale e di individuare i principali nodi da sciogliere per il rafforzamento della sua capacità di rappresentanza.

L'interesse per questi temi ha preso maggiore consistenza man mano che la nuova presidenza della più grande associazione degli imprenditori italiani, la "nuova" Confindustria, manifestava, con iniziative concrete, l'intenzione di cambiare alcuni aspetti importanti della propria politica soprattutto rispetto alla gestione precedente. Quest'ultima aveva infatti pilotato questa associazione lungo la linea di un confronto durissimo con il movimento sindacale, attraverso la proposta di una modifica della disciplina dei licenziamenti e con una politica

* Carlo Dell'Aringa è professore ordinario di Economia politica presso l'Università Cattolica di Milano. Giuseppe Della Rocca è professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università degli Studi della Calabria.

di aperto collateralismo col Governo di centro-destra ⁽¹⁾. Paradossalmente proprio le aree più radicali del movimento sindacale avevano finito con il beneficiare di un vasto seguito a causa di questa politica più aggressiva, mentre al contrario l'associazionismo imprenditoriale coglieva, sul proprio fronte, risultati che la stessa base "datoriale" considerava per lo meno incerti.

Nella seconda metà del 2004 e gli inizi del 2005 interviene quindi una correzione del quadro di riferimento per le politiche e le strategie delle relazioni industriali. Da un lato iniziava un periodo di distensione con le OO.SS., con la proposta di una ripresa di un confronto meno conflittuale e forse più costruttivo, un confronto che era stato difficile coltivare negli anni precedenti, dall'altro prendevano corpo alcuni tentativi di ricucire il fronte imprenditoriale innanzitutto attraverso numerosi richiami alla massima coesione possibile, al fine di trovare soluzioni non solo alla crisi dei rapporti sindacali, ma anche ai crescenti problemi dell'industria e dell'economia nel suo insieme.

Da allora, da più parti, nel mondo imprenditoriale, si invita a "fare sistema o squadra" per contrastare il declino economico del Paese; si richiamano con enfasi i temi della ricerca scientifica, dell'innovazione, come strumenti indispensabili per elevare il livello complessivo della *performance* italiana, del dialogo o della concertazione come strumenti efficaci per una convergenza di interessi in funzione di una solidarietà e di uno sforzo comune per uscire dalla crisi. Al contempo si accantonano le polemiche sulla liberalizzazione del mercato del lavoro e sulla riduzione delle garanzie sancite dallo Statuto dei lavoratori ⁽²⁾.

Nel convegno di Milano si erano messi in evidenza i problemi comuni sia ai sindacati che agli imprenditori, rispetto ad uno scenario europeo completamente cambiato nella struttura economica e nel mercato del lavoro. Il declino dei settori tradizionali, all'interno dell'industria manifatturiera, e l'espansione dei servizi privati e pubblici, e di nuovi comparti come quello della tecnologia dell'informazione, ha fatto sì che per gli attori delle relazioni collettive si sia ristretta la base tradizionale di riferimento e si sia creata la necessità di reclutare nuovi membri, appartenenti ad una tradizione diversa da quella tradizionale.

Con la trasformazione della struttura economica sono cambiati anche i rapporti di impiego: il peso relativo di quelli a tempo pieno ed indeterminato diminuisce sensibilmente. Fenomeno che ha investito in primo luogo la *membership* dei sindacati, ma che ha coinvolto anche gli imprenditori. La tendenza verso un mercato del lavoro più flessibile è anche il risultato del cambiamento nella struttura delle imprese, meno integrate verticalmente, più legate ad un'economia di reti, più di piccole dimensioni, più polverizzate ma integrate sul territorio (il 35% delle imprese nell'area dell'UE sono al di sotto dei dieci dipendenti). Piccole e piccolissime imprese non sempre disposte ad entrare in associazioni dominate dalle grandi.

⁽¹⁾ Così L. LANZALACO, *La Confindustria di D'Amato*, in *Il Mulino*, luglio-agosto 2000, a. XLIX, n. 394, 682.

⁽²⁾ Si veda su molti di questi aspetti qui richiamati il recente lavoro di G. BERTA, *La Confindustria di Montezemolo*, in ISTITUTO CARLO CATTANEO, *Politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2005.

Le economie nazionali sono a loro volta coinvolte in un processo di accelerata internazionalizzazione, che minaccia il livello di rappresentanza e di legittimità sia dei sindacati che delle associazioni imprenditoriali. Il processo di internazionalizzazione ridimensiona, infatti, da un lato i possibili benefici di associazioni che concentrano la loro attività solo sul piano nazionale, dall'altro intensifica la competizione di mercato, crea nuovi profili di imprese, multinazionali di grandi o di piccole dimensioni, influenzate anche da esperienze di altri Paesi e con un minore impegno su un terreno strettamente nazionale. La maggiore flessibilità ed internazionalizzazione dell'economia crea, allo stesso tempo, bisogni crescenti delle aziende che devono coordinare strategie con altre imprese, di altri settori e anche di altri Paesi.

Se da un lato vi è un processo di esternalizzazione delle attività e delle produzioni, dall'altro vi è un maggiore impegno delle imprese ad investire e a valorizzare le proprie risorse umane. Si compete con successo, come è in uso dire, anche grazie alla capacità di investire sul personale, motivandolo e adattando le forme di regolazione delle condizioni di lavoro e di impiego alle specifiche condizioni in cui l'azienda si viene a trovare. Di qui anche la crescente importanza attribuita alla contrattazione decentrata. La riduzione di gran parte della contrattazione collettiva al solo livello di impresa o addirittura a livello di unità produttiva è un fenomeno che ha coinvolto più realtà nazionali, anche Paesi ad elevata centralizzazione negoziale come la Svezia. Tale processo ha condotto le associazioni imprenditoriali a rivedere in parte la loro funzione, a riconsiderare la propria organizzazione interna e il tipo di rapporti da tenere con gli altri attori delle relazioni industriali ⁽³⁾.

Il richiamo alla concertazione e alla cooperazione all'interno del mondo imprenditoriale deve fare i conti con quella che in Italia è stata chiamata una "metamorfosi" ⁽⁴⁾ dell'industria e degli imprenditori italiani; metamorfosi che implica il dover riconsiderare il numero e le forme della rappresentanza degli imprenditori, le tipologie di *membership* delle numerose associazioni e la loro composizione e organizzazione interna. La tenuta e la crescita dell'associazionismo degli imprenditori è infatti dipendente dalla loro capacità di reclutare nuovi attori e di integrarli, nonostante l'esistenza di profili economici e culturali molto diversi. Dipende inoltre dalla loro struttura organizzativa e dalle funzioni che legittimano l'adesione di nuovi iscritti e l'attività di rappresentanza.

Sono questi i temi del dibattito e in essi vanno individuate le sfide che l'associazionismo imprenditoriale dovrà affrontare. Il seminario ha quindi cercato di rispondere a uno o più dei seguenti interrogativi.

Come è cambiato il mondo degli associati. Ci si riferisce a quei cambiamenti più recenti che hanno modificato la natura del bacino di reclutamento e di rappresentanza delle associazioni; al peso crescente che nel tessuto produttivo ed economico hanno le medie imprese, o le grandi e medie imprese di servizio; alla

⁽³⁾ Sono questi i punti salienti della relazione di E. TRAXLER, *Responding to challenge of Industrial Relation: a cross national comparison of trade unions and employer associations*, al convegno di Milano del 6-7 maggio 2004. La relazione è stata pubblicata in lingua italiana in *q. Rivista*, 2005, n. 1.

⁽⁴⁾ Il termine è di G. BERTA nel suo lavoro *Metamorfosi, l'industria italiana tra declino e trasformazione*, Università Bocconi Editore, Milano, 2004.

presenza o meno di imprese multinazionali (di grandi e di piccole dimensioni, le cosiddette multinazionali "tascabili"). Quali interessi e/o valori la vecchia e nuova imprenditorialità cerchi nell'associazionismo; perché e come associarsi; quali le principali differenze rispetto al passato.

Come cambia la rappresentanza dei datori di lavoro. La questione si riferisce in primo luogo al diffondersi dell'associazionismo "datoriale". L'attenzione in questo caso riguarda innanzitutto il tema della proliferazione della rappresentanza, il motivo della diffusione di nuove associazioni; quale percorso si segue nell'organizzare gli interessi e quali fattori rispondono al moltiplicarsi delle forme di rappresentanza? Quale è la rilevanza del fenomeno e quali i suoi limiti? Quali possibilità di convergenze? In secondo luogo si affronta il problema della composizione interna delle associazioni. Cosa è cambiato con l'entrata delle imprese a partecipazione pubblica e delle amministrazioni pubbliche nell'arena della rappresentanza degli interessi datoriali privati? Quale gestione strategica di questo confine fra pubblico e privato si osserva in una situazione completamente diversa dal tradizionale dualismo degli anni Sessanta e Settanta tra impresa privata e impresa pubblica? Ci si riferisce in questo caso alla nascita nel 1993 di ARAN (l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile di 8.000 amministrazioni con circa tre milioni di addetti) ma anche, e non in modo secondario, al venire meno dell'associazionismo delle imprese a partecipazione statale.

Come cambiano gli assetti organizzativi. Il tema riguarda in questo caso la missione e la struttura interna delle associazioni. Da un lato ci si chiede se sono intervenuti cambiamenti rilevanti nella missione, negli statuti, nelle procedure di elezione degli organismi e di democrazia interna e di partecipazione degli associati. Dall'altro quali strutture, quale è il grado di centralizzazione e quale è la presenza di quelle intermedie (categoriali o territoriali) nell'associazionismo imprenditoriale. Quali le proposte di miglioramento o di razionalizzazione, come attirare maggiore partecipazione o nuovi potenziali associati.

Quali attività e funzioni tendono a prevalere. Il tema riguarda quali attività e quali funzioni saranno in grado di legittimare il ruolo dell'associazione nel futuro. In particolare tra rappresentanza politica istituzionale, contrattuale o di servizio. A che livello nazionale/territoriale, confederale o di categoria queste attività saranno svolte? In particolare l'area della contrattazione collettiva tradizionale costituirà sempre ed in ogni caso il principale canale per lo sviluppo dell'associazionismo imprenditoriale? E in generale quali prospettive nella prassi operativa si adotteranno per rafforzare la rappresentanza, l'organizzazione, l'estensione dell'associazionismo ad altri potenziali associati?

I testi che seguono cercano di rispondere, almeno in parte, a questi interrogativi e offrono uno spaccato, suscettibile di approfondimenti, della realtà e dei problemi dell'associazionismo imprenditoriale in Italia. L'impostazione data alla scelta dei testi riproduce quella che è scaturita dall'organizzazione del seminario e cioè: relazioni e comunicazioni di analisti da un lato e interventi dei rappresentanti di importanti associazioni quali Confindustria, Confartigianato, Lega delle Cooperative, Confcooperative, Confservizi e ARAN, dall'altro. Le relazioni introduttive e le comunicazioni mettono in evidenza un cambiamento morfologico dei membri, o dei potenziali tali, delle associazioni, dei loro principali problemi. Gli

interventi sono più propensi rispetto alle relazioni, in alcuni casi, a discutere soluzioni per il futuro, in altri semplicemente a documentare la crescita e i problemi della propria associazione.

Le due relazioni introduttive al convegno, quelle di Aldo Bonomi e di Luca Lanzalaco, identificano il cambiamento nel profilo delle imprese italiane e il loro modo di associarsi. Bonomi sostiene che il capitalismo italiano si contraddistingue, rispetto a quello degli altri Paesi europei, per essere un capitalismo che fa del territorio la sua caratteristica fondamentale e la sua arma vincente. Modello che si scompone in due: quello delle grandi imprese familiari e quello del capitalismo molecolare, imperniato sulla piccola e micro impresa artigiana o commerciale. I due ambiti hanno storicamente dato adito ad un patto ben preciso. La politica nazionale e le grandi istituzioni hanno interloquito per lo più con la grande impresa, in parte con la grande banca, con il sindacato e Confindustria, mentre i sistemi di piccola impresa hanno avuto nell'ente locale, nelle Camere di Commercio e nelle associazioni imprenditoriali, Cna, Confcommercio e Confartigianato, i propri riferimenti istituzionali e di rappresentanza.

L'evoluzione della competizione ha messo in crisi questa bipartizione. Sono entrati in crisi sia il modello familiare della grande impresa, sia il modello del distretto industriale, che si è evoluto verso nuove forme di verticalizzazione più sofisticate, dando origine a quello che Mediobanca chiama "capitalismo a grappolo", ovvero un sistema di 35.000 imprese che ne controllano 135.000 e che ha nella media impresa-multinazionale tascabile il proprio riferimento (Ferrari, Pininfarina, Barilla, Ferrero, Brembo, etc.).

Il primo fattore di cambiamento è quindi la dimensione. Per qualche studioso l'Italia industriale è di fatto scomparsa ⁽⁵⁾, altri la considerano in affanno per la concorrenza portata dal commercio internazionale ai suoi settori tradizionali, ma altri ancora sono propensi ad individuare nuovi attori. Non più lo scenario di grandi imprese da un lato e piccolissime imprese dall'altro ma la crescita del numero delle imprese di dimensione media. Crescita che non sembra dovuta solo alla progressiva "deverticalizzazione" delle grandi, ma anche all'emergere di soggetti imprenditoriali più dinamici a capo di imprese fortemente internazionalizzate, portate però ad agire in mercati di nicchia. Il futuro di queste imprese si forma attorno all'asse dei sistemi territoriali e dell'integrazione internazionale. Queste due dimensioni si differenziano da quelle tradizionali della politica industriale e richiedono una interazione virtuosa tra processo economico e ruolo delle istituzioni. Esigono altresì una rete di servizi e capacità di rappresentanza commerciale a livello intermedio e internazionale ⁽⁶⁾.

Luca Lanzalaco analizza invece il modo in cui le associazioni imprenditoriali italiane hanno fatto fronte ai profondi mutamenti in atto nel sistema economico e politico nazionale ed internazionale. L'Autore evidenzia due tendenze. Rileva una sostanziale stabilità, a livello "macro", nella struttura di rappresentanza in generale. I suoi tratti distintivi (frammentazione, scarsa differenziazione tra funzioni economiche e funzioni sindacali, etc.) sostanzialmente restano invariati. Rileva allo stesso tempo che il legame organico tra partiti ed associazioni si è

⁽⁵⁾ L. GALLINO, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Einaudi, Torino, 2003.

⁽⁶⁾ Si veda G. BERTA, *Metamorfosi, l'industria italiana tra declino e trasformazione*, cit.

allentato e che la Confindustria, la principale associazione del settore industriale, non svolge più le stesse forti funzioni di *leadership* nei confronti delle associazioni degli artigiani, dei commercianti, degli agricoltori e delle cooperative, come invece era solita fare in passato. A livello di assetti organizzativi all'interno di ogni singola associazione si registrano *microadattamenti* spesso molto innovativi (offerta di nuovi servizi, politiche di *networking* tra imprese, *outsourcing* di alcune funzioni di supporto alle imprese). L'Autore, infine, sostiene che per interpretare le tendenze in atto e individuare le prospettive dell'associazionismo imprenditoriale in Italia è necessario considerare le scelte strategiche che i gruppi dirigenti delle associazioni debbono fare per fronteggiare i mutamenti in atto nel contesto in cui operano.

Le comunicazioni approfondiscono o commentano alcuni dei principali aspetti delle relazioni. Maurizio Catino si sofferma sulla frammentazione della rappresentanza imprenditoriale, pari se non maggiore di quella sindacale. I fattori di mutamento sono individuati nell'indebolimento, almeno tendenzialmente, del collateralismo politico e della contrattazione collettiva come funzione principale, per soffermarsi sull'aumento delle funzioni economiche. Sono funzioni non solo di erogazione di servizi (amministrativi, di credito, di marketing, commerciali) ma anche di servizi finalizzati ad organizzare la promozione di *business* attraverso l'organizzazione di reti, la cooperazione tra più attori con integrazioni organizzative e finanziarie.

Paolo Garonna e Rita Carisano evidenziano quelli che sono gli elementi di declino e di rinascita del modello di rappresentanza imprenditoriale italiano. Prospettano per il futuro un pluralismo e una competizione, all'interno del sistema, una competizione, però, che sia in grado di evitare la frammentazione e la esclusiva difesa di interessi corporativi. Propongono inoltre aggregazioni di tipo trasversale, rispetto alle mappe di rappresentanza tradizionali di settore merceologico, e sottolineano anch'essi l'importanza della fornitura di servizi di *business*. La comunicazione rimarca il tema dell'autonomia delle associazioni e la pratica del volontarismo in tutte le attività associative. Per salvaguardare tale pratica sottolineano il rischio, che corre la contrattazione collettiva, di forme di regolazione per legge e di legittimazione dall'alto.

Poco analizzati sono stati i cambiamenti intervenuti nella *membership* delle associazioni. Sono cambiamenti dovuti non solo alla presenza di nuove medie imprese ma anche all'entrata nella scena di imprese di servizio privato, in alcuni casi grandi imprese multinazionali della grande distribuzione e della ristorazione, e alle trasformazioni intervenute nello stato giuridico di quelle pubbliche (anche in quei casi in cui non è possibile definirle come aziende a pieno titolo private). Nel caso di Confindustria ad esempio l'adesione di colossi pubblici quali Ferrovie, Telecom e Alitalia ha permesso di compensare la perdita di peso del comparto industriale classico, ma ha anche fatto venire meno la stretta linea di demarcazione nell'associazionismo datoriale tra pubblico e privato. Con questo tipo di diversificazione non si possono sottacere le possibilità di un cambiamento nei metodi, nelle forme e nei riti dell'associazionismo imprenditoriale privato ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ I. CIPOLLETTA, *La Confindustria negli anni 90*, in *Industria e Cultura*, 2002, n. 1.

L'aspetto principale che colpisce è la diversa enfasi che gli interventi delle associazioni, che organizzano in maggioranza imprese private, pongono sul tema della contrattazione, rispetto a quelle pubbliche. Mentre le prime si muovono indistintamente sul ruolo dei servizi come strumento essenziale per incentivare le adesioni e l'integrazione interna, le seconde si soffermano di più sui temi e sul ruolo della contrattazione collettiva. Così in primo luogo il responsabile dell'organizzazione di Confindustria, che insiste sul tema della rappresentanza attraverso i valori e i servizi. Valori come il riconoscimento di una tradizione che dura ormai da quasi un secolo di rappresentanza politica degli imprenditori italiani e di conseguenza la necessità di darsi un'organizzazione speculare (anche sul territorio) rispetto al sistema istituzionale. Servizi in quanto le adesioni e il finanziamento dell'organizzazione devono molto alla loro diffusione, specializzazione e qualità. Tra questi, e in sintonia con le relazioni, l'importanza della promozione internazionale del "marchio Italia".

Gli interventi delle due associazioni in rappresentanza del movimento cooperativo confermano, in un ambito e con riferimenti diversi, lo stesso tipo di interpretazione. Esse hanno sperimentato una forte crescita degli associati, particolarmente impetuosa nei servizi e nella cooperazione sociale, e una crescita della dimensione media aziendale. Le due principali organizzazioni che rappresentano anch'esse, da quasi un secolo, il movimento cooperativo si attestano, nonostante e forse grazie alla competizione fra loro, sull'80% delle imprese cooperative. Le motivazioni del mantenimento degli iscritti e della loro crescita si fonda ormai più che sul collateralismo tra movimento cooperativo e partiti, sulla qualità e sulla rete dei servizi.

Il tema dei servizi si ripropone anche per le associazioni artigiane. L'affermazione della micro impresa nell'economia, costituitasi su un capitale peculiare, quello dell'iniziativa personale, ha bisogno di un coinvolgimento in una rete comune di prodotti e di servizi non sulla base di una centralizzazione gerarchica, ma sulla divisione del lavoro tra unità. La piccola impresa, secondo Cesare Fumagalli, segretario generale di Confartigianato, ha bisogno di meta-organizzazioni e di infrastrutture ambientali. Presenza sul territorio e competizione tra territori conducono di per sé alla richiesta di forme di organizzazione della solidarietà e di organizzazione di servizi per competere sui mercati.

Diverso invece l'approccio delle associazioni di parte pubblica. Per l'ARAN, la contrattazione collettiva è elemento costitutivo della sua nascita e della sua permanenza nell'ambito dello scenario delle associazioni datoriali. La contrattazione collettiva è uno strumento importante per creare consenso all'interno della amministrazione pubblica e un ritorno al passato (e cioè al ruolo della legge come regolatore delle relazioni di lavoro) sarebbe impensabile. In parte in contrasto con quanto sottolineato da alcune relazioni, in particolare di Paolo Garonna e Rita Carisano, l'intervento del presidente dell'ARAN sottolinea l'importanza, per lo sviluppo dell'associazionismo, che la disciplina delle procedure e della rappresentanza al tavolo negoziale sia affidata alla legge.

In un'ottica in parte diversa il testo di Raffaele Morese, presidente di Federservizi, che enfatizza l'elevata frammentazione delle associazioni e la loro completa inefficacia al tavolo della concertazione. A differenza del testo ARAN, Morese individua la soluzione di questo importante problema non nella

regolazione per legge ma in un accordo politico tra le associazioni e nella individuazione di nuovi contenitori per l'associazionismo imprenditoriale. Accordo in cui dovrebbero essere riconfermati l'autonomia dal Governo, il volontarismo e allo stesso tempo nuove aggregazioni per evitare una eccessiva competizione tra le associazioni e arrivare a risultati positivi nella negoziazione con le altre parti sociali.

Per molti di questi interventi il versante della politica sindacale non sembra in grado da solo di qualificare per il futuro la rappresentanza imprenditoriale rispetto ai propri membri e incentivarne l'adesione. Per l'associazionismo privato una prospettiva utile può essere la tutela degli interessi degli associati nelle decisioni di politica economica e la promozione di servizi e di aggregazioni commerciali e di *business*. Nonostante il ritorno alla concertazione, il suo successo non sembra scontato. Vi è chi ricorda ⁽⁸⁾ che la crisi della concertazione risale a prima dell'avvento del Governo di centro-destra, a partire dal patto di Natale del 1998 il quale si faceva carico di un numero troppo elevato di obiettivi e di comportamenti virtuosi delle parti in gioco, senza dare chiare indicazioni sulle risorse e sul modo di come tutto ciò avrebbe potuto avvenire.

⁽⁸⁾ I. CIPOLLETTA, *La Confindustria negli anni 90*, cit.

Un nuovo associazionismo imprenditoriale?

Tiziano Treu

In tanti anni di vita dell'AISRI, per l'Italia almeno 35 dalla fondazione ad opera di Gino Giugni, questo argomento non era mai stato affrontato, anche se vi fu un periodo in cui avviammo alcune ricerche sull'associazionismo datoriale. Correvano gli anni Settanta, periodo di furori ideologico-politici che alimentarono interesse soprattutto per i sindacati dei lavoratori e di riflesso anche per le associazioni datoriali. Da allora non si è andati molto avanti. A me risulta che a livello internazionale lo squilibrio delle conoscenze è simile. Anzi c'è qualche "estremista" anglosassone che ritiene sufficiente studiare l'impresa e inutile soffermarsi sulle associazioni datoriali. In effetti i giuristi direbbero, in inizio di discorso, che la differenza va in radice, perchè mentre l'associazionismo dei lavoratori è necessario, quello dei datori di lavoro è eventuale. L'impresa è già un soggetto collettivo, scrivevano i giuristi di 200 anni fa; per questo non è necessario che si unisca ad altre associazioni. Una seconda premessa serve per sottolineare che le trasformazioni dell'impresa sono studiate meno, almeno dai giuristi (ma forse anche dagli economisti), di quanto non siano analizzate, quasi morbosamente, le trasformazioni del lavoro. Solo recentemente, i giuristi del lavoro hanno scoperto non solo che il lavoro si è diversificato, atipizzato, ma che l'impresa ha subito trasformazioni altrettanto profonde. Confrontate le migliaia di pagine che i miei colleghi giuristi scrivono sulla legge n. 30/2003 con la debolezza delle analisi sull'impresa.

Al riguardo faccio alcune osservazioni impressionistiche, sulla base di quanto appreso qui e della mia esperienza.

Le tendenze prevalenti sembrano suggerire che una fase si sta concludendo nella vita delle associazioni datoriali (e forse non solo). Non occorre essere catastrofisti, né immaginare che sia in crisi l'intero associazionismo, il sindacato *in primis*. Non è vero, però il cambiamento è profondo. Da quello che possiamo vedere, la destrutturazione dell'impresa e l'impresa a rete sono veramente novità strutturali, che potrebbero anche sostituire certe funzioni tradizionali dell'associazionismo. Un altro segnale di rischio è la frammentazione settoriale. Anch'io sono rimasto impressionato, quando mi occupavo di trasporti, dal fatto che la frammentazione del fronte datoriale era maggiore di quella già altissima del versante sindacale e, al di là delle dichiarazioni, nessuno la voleva ridurre.

* Tiziano Treu è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

Eppure proprio nel settore dei trasporti, dove è massima la micro-conflittualità, sarebbe stato “razionale” fare uno sforzo per ricompattare il sistema. La mia impressione è che gli interessati fossero vittima di una logica assolutamente di breve periodo: all’insegna del *divide et impera*. Ma nel medio periodo, gli effetti della frammentazione sono del tutto negativi.

Un altro fattore rilevante è il decentramento, che non è solo produttivo ma anche istituzionale; questo cambia il quadro, perché le varie associazioni sindacali e datoriali sono tradizionalmente centralistiche; nella mia esperienza è molto più centralista l’associazionismo imprenditoriale, come quello sindacale, di quanto non sia la stessa struttura ministeriale.

Qui non si è parlato dell’effetto del sistema politico sul nostro argomento. A me pare che l’attuale bipolarismo, più o meno imperfetto che sia, ha un impatto notevole anche sulle associazioni sociali. Non so quali saranno le evoluzioni del bipolarismo, né le sue conseguenze. Però non c’è dubbio che il vecchio proporzionalismo favoriva un tipo di *lobby* politica in cui tutti gli attori ottenevano qualche vantaggio. Questo sta cambiando. Non è detto che il bipolarismo sia contrario all’associazionismo ma, secondo me, non facilita il tipo di *lobby* tradizionale. Costringerà tutti, anche i gruppi di pressione, a essere più selettivi, oltre che più professionali.

Quanto ai prodotti dell’associazionismo, anche i grandi patti sociali devono tener conto del mutato quadro politico (oltre che economico). Il grande accordo interconfederale del 1993, con le relative politiche dei redditi, è l’ultimo prodotto di un capitolo che chiude il secolo scorso. Io sono per la concertazione, ma mi auguro che non ci sia più un accordo come quello del 1993. Bisognerà trovare formule diverse, più selettive e decentrate di concertazione, proprio per salvare questo metodo e renderlo utile nel nuovo contesto.

Una ulteriore osservazione riguarda l’utilità della legge su questa materia. Quando si parla di legge sulla rappresentanza e sulla rappresentatività, oggi come in passato, non si considera mai seriamente la rappresentatività dei datori di lavoro, ma ci si concentra su quella dei sindacati. Al più ci si limitava a generici riconoscimenti secondo cui i criteri che valgono per l’una dovrebbero valere anche per l’altra. Ma le conseguenze di tali affermazioni non venivano approfondite; né lo era la loro fondatezza. Ora la vulgata ufficiale del presente Governo è che l’impostazione liberista escluderebbe leggi sulla rappresentatività (così il *Libro Bianco* del Ministero del lavoro). Chi sostiene l’opportunità di interventi legislativi in materia, sempre pensando ai sindacati dei lavoratori, in realtà lo fa per motivi specifici. La Cgil, in particolare, lo fa per disinnescare il problema degli accordi sindacali separati. Al momento la prospettiva di una legge in materia non è attuale; né è facile prevedere cosa succederà nel prossimo futuro. Mi sembra difficile immaginare che si rilanci l’idea di una legge attuativa dell’articolo 39 della Costituzione. In ogni caso un intervento legislativo sul punto richiederebbe un consenso delle parti sociali che per ora è lontano. Forse si può cambiare utilmente piano: ad esempio, secondo me è tempo di rilanciare la legislazione sui minimi – vecchia idea di 50 anni fa – per sostenere le basse retribuzioni.

Non so quanto si sia parlato degli enti bilaterali. Sono sempre stati più o meno attivi; ora sono alquanto incentivati dall’attuale legge n. 30/2003 (a dire il vero

senza grandi stravolgimenti). Non solo per questo sono strutture probabilmente destinate a svilupparsi. Il loro sviluppo può fornire un appoggio istituzionale, sia per i sindacati dei lavoratori, sia per le associazioni datoriali: su due versanti, dei servizi, soprattutto, e dell'identità. Bisognerebbe, peraltro, distinguere quali sono le funzioni utilmente esercitabili da questi enti. Alcune funzioni, che si possono sicuramente rivitalizzare ed essere appoggiate sugli enti bilaterali, riguardano i servizi sul mercato del lavoro in senso lato (servizi utili ma poveri), la formazione continua (questo sarebbe un *business* ricco, con forte valore sia economico-produttivo, sia identitario), e la previdenza complementare. Forse è la volta buona per il decollo di quest'ultima; e soprattutto per le zone ad alta dispersione di piccole aziende, gli enti bilaterali possono svolgere una funzione preziosa, anche questa con forte valore identitario.

Più difficile è l'intervento in tema di ammortizzatori sociali; perchè questi devono essere universali. Ma ad una base universale possono aggiungersi prestazioni complementari gestibili dagli stessi enti. Il modello della Confindustria può essere utile per trarne indicazioni estensibili. Occorrerà vincere forti resistenze da parte sindacale, specie della Cgil. Peraltro un coinvolgimento del sindacato nella gestione degli ammortizzatori sociali come di altre attività di welfare può essere utile per rafforzarne la tenuta. L'esperienza dei Paesi scandinavi lo conferma e mostra un coinvolgimento anche delle associazioni datoriali in tali attività.

Altre funzioni che mi sembrano adatte all'associazionismo imprenditoriale sono quelle ricordate anche qui: funzioni di servizio e strategiche, sostegno allo sviluppo, all'internazionalizzazione delle imprese, ecc. Questo implica un vero cambio di strategia: è una sfida difficile, ma probabilmente ineludibile. Resta aperto il nesso fra queste funzioni di servizio e il quadro politico. Un rafforzamento del bipolarismo richiederebbe associazioni meno numerose, con funzioni più selettive, e con maggiore responsabilizzazione verso il quadro politico. Ci sarebbe però da conciliare l'unità delle associazioni verso la politica e la frammentazione attuale nello svolgimento delle funzioni di servizio. È una ipotesi interessante qui avanzata. Le due logiche non sono facili da combinare; anzi sono completamente diverse. Il sistema bipolare spingerebbe soprattutto nella prima direzione.

Un altro fattore da considerare è il federalismo: se il processo di federalismo va avanti sul serio, si chiariscono e magari comprendono anche gli aspetti fiscali, che sono decisivi, cambia completamente il quadro anche dei rapporti tra le associazioni, quelli contrattuali e ancora più quelli concertativi.

Ho fatto una piccola ricerca, e ce ne sono altre più approfondite sulla concertazione territoriale di seconda generazione. È diversa dalla concertazione tradizionale dei Patti territoriali, dei contratti d'area, fatta per recuperare fondi per lo sviluppo in modo spesso casuale. Questa concertazione territoriale, di seconda generazione, soprattutto regionale ma anche provinciale, è fortemente appoggiata sulle funzioni degli Enti locali e delle Regioni; quindi non è così dipendente da risorse o da input ministeriali. Se oltre a sviluppare le proprie funzioni, le autonomie locali avranno anche le risorse necessarie, sarebbe più facile attuare una diversificazione dei prodotti e dei servizi, anche insieme con le associazioni di categoria. Si avrebbe così una concertazione appoggiata dalle

organizzazioni che operano a geometria variabile. Per questo dicevo che gli esperimenti della Confartigianato possono essere un modello del futuro. La nostra Associazione, con i suoi esperti, potrebbe utilmente sviluppare la ricerca su queste possibili manifestazioni di un nuovo associazionismo.

Capitalismo di territorio e forme della rappresentanza

Aldo Bonomi

Sommario: **1.** Diversi modelli nazionali di capitalismo. – **2.** Il territorio a fondamento delle geocomunità. – **3.** Il difficile mestiere della rappresentanza.

1. La fase di trasformazione che interessa il sistema della rappresentanza si iscrive nel mutato scenario indotto dalla globalizzazione dei mercati. Questo scenario non è, come a volte si è portati a credere, omogeneo, ma vi si distinguono diversi modelli di capitalismo.

Sono diversità che affondano le loro radici nella storia dei Paesi e che oggi danno forma a modelli socio-economici di cui occorre ricercare le possibili forme di integrazione.

Il *capitalismo anglosassone* non è certamente quello della rivoluzione industriale, ma intanto nel corso del tempo ha maturato una specializzazione finanziaria che colloca la Borsa di Londra nella posizione di leader in campo europeo. Non solo il *management* bancario ma gli stessi *shareholders* sono le componenti elementari di uno sviluppo finanziario le cui prerogative di influenza si estendono ben oltre il settore e le sue specializzazioni professionali.

Dal canto suo, il *capitalismo renano* continua a riprodurre un modello di cogestione i cui protagonisti sono soprattutto la grande impresa, la grande banca, il grande sindacato. È un modello che proprio in virtù di questa logica cogestionale ha saputo assicurare elevati livelli di coesione sociale, il contenimento dei conflitti sociali, una diffusa distribuzione della ricchezza. È però anche un modello che ora non sembra poter più contare sugli automatismi che l'intesa fra i grandi poteri conteneva implicitamente. Anche in questo caso, infatti, sembra essere giunta al suo esito finale l'evoluzione tutta fordista di questo modello. Da un lato, le ragioni di costo e di disponibilità delle risorse, dall'altro i nuovi comportamenti individuali e collettivi nel campo delle attività produttive e di consumo sottopongono a pressione quello che per più lungo tempo ha rappresentato in Europa la compiuta concretizzazione del modello fordista.

Ancora diverso il cosiddetto *capitalismo anseatico*, che come un tempo si estende fino alle Fiandre e che con Svezia, Finlandia e Olanda registra costantemente i più alti standard di innovazione. È il modello che oggi sembra aver

* Aldo Bonomi è direttore del Consorzio AASTER di Milano.

realizzato appieno quel passaggio di fase che dalle materie prime e lavoro fisico giunge agli attuali fattori chiave dell'economia: intelligenza, conoscenza, creatività. In sostanza, questi Paesi detengono notevoli competenze tecnologiche, hanno investito, e continuano a farlo, sui talenti creativi e sembrano inoltre possedere quei valori e quelle attitudini che sono associati con la capacità di attrarre talenti stranieri. In definitiva, è un modello che sembra aver preso sul serio l'idea che la creatività è un elemento fondamentale della vita sociale ed economica, e come tale è una risorsa continuamente da valorizzare e replicare. Naturalmente sono tante le possibili applicazioni, ma – questa la consapevolezza raggiunta – se si vuole raggiungere più alti standard di benessere, tutti devono essere messi nelle condizioni di operare in contesti che premiano il valore aggiunto del lavoro creativo.

Il *modello francese* vede invece al centro della strategia economica il ruolo della politica; in particolare, almeno nella versione più recente, attraverso la creazione, guidata dal Governo, di “campioni europei”, cioè di aggregazioni industriali, bancarie e di servizi di dimensioni tali da poter competere con le multinazionali americane. Si tratta di un'evoluzione che in qualche misura va in controtendenza rispetto alla stagione delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, dell'uscita dello Stato dall'economia. A ben vedere, però, va in controtendenza anche con le politiche europee di liberalizzazione perseguite negli anni passati. Resta il fatto che il modello francese sembra mantenere un dinamismo capace di riprodurne le caratteristiche anche nella fase storica di affermazione degli spazi sovranazionali. Rimane semmai l'interrogativo, ma non è cosa di poco conto, se la nuova centralità dello Stato, perseguita peraltro di comune accordo con Berlino, non contribuisca a dividere, invece che a unire, l'Europa delle politiche industriali liberalizzatrici.

Nel *capitalismo mediterraneo* l'Italia conserva il tradizionale profilo di laboratorio. Tradizionale perché nei tanti cambiamenti che si sono avvicinati, il nostro Paese ha sempre saputo mantenere caratteri di distintività e di adattamento creativo alle trasformazioni che l'hanno in certa misura contraddistinto sullo scenario internazionale. Anche nella fase attuale, in mezzo a tante difficoltà e perfino crisi, il nostro modello conserva elementi di originalità che lo segnalano agli occhi degli osservatori più attenti, oltre che degli operatori internazionali. Il territorio – la principale risorsa di questo modello, tanto da poterlo per l'appunto definire anche come *capitalismo di territorio* – non è certo una caratteristica nuova del capitalismo nazionale; la vicenda dei distretti industriali è da decenni al centro delle principali dinamiche di sviluppo delle produzioni *made in Italy*. Oggi però il territorio si fa motore dello sviluppo attraverso il protagonismo di medie imprese che si qualificano ormai come autentico architrave del modello italiano. Sono imprese infatti che non interrompono i rapporti locali nel nome della proiezione internazionale; rinsaldano al contrario la propria presenza su scala globale utilizzando e trasferendo risorse di conoscenza alla rete delle imprese minori, alle imprese cioè che continuano magari a operare nella ristretta dimensione locale ma che in questo modo si aprono all'innovazione di cui le medie imprese si fanno interpreti. Ne sono felici esempi la Brembo di Bombassei, con la sua proiezione da Curno, nella bergamasca, fino in Polonia, la Merloni, impresa marchigiana che da tempo opera in Russia con propri impianti, la Geox

di Moretti Polegato, le cui tecnologie della calzatura trovano modalità di applicazione anche in Romania. Non si tratta di semplici delocalizzazioni; sono invece forme di internazionalizzazione in cui le esigenze di presidio dei nuovi mercati si coniugano con quelle di localizzazione nei territori più attrattivi e, perché no, anche più convenienti.

Di fronte a questa varietà non si tratta naturalmente di “preferire” un modello all’altro, sarebbe privo di senso. Sono infatti tutti modelli che ricercano, magari molto empiricamente o, al contrario, con molta supponenza ingegneristica e programmatoria, le interdipendenze che la nuova Europa in ogni caso impone. Occorre mantenersi fedeli a questa direttrice che va nel senso dell’integrazione tra le rispettive particolarità. Tanto più che intanto l’Europa si è allargata, comprendendo ormai diversità che neanche lontanamente sono assimilabili ai modelli sopra riportati della vecchia Europa.

In questo quadro, quello italiano, ma anche quello spagnolo, si distingue per essere un capitalismo di territorio. Anche se spesso vittima di una retorica che tende ad assimilare il modello mediterraneo a quelli francese o anglosassone, delineando un’“Italietta” con le sue imprese troppo piccole, il suo opportunistico galleggiamento sociale ed economico privo di sapere e poteri in grado di reggere alla competizione, non vi è dubbio che siamo un capitalismo di territorio nel quale le imprese, per dirla con Becattini, sono progetto di vita. Un impasto complesso e articolato di una pluralità di soggetti semplici: la famiglia messa al lavoro, le PMI, i distretti industriali, sino alle piattaforme produttive. A differenti modelli corrisponde anche una diversa natura dell’impresa. Se, per riprendere Becattini, in Italia essa corrisponde ad un progetto di vita, nel capitalismo anglosassone rappresenta una molecola del capitale, mentre nel capitalismo renano l’impresa è un soggetto politico.

2. In relazione alle ricadute di questa specificità italiana sul tema della rappresentanza occorre evidenziare come il modello di capitalismo di territorio italiano si scinde in due universi: quello delle grandi imprese famigliari e quello del capitalismo molecolare imperniato sulla piccola e microimpresa artigiana o commerciale. Questi due ambiti hanno storicamente dato adito ad un patto ben preciso. La politica nazionale e le grandi istituzioni hanno interloquito per lo più con la grande impresa, in parte con la grande banca, con il sindacato e Confindustria, mentre i sistemi di piccola impresa avevano nell’ente locale, in Cna, Confcommercio e Confartigianato i propri riferimenti istituzionali e della rappresentanza di territorio. In questo modo si è venuta a determinare una chiara gerarchia tra le rappresentanze, che prescindeva dalla numerosità degli associati, ma che era legata al rapporto di prossimità politica con il centro. La questione appare ancora oggi irrisolta, sebbene questo patto non scritto appaia in crisi a partire dalla lunga transizione che investe le istituzioni pubbliche centrali e locali e le loro attribuzioni, a partire dalla Legge Bassanini sino all’attuale dibattito sul federalismo. Sullo sfondo di queste riforme vi sono le modalità attraverso le quali il capitalismo di territorio intende competere nella globalizzazione. Il dualismo irrisolto sul piano istituzionale e della rappresentanza deve fare i conti con un’evoluzione degli assetti competitivi che ha già superato questa bipartizione essendo entrati in crisi sia il modello famigliare della grande impresa (Fiat), sia il

modello del distretto industriale, che si è evoluto verso nuove forme di verticalizzazione più sofisticate, dando origine a quello che Mediobanca chiama “capitalismo a grappolo”, ovvero un sistema di 35.000 imprese che ne controllano 135.000 e che ha nella media impresa-multinazionale tascabile il proprio tondino di ferro (Ferrari, Pininfarina, Barilla, Ferrero, Brembo, ecc.). Queste medie imprese acquistano nelle filiere che stanno fuori dalle mura il 70% della produzione e dei servizi e riescono a competere perché sono inserite in piattaforme produttive innervate da un’economia dei servizi fatta di *multiutilities*, autostrade, università, fiere, centri servizi, ecc. Le piattaforme produttive sono *geocomunità* dove si fa sistema produttivo tenendo assieme gli elementi comunitari-territoriali e la forma impresa.

Ma cosa si intende per geocomunità?

Si tratta di una evoluzione dell’originario concetto di comunità. Vediamola in sintesi, anticipando che anche in questo caso abbiamo a che fare con il territorio. Da sempre infatti il territorio è l’ambito sul quale l’idea di comunità ha trovato il maggior numero di applicazioni. Un tempo limitatamente a realtà circoscritte e socialmente omogenee (il villaggio, il quartiere, la parrocchia, ecc.), poi estesa ad aree territoriali più vaste e socialmente articolate. In questo itinerario, fatalmente, il concetto di comunità ha finito per acquisire significati che prima erano stati attribuiti all’altro concetto cui semplificando lo si contrapponeva, quello di *società*. Così oggi non è infrequente imbattersi in casi di ricerche e di politiche in cui la *comunità territoriale* viene rappresentata in termini di funzioni, di reti allargate, di ruoli sociali, ecc., insomma nei termini con i quali si era soliti rappresentare il secondo concetto del binomio *comunità/società*.

È riconoscibile in questo il tentativo di ricercare le componenti “desiderabili” della *comunità* – coesione sociale, integrazione, intimità, ecc. – nelle trasformazioni della più ampia, complessa ed articolata *società*. Insomma, di cercare nelle risorse che la *società* rende disponibili le ragioni di una *comunità* da difendere e promuovere. Ad esempio, i tratti *comunitari* che da sempre contraddistinguono i sistemi produttivi locali vengono oggi riproposti, almeno nelle interpretazioni più aggiornate e convincenti, utilizzando categorie “societarie” del tutto recenti quali “economia della conoscenza” e “reti neurali”. Oppure, più alti standard di integrazione fra le componenti di un territorio – caratteristica *tipicamente comunitaria* – vengono oggi individuati nella crescita dei sistemi di comunicazione e della mobilità territoriale, qualità *tipicamente societarie*. In sostanza, nulla viene concesso alla vulgata della “fine della comunità”, anzi di tutto si fa per prendere le distanze da questo esito della teoria, e per farlo si esplorano gli orizzonti delle conoscenze che la *società* – non le immagini più o meno stereotipate della comunità – mette a disposizione.

In tutto questo sono le *funzioni di tipo strategico* a trovare spazi di applicazione e risonanza pubblica. Funzioni intese nel senso di prestazioni finalizzate alla *produzione di beni pubblici, cioè potenzialmente fruibili dall’intera comunità: sapere, ambiente, comunicazione, sicurezza, ecc.* Così come trovano crescenti spazi di intervento e risonanza pubblica gli attori locali che più di altri sono deputati alla produzione e gestione di questi beni: le *autonomie funzionali*. Se le funzioni strategiche diventano le risorse attraverso cui la comunità afferma e rinnova le proprie ragioni, le autonomie funzionali non possono che esserne i

principali soggetti responsabili. Di qui, l'inedita rilevanza che vengono ad assumere università e centri di ricerca per la produzione e diffusione di conoscenze, società di gestione di infrastrutture di trasporto per la gestione della mobilità territoriale, società di gestione delle reti di fibre ottiche per la migliore e più rapida comunicazione a distanza. Tutti soggetti le cui funzioni pubbliche, cioè di produzione di beni a favore della comunità, non contraddicono, anzi, trovano nuove opportunità di valorizzazione nella natura giuridica privata o pubblico-privata con la quale vengono erogate. Essendo poi funzioni di tipo strategico, la produzione sociale che viene in questo modo attivata *non è di esclusiva competenza delle autonomie funzionali*. Queste in realtà rappresentano il motore di una dinamica cumulativa, il moltiplicatore di risorse alla cui produzione concorreranno poi altri soggetti che in questo individuano proprie convenienze: imprese, *geocommunity companies*, *multiutilities*, ecc., e in generale tutti gli attori che potranno beneficiare dell'abbassamento delle barriere all'entrata e della più ampia disponibilità di beni pubblici che le autonomie funzionali hanno nel frattempo favorito.

Ebbene, la *geocomunità rappresenta la versione più aggiornata di questo connubio tra elementi comunitari ed elementi societari*. Il richiamo alla comunità, esplicito nella denominazione, si sposa con il prefisso (*geo*) a definire le valenze territoriali della dimensione comunitaria ed al contempo allude a tutti gli aspetti di erogazione delle funzioni strategiche che vengono finalizzate allo *sviluppo di comunità*.

Naturalmente, come il concetto di comunità, anche quello di *geocomunità deve essere usato in senso idealtipico*, cioè come una categoria che enfatizza e accorpa caratteri specifici allo scopo di distinguere un modello dall'altro, non alla stregua di una categoria descrittiva per intero di una qualche realtà empirica. E quindi parlando di *geocomunità* ci si deve abituare all'idea di poter rintracciare nella concreta realtà sociale soltanto *alcuni aspetti* che sono stati richiamati, *linee di tendenza*, o *aspettative da parte degli attori locali* che la realtà si evolva in quella direzione. Come per la comunità, per l'appunto. Aspetti particolari, linee di tendenza e aspirazioni dei soggetti sono ciò che giustifica ancora l'uso del concetto di comunità. Soltanto *tracce di comunità* giustificano una riflessione sulla comunità nei tempi attuali; soltanto *tracce di geocomunità* giustificano una riflessione sulla *geocomunità* oggi, e verosimilmente anche domani.

Concretamente, per operare nelle *geocomunità* bisogna predisporre a rilevare funzioni strategiche riguardanti un territorio di dimensioni tali da giustificare la prestazione di quelle funzioni da parte di una pluralità di attori che condividono la finalità di perseguire lo sviluppo di quella comunità territoriale. A titolo esemplificativo, funzioni di: sviluppo e gestione della qualità, conoscenza dei clienti e *customer care*, controllo e gestione delle risorse energetiche e ambientali, sostegno all'internazionalizzazione e all'export, gestione di infrastrutture per la mobilità, ecc.

È bene ribadirlo. Perché si possa parlare di *geocomunità* non è necessario che tutte queste funzioni siano presenti o che lo siano nella forma più compiuta. Molto più importante è che esistano su quel territorio "*tracce*" di *funzioni strategiche* alla cui gestione concorrano più attori convergenti su obiettivi comuni di sviluppo. In concreto, al di là cioè di qualsiasi astrazione, è l'aspirazione dei

soggetti locali a sviluppare determinate funzioni strategiche e *i comportamenti che ne conseguono in termini di investimenti e strategie a giustificare l'impiego del concetto di geocomunità*. Il fatto poi che tali funzioni interessino territori confinanti o addirittura lontani, e dunque non soltanto il territorio che ospita quelle funzioni, non destituisce di fondamento l'utilizzo di (geo)comunità per definire la cosa di cui sto ragionando. Componente essenziale del concetto di funzione strategica è infatti la *connessione allargata con altri territori* che una determinata funzione è in grado di assicurare ad un determinato territorio. Ed essendo le funzioni strategiche parte costitutiva dell'idea di *geocomunità*, le reti territorialmente estese confermano, anziché confutare, l'esistenza di una *comunità*.

Ebbene, le piattaforme produttive rappresentate dall'idea di geocomunità sono oggi oggetto di attenzione ai fini dello sviluppo delle aree interessate. Si cerca di modernizzarle con le funzioni necessarie per competere, da quelle *hard* (autostrade e corridoi) a quelle *soft* (ricerca, innovazione e reti). Il tutto al di fuori comunque di una logica esclusivamente locale (localista) di area ristretta e priva di connessioni con le dinamiche più ampie di trasformazione. E in ogni caso, perché il discorso non appaia tanto astratto, il tutto profondamente connesso con le trasformazioni del sistema della rappresentanza.

3. In relazione a questa evoluzione si è aperto un dibattito sulla necessità o meno da parte della politica di accompagnare queste piattaforme, poiché se è questa l'evoluzione del capitalismo di territorio, ne discendono alcune questioni aperte. Le vedremo fra poco. Intanto però è bene premettere che le difficoltà che si trovano di fronte le associazioni di rappresentanza sono tutte interne a questo difficile mestiere, quello di fare rappresentanza per l'appunto. Infatti, i loro principali problemi sono due: mantenere i collegamenti con basi associative che spesso e volentieri ignorano i problemi che comportano i tempi lunghi della mediazione; in secondo luogo, gestire i rapporti con una sfera politica che inevitabilmente comporta un di più di complessità di questa mediazione.

Sul primo problema, occorre dire che fa parte del mestiere della rappresentanza quello di non aderire in maniera immediata e irriflessa a tutte le domande e gli interessi che vengono agitati dalla base associativa. I rappresentanti sono costretti a tenere conto di una pluralità di istanze, e questo al fine di dar voce alla platea ampia e variegata di coloro che si intende rappresentare. Vale per tutte le associazioni di rappresentanza: dal sindacato dei lavoratori, che vede la propria base di consenso articolarsi progressivamente in una pluralità di figure professionali, alle associazioni imprenditoriali, per le quali la sola proprietà dei mezzi di produzione non è più sufficiente a definire il concetto di imprenditoria e tanto meno a dare omogeneità alla categoria. In ogni caso, in maniera sempre più difficile le attese di chi viene rappresentato diventano materia di lavoro delle associazioni di rappresentanza. Queste continuano, come è nella loro tradizione, a operare tenendo conto dei tempi lunghi che comporta la mediazione, intanto però che quest'ultima si fa più difficile e coloro che vengono rappresentati richiedono costantemente che i tempi della loro soddisfazione vengano accelerati. Il risultato frequente è il ritiro del consenso alle proprie rappresentanze e la ricerca di nuove forme di autorappresentanza. In definitiva, la contraddizione tra

tempi lunghi della rappresentanza e tempi brevi richiesti dalla base associativa si fa più stridente.

Il secondo problema delle associazioni di rappresentanza riguarda i rapporti con la sfera della politica. Come anticipato, anche questi aggiungono complessità all'opera di mediazione implicita nelle funzioni di rappresentanza. Complessità basata in questo caso sulla necessità di tener conto dei tempi non sempre agili della politica, sulla diversità di strategie e di progetti degli attori politici, sulle difficoltà che questi giungano in tempi brevi a una visione condivisa dei problemi e a comuni intendimenti. Tutte cose che aggiungono problemi alla già difficile composizione delle diverse attese di coloro che sono rappresentati, e che al contempo allungano i tempi delle risposte da offrire alle differenti domande. Anche in questo caso la contraddizione tra i tempi brevi della base associativa e i tempi lunghi della rappresentanza si fa evidente e senza possibilità alcuna di ignorarla.

È bene precisarlo. Non è tanto un problema di insufficiente capacità a svolgere il proprio mestiere di rappresentanti o a esercitare il proprio ruolo di amministratore da parte del personale politico. È piuttosto il venire a piena maturazione di quel problema della diversità dei tempi che fa la differenza tra chi rappresenta e chi è rappresentato, un problema che c'è da sempre e che oggi semmai è solo più acuto e ricco di conseguenze pratiche. Un problema dell'azione collettiva, insomma: le organizzazioni della rappresentanza sono chiamate a visioni più ampie di quelle dei loro rappresentati, visioni in cui devono convergere interessi differenti e tutte le difficoltà che comportano i rapporti con i decisori pubblici. Diversamente, del resto, ci sarebbe solo spazio per logiche corporative di breve periodo in cui a fare le spese sarebbero alla fine proprio le domande di coloro che si intendeva rappresentare.

Da tutto questo deriva una ulteriore complicazione, quella di dover fare i conti con un quadro della rappresentanza che intanto ha subito trasformazioni che non possono essere ignorate se non si vuole riprodurre lo stesso quadro che valeva fino a pochi anni fa. Allora non aveva alcun senso la domanda "chi rappresenta chi"; oggi invece questa appare come la domanda centrale quando ci si propone, per esempio da parte di un ente pubblico, di coinvolgere le parti sociali. Mai come oggi, infatti, la rappresentanza segue percorsi nuovi, a partire dall'affermarsi di nuovi soggetti che si propongono con questa funzione. Non è però solo un problema di nuove rappresentanze; molto più gravide di conseguenze sulla vita dei lavoratori e delle imprese è il fatto che le rappresentanze tradizionali non sembrano più in grado di interpretare, dar voce, portare a sintesi, in sostanza rappresentare, le loro basi sociali storiche: il sindacato dei lavoratori, le associazioni dell'artigianato e del commercio, la stessa Confindustria. In definitiva, la rappresentanza degli interessi è definitivamente diventata un problema e anche qualsiasi progetto di programmazione negoziata ne risente: la "difficile rappresentanza" è tanto un problema delle rappresentanze di categoria quanto un problema delle istituzioni.

Veniamo alle questioni aperte dall'evoluzione del capitalismo di territorio.

La prima rimanda alla "presa di potere" delle medie imprese all'interno di Confindustria, con tutto ciò che significa in termini di ridefinizione dei rapporti con le rappresentanze delle piccole imprese che stanno dentro le filiere. È un

tipico esempio di quella diversificazione delle attese, in questo caso delle imprese, cui si è fatto cenno. In questo caso la diversificazione è quella che intercorre tra medie imprese, sempre più decisive nelle piattaforme territoriali delle geocomunità, ma anche più importanti nella composizione di Confindustria, e tessuto delle imprese minori, quelle che compongono il corpo della rappresentanza delle organizzazioni a questo preposte e al contempo lo scheletro produttivo di cui come si è visto si avvalgono le stesse medie imprese leader. Queste ultime infatti non vivono solo delle proprie forze; certamente sono quelle più internazionalizzate, quelle più dinamiche e innovative, ma questo in gran parte è possibile solo in quanto contano su un tessuto locale di imprese minori che internalizzano i principali costi che le imprese leader delegano all'esterno. Con tutte le conseguenze che loro derivano in termini di competitività ma anche talora di sopravvivenza nella competizione globale. In sostanza, competere "costa"; non solo alle singole imprese, ma anche a interi sistemi territoriali. È un po' la vicenda dei distretti industriali cui si è accennato. Questi possono evolvere verso assetti più sofisticati in cui le imprese leader trasferiscono a vantaggio delle imprese più piccole il patrimonio di conoscenza e di innovazione che hanno acquisito a scala internazionale. Ma possono anche "implodere" in direzione di sistemi vetusti sul piano dei prodotti e delle tecnologie quando si fanno labili i rapporti produttivi tra medie imprese leader e imprese minori della subfornitura, quando per queste ultime si fa più chiara l'involuzione verso esiti di subfornitura dipendente.

È auspicabile, da questo punto di vista, una riflessione comune tra Confindustria e Confartigianato e Cna che rappresentano le imprese fuori dalle mura della media impresa. Non è detto che gli esiti siano positivi dappertutto, ma intanto le premesse perché lo siano saranno state gettate. Ciò che conta sarà soprattutto che questa riflessione comune si sviluppi senza che ciascuna delle rappresentanze si ritenga esclusiva depositaria della voce degli imprenditori, al di fuori cioè della tentazione di ritenersi monopolisti della rappresentanza imprenditoriale.

La seconda questione rimanda al rapporto tra le rappresentanze della manifattura e l'economia dei servizi. Può essere riformulata in forma di domanda provocatoria: occorre che Confindustria, oltre a rappresentare le medie imprese, rappresenti anche i "padroni delle reti" (Telecom, Autostrade Italiane, ABI, ecc.), oppure occorre optare per una rappresentanza a tre: medie imprese, filiera ed economia dei servizi? È un altro aspetto di quella diversificazione degli interessi di cui sopra; intanto perché vengono ad essere considerati più settori, con una pluralità di esigenze e di attori in gioco, e questo è normale. Ma poi anche perché mi pare che tra le medie imprese che consumano energia e chi la produce vi sia un effettivo conflitto di interessi: i vantaggi che sono connessi al fatto di sostenere i costi per la produzione di energia non sono comuni, più facilmente riguardano coloro che la producono mentre costi più o meno indiretti sono a carico di tutti gli altri. Non è una regola dell'economia dei servizi ma occorre tenerne conto. La questione è aperta.

La terza questione attiene alla dimensione del *capitalismo personale*, ovvero a quell'universo che si muove tra precariato ed impresa che necessita di maggiori connessioni con il mondo della rappresentanza dei piccoli. Due parole soltanto per definire l'idea di capitalismo personale.

Si tratta di un nuovo scenario di trasformazioni che riguardano tutti, lavoratori autonomi e dipendenti, imprenditori e professionisti, manager e operai, ecc. Il capitalismo personale è il principale segnale di un cambiamento che ha investito nei suoi fondamenti il capitalismo italiano. Le persone sono soggetti la cui forza psicologica ed emotiva è alimentata da reti di appartenenza, da legami sociali che essi con la loro azione contribuiscono a riprodurre e a rigenerare. E utilizzare a questo proposito l'idea di capitale sociale o relazionale questo vuol dire: dare tutta l'importanza che merita all'insieme di relazioni che ciascuna persona è in grado di mobilitare a fini produttivi e, in secondo luogo, all'insieme di relazioni che vengono riprodotte proprio in conseguenza di questa mobilitazione personale. In sostanza, siamo in presenza di un vero e proprio passaggio di fase che rende obsoleta la descrizione del capitalismo italiano condotta soltanto in termini di piccole e medie imprese, di subfornitura più o meno dipendente, di filiere produttive e catene del valore; in sostanza, di unità produttive minori collegate fra loro e con la grande impresa nei cicli economici di produzione del valore. Oggi sono cambiati gli attori in gioco, le loro relazioni e le risorse da loro utilizzate. Si tratta di fare un passaggio ulteriore: nelle vicende della piccola impresa, dei sistemi locali, dei distretti c'è molto di più dell'importanza che l'impresa minore ricopre nella produzione di valore economico. C'è l'energia messa in circolo dalle persone e dalle relazioni tra le persone. È questo che mobilita i mercati, i capitali, il denaro e che alla fin fine genera sviluppo imprenditoriale e crescita economica. Alla base di tutto è essenziale il ruolo svolto dai piccoli operatori, coloro cioè che anche non disponendo di grandi risorse finanziarie riescono a mettere in gioco la propria intelligenza, il proprio spirito di iniziativa, la rete delle proprie relazioni. Ne derivano conseguenze importanti anche dal punto di vista della rappresentanza, soprattutto per le organizzazioni deputate a rappresentare i piccoli imprenditori. Sono queste infatti che dovranno affinare attenzione e strumenti affinché venga promosso il capitale sociale, cioè le relazioni, di questi operatori, e in secondo luogo affinché venga promosso il loro capitale umano, cioè il repertorio di conoscenze e di saperi.

In connessione a questa vi è *la quarta questione* che rimanda al tema del mutualismo e dell'impresa sociale e alla sua collocazione dentro i processi di rappresentanza, basti pensare al dinamismo della CDO o del CGM. Le imprese sociali sono infatti uno dei nuovi attori che si presentano sulla scena pubblica disegnata dalla fine dello "stato assistenziale". Un nuovo attore il cui profilo deriva dal fatto di collocarsi sul discrimine tra diversi sistemi. Anzitutto, il *sistema del welfare*, di cui certamente ripropone le finalità di inclusione sociale e di tutela dei soggetti, particolarmente di quelli più deboli. In secondo luogo, il *sistema del mercato*, del quale condivide le logiche di impresa che devono informare anche le nuove forme di inclusione sociale e le forme di autosostentimento economico e finanziario.

Vi sono però profonde differenze con le logiche dello Stato e del mercato e risiedono tutte nel fatto che finalità e modalità d'azione dell'impresa sociale sono rappresentate dalla *costruzione del legame sociale*. In definitiva, dalla costruzione delle reti di relazioni attraverso cui ricercare l'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati e attraverso cui ricercare la stessa affermazione dell'impresa sociale, insieme come attore di mercato e come punto di riferimento delle nuove politiche

sociali. Strategico, naturalmente, è il problema della rappresentanza, strategico ma anche quasi del tutto irrisolto, come infatti non è difficile capire al cospetto di questa mole di intrecci tra mercato e iniziativa sociale, tra imprenditività e azione solidale, e così via.

Questi sono i grandi processi che, a mio parere, investono la rappresentanza degli interessi economici in modo urgente, poiché a fronte di una rapida evoluzione del paesaggio l'unico motore immobile che ancora stenta a riposizionarsi è proprio questo, con il rischio prossimo di una divaricazione insanabile tra economia reale e forme della rappresentanza destinate al declino.

Capitalismo di territorio e forme della rappresentanza – Riassunto. *L'A. descrive la fase di trasformazione del sistema della rappresentanza nell'ambito del mutato scenario indotto dalla globalizzazione dei mercati e caratterizzato dai diversi modelli di capitalismo. Tra questi l'A. riconduce l'esperienza italiana al modello mediterraneo rispetto al quale conserva, tuttavia, elementi di originalità che trovano il loro fondamento nella valorizzazione del territorio. L'Italia, infatti è caratterizzata da distretti industriali che sono al centro delle principali dinamiche di sviluppo del made in Italy. Questo modello di capitalismo si è tradotto, nella ricostruzione dell'A., in un sistema di rappresentanza bipolare in cui le grandi imprese familiari trovano il proprio interlocutore istituzionale sul piano della politica nazionale, mentre il sistema della piccola impresa ha il proprio riferimento negli attori locali. Ne è derivata una chiara gerarchia tra le rappresentanze che prescinde dal numero degli associati ed è piuttosto legata al rapporto di prossimità della politica con il centro. Questo sistema dualistico appare ormai superato dall'affermazione della media impresa quale piattaforma produttiva o geocomunità all'interno della quale le funzioni strategiche sono finalizzate allo sviluppo della comunità. Questo nuovo modello, che costituisce la prosecuzione naturale del capitalismo di territorio puro, pone alle associazioni il problema di adeguare le modalità di perseguire il proprio "mestiere di fare rappresentanza". Al riguardo l'A. esamina specificatamente quattro questioni fondamentali, la "presa di potere" delle medie imprese all'interno di Confindustria, il rapporto tra le rappresentanze della manifattura e le economie dei servizi, la dimensione del capitalismo personale, il mutualismo dell'impresa sociale, che dovrebbero essere risolte per superare la ravvisata divaricazione tra economia reale e attuali forme di rappresentanza imprenditoriale.*

Territorial capitalism and forms of representation (Article in Italian) – Summary. *This paper describes the present phase of transformation of the system of representation in the changing scenario brought about by the globalisation of markets and characterised by the various models of capitalism. In this framework the author places the Italian experience in the Mediterranean model, though it presents original elements reflecting a strong territorial dimension. Italy is characterised by industrial clusters that are at the centre of development trends in the economy. In the view of the author this model of capitalism has given rise to a dual system of representation in which the leading industrial families seek their main interlocutors in the political sphere at a national level, whereas the system of small and medium-sized enterprises operates at a more local level. As a result there is a clear hierarchy of representation that does not reflect the number of members of a given association, but is rather linked to proximity to the centre of political power. This dual system now appears to have been overtaken by the emergence of the medium-sized enterprise as the most significant productive entity, within which strategic functions are aimed at community development. This new model, that represents the natural continuation of pure territorial capitalism, gives rise to the problem for the associations of how to carry out their representative function in an adequate manner. In this connection the author examines four fundamental questions: the move towards greater power for medium-sized enterprises within Confindustria, the relation between the representatives of manufacturing and of services, the dimension of personal capitalism, and mutual support within social enterprises. These issues need to be addressed in order to move beyond the gap between the real economy and existing forms of entrepreneurial representation.*

Le associazioni imprenditoriali tra eredità storica e sfide del futuro

Luca Lanzalaco

Sommario: **1.** Associazionismo imprenditoriale e ricerca scientifica. – **2.** L'eredità storica: il modello originario. – **3.** Le sfide in atto. – **4.** La rappresentanza imprenditoriale tra *macro*-stabilità e *micro*adattamenti. – **5.** Interpretazioni e prospettive.

1. Ritengo che questo numero monografico di *Diritto delle Relazioni Industriali* sia molto importante e mi auguro che rappresenti una svolta nei rapporti che fino ad ora sono esistiti tra mondo delle associazioni imprenditoriali e mondo accademico. Rapporti caratterizzati da due tratti entrambi negativi tra loro strettamente collegati. Il primo è la (quasi) proverbiale riservatezza, che in alcuni casi sfocia nella diffidenza, dei dirigenti e dei funzionari delle associazioni che si sono spesso mostrati restii a fornire dati, informazioni, materiali a chi fa ricerca. Che uso verrà fatto delle informazioni date? Verranno manipolate? Quali significati verranno ad esse attribuiti? Che “figura” farà la mia associazione, quando le sue proprietà organizzative ed operative verranno comparate con quelle delle altre? Si tratta di preoccupazioni pienamente comprensibili. Soprattutto se si tiene conto della elevata politicizzazione degli scienziati sociali in Italia, fatto quasi sconosciuto nel mondo accademico di altre democrazie. Ma si tratta anche di un atteggiamento che ha gravemente danneggiato l'immagine delle associazioni imprenditoriali, il cui riserbo ha rafforzato l'ipotesi “cospiratoria”, cioè l'idea che esse avessero qualcosa da nascondere. Da ciò deriva il secondo tratto, speculare al precedente, che ha caratterizzato i rapporti tra associazioni e studiosi, cioè quello del *collateralismo consulenziale*. Per le associazioni, infatti, è assai importante essere studiate in quanto hanno bisogno di analisi, pareri, valutazioni. Ecco quindi che viene spontaneo, sempre per le comprensibilissime ragioni di cui si parlava poco sopra, rivolgersi a consulenti e studiosi che si ritengono politicamente “affidabili” e utilizzarli, invece che per ricerche scientifiche di base sistematiche e rigorose, per ricerche applicate e consulenze i cui risultati o sono coperti dal segreto professionale o, se vengono pubblicati, hanno natura puntiforme e locale, rispettando assai poco il respiro teorico e l'autonomia critica che dovrebbero caratterizzare il dibattito scientifico. Si viene così a creare un *circolo*

* Luca Lanzalaco è professore ordinario di Scienza politica presso l'Università degli Studi di Macerata.

vizioso in cui la diffidenza rafforza la ricerca di affidabilità politica che, a sua volta, ingenera nuovi sospetti.

È necessario superare questa situazione in quanto danneggia sia la ricerca scientifica che, come si diceva poco sopra, le stesse associazioni che appaiono essere chiuse, insicure, poco trasparenti. E che, inoltre, perdono l'occasione, peraltro assai preziosa, di utilizzare conoscenze e competenze distaccate, imparziali e guidate solo da interessi di tipo scientifico. Come superare, quindi, questa situazione? Un primo passo in questa direzione – non l'unico, ma sicuramente il più importante – lo dobbiamo fare noi studiosi ed accademici. È necessario che i rappresentanti e i funzionari delle associazioni siano messi in grado di conoscere direttamente quali sono i nostri interessi scientifici, quali sono gli interrogativi che ci poniamo, quali i modelli che utilizziamo, quali le finalità con cui raccogliamo dati, somministriamo interviste ed analizziamo documenti. Questo è il motivo per cui questo numero di *Diritto delle Relazioni Industriali* è importante. Proprio in quanto è la sede più opportuna affinché questo scambio inizi e, in alcuni casi, si consolidi. La ricerca scientifica ha *finalità e regole autonome* che non tollerano la commistione con il dibattito politico e la consulenza per fini gestionali. Ed è questa autonomia che deve essere conosciuta e riconosciuta.

In questo articolo mi propongo di mettere in evidenza quali sono gli aspetti scientifici più rilevanti del tema oggetto di questo numero della rivista, cioè *le prospettive dell'associazionismo imprenditoriale*, cercando di svincolarle dal dibattito corrente, inquadrandole in un'ottica di *lungo periodo*, in *prospettiva comparata* e all'interno di un *quadro teorico* più generale, dedicando particolare, anche se non esclusiva, attenzione al caso italiano.

2. Per interpretare il significato dei mutamenti e delle prospettive dell'associazionismo imprenditoriale è opportuno muoversi in un orizzonte di lungo periodo e considerare, in forma rapida e sommaria, le caratteristiche strutturali del *modello originario* della rappresentanza degli imprenditori italiani e le sue specificità in prospettiva comparata.

In sintesi, il sistema di rappresentanza degli imprenditori italiani, se lo guardiamo dall'alto, cioè dal punto di vista delle grandi confederazioni, presenta quattro caratteristiche distintive:

1. *Frammentazione*. La presenza di numerosi assi di divisione (settoriale, dimensionale, legale-istituzionale, politico) che si intersecano tra loro dà luogo ad un sistema estremamente frammentato e segmentato. Nei sistemi di rappresentanza di altre Nazioni troviamo o un asse nettamente prevalente (modello omogeneo: vedi Germania, Svizzera, Svezia e Francia) o una confederazione inclusiva che rappresenta tutti, o quasi tutti gli imprenditori (modello egemonico: vedi Gran Bretagna) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ L. LANZALACO, *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Confindustria in prospettiva comparata*, F. Angeli, Milano, 1990; ID., *L'evoluzione dell'azione imprenditoriale: il ruolo delle associazioni datoriali*, in A.M. CHIESI, I. REGALIA, M. REGINI (a cura di), *Lavoro e relazioni industriali in Europa*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1995; ID., *Le associazioni imprenditoriali*, in G.P. CELLA, T. TREU (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Il Mulino, Bologna, 1998, 44-64; L. LANZALACO, G. URBANI, *Imprenditori in Europa. Le rappresentanze imprenditoriali in prospettiva comparata*, SIPI, Roma, 1992.

2. *Rilevanza dell'asse di differenziazione politico.* Tra questi assi di differenziazione per quasi cinquant'anni ha assunto un'importanza determinante quello politico dando luogo al fenomeno del *collateralismo*. Fino all'inizio degli anni Novanta, e qualcuno sostiene anche oggi, nei settori dell'agricoltura, dell'artigianato, del commercio, delle cooperative e della piccola impresa, le associazioni hanno avuto rapporti organici e simbiotici con i partiti politici. Ogni partito di massa aveva la sua associazione degli artigiani, dei commercianti, delle cooperative, della piccola impresa, degli agricoltori e dei coltivatori diretti. Le associazioni fungevano da vere e proprie "cinghie di trasmissione" dei partiti politici, da canali di raccolta del consenso elettorale ⁽²⁾.

3. *Assenza della specializzazione funzionale e debole sviluppo delle funzioni economiche.* È mancato, e manca tutt'oggi, invece, un asse di differenziazione che è presente in molti altri Paesi, cioè quello tra associazioni che svolgono funzioni economiche e associazioni che svolgono funzioni sindacali. La debole specializzazione funzionale si è di fatto tradotta in un debole sviluppo delle funzioni economiche a tutto vantaggio delle funzioni sindacali.

4. *Rilevanza della dimensione territoriale.* Infine, altro tratto peculiare del sistema di rappresentanza degli imprenditori italiani, è il peso assunto nelle organizzazioni dalla dimensione territoriale, in particolare quella provinciale ⁽³⁾. Le ragioni di queste peculiarità – due delle quali, si noti, cioè la seconda e la quarta, sono presenti anche all'interno del movimento sindacale – sono di natura essenzialmente storica: lo sviluppo tardivo del capitalismo, la debolezza della borghesia industriale che non è riuscita ad egemonizzare gli altri settori dell'economia, il ruolo centrale avuto dal fascismo nel processo di sviluppo organizzativo delle associazioni, la rilevanza assunta dai partiti politici nel processo di consolidamento democratico e nella storia della Repubblica, la forte polarizzazione ideologica del sistema partitico ⁽⁴⁾.

Non è questa la sede per approfondire queste tematiche. Qui mi limito a sottolineare il fatto che, ad eccezione di alcuni sporadici tentativi ⁽⁵⁾, manca a tutt'oggi una seria ricerca empirica che spieghi, in prospettiva storico-comparata, le differenze esistenti tra i diversi sistemi di rappresentanza imprenditoriale. Mi soffermo, invece, su altri due punti.

Primo punto. Dato che come ci insegna la teoria dell'organizzazione, contrariamente a quanto si potrebbe ingenuamente pensare, non è la strategia che

⁽²⁾ L. MORLINO (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1991; L. LANZALACO, *Istituzioni, interessi organizzati e partiti politici. Ipotesi a partire dal caso italiano*, in *Quaderni di scienza politica*, 1995, n. 1.

⁽³⁾ L. LANZALACO, *La dimensione territoriale nella rappresentanza degli interessi. Il caso delle associazioni imprenditoriali italiane in prospettiva comparata*, *Working papers*, Centro Studi e Ricerche di Politica comparata, Università Bocconi, Milano, 1986; P.C. SCHMITTER, L. LANZALACO, *Regions and the Organization of Business Interests*, in W.D. COLEMAN, H.J. JACEK (eds.), *Regionalism, Business Interests and Public Policy*, SAGE, London, 1989.

⁽⁴⁾ L. LANZALACO, *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Confindustria in prospettiva comparata*, cit.; ID., *Interest Groups in Italy: From Pressure Activity to Policy Networks*, in J.J. RICHARDSON (eds.), *Pressure Groups*, Oxford University Press, Oxford, 1993; ID., *L'evoluzione dell'azione imprenditoriale: il ruolo delle associazioni datoriali*, cit.

⁽⁵⁾ L. LANZALACO, *La formazione delle associazioni imprenditoriali in Europa Occidentale*, in *RISP*, 1989, n. 1.

determina la struttura, bensì è la seconda che determina la prima, le caratteristiche strutturali distintive del sistema di rappresentanza degli imprenditori italiani hanno influenzato le loro strategie nel campo delle relazioni industriali e delle politiche pubbliche. Prima di analizzare questa relazione causale, vorrei fare una considerazione generale. Mentre oggi disponiamo di una mole non immensa ma significativa di studi sull'*organizzazione* degli interessi imprenditoriali, ben poche sono invece le indagini sulle loro *strategie* nel campo delle *politiche pubbliche e sindacali* ⁽⁶⁾. Anche questa è una lacuna che andrà colmata. Detto questo possiamo individuare – in termini generali, poi il discorso deve necessariamente essere declinato per ogni singolo settore economico – almeno tre conseguenze delle caratteristiche distintive delle associazioni imprenditoriali sulle loro strategie. In primo luogo, la competizione e le divisioni tra associazioni (piccoli vs. grandi; pubblici vs. privati) hanno inserito irrazionalità e rigidità nel sistema di relazioni industriali ⁽⁷⁾. In secondo luogo, il forte legame esistente tra partiti politici e associazioni di rappresentanza ha fatto sì che queste ultime – con l'importante eccezione di Confindustria – delegassero parte della elaborazione delle strategie nel campo delle politiche pubbliche ai partiti politici ⁽⁸⁾. E che comunque – utilizzo qui l'espressione che ho sentito tempo fa dal dirigente di una associazione che rappresentava il tipico esempio di "uomo della prima Repubblica" – *gli interessi della categoria fossero sempre subordinati a quelli del partito e della politica*. Terzo, il forte peso della dimensione territoriale e il limitato sviluppo della dimensione verticale e delle funzioni economiche ha penalizzato la definizione e l'elaborazione di importanti politiche economiche di settore. Questa tendenza è stata rafforzata dalle particolari modalità di produzione delle politiche pubbliche in Italia: il ricorso alle leggi, gli accordi consociativi in Commissione parlamentare, la logica spartitoria e sincretica che ha caratterizzato l'azione dei Governi in Italia almeno fino all'inizio degli anni Novanta ⁽⁹⁾. Infine, il fatto che le associazioni di rappresentanza agissero come "cinghie di trasmissione" dei partiti politici e come canali di raccolta di consenso elettorale, le ha portate spesso a perseguire politiche finalizzate ad aumentare la consistenza numerica dei loro gruppi sociali di riferimento, prescindendo da valutazioni sull'efficienza delle imprese che in essi operavano (pensiamo al caso dell'agricoltura o del commercio al dettaglio). Per concludere, le caratteristiche distintive del sistema di rappresentanza degli imprenditori italiani hanno quindi

⁽⁶⁾ T. TREU, *Strategie e tattiche della Confindustria*, in *Prospettiva sindacale*, 1986, n. 59; M. REGINI, *Tendenze recenti delle relazioni industriali in impresa*, in *Industria e sindacato*, 1987, n. 40; ID., *Confini mobili. La costruzione dell'economia fra politica e società*, Il Mulino, Bologna, 1988; A. MARTINELLI, L. LANZALACO, *La logica dell'influenza: associazioni imprenditoriali e sistema politico in Italia*, in A. MARTINELLI (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Ed. di Comunità, Milano, 1994, e bibliografia ivi citata.

⁽⁷⁾ L. LANZALACO, *L'evoluzione dell'azione imprenditoriale: il ruolo delle associazioni datoriali*, cit.; ID., *Le associazioni imprenditoriali*, cit.

⁽⁸⁾ Sul problema del collateralismo "strisciante" in Confindustria rimando a L. LANZALACO, *Pininfarina, President of the Confederation of Industry, and the problems of business interest associations*, in R. NANETTI, R. CATANZARO (eds.), *Politics in Italy*, Pinter, London, 1990, vol. 4; ID., *La Confindustria di D'Amato*, in *Il Mulino*, 2000, n. 4, 673-684.

⁽⁹⁾ L. LANZALACO, *Istituzioni, interessi organizzati e partiti politici. Ipotesi a partire dal caso italiano*, cit., e bibliografia ivi citata.

generato solo effetti negativi? No, hanno avuto almeno un'importante funzione positiva ed è stata quella di contribuire al consolidamento di una democrazia debole quale quella italiana, fornendole quelle basi di consenso di cui essa autonomamente non disponeva⁽¹⁰⁾.

Secondo punto. Il modello originario della rappresentanza imprenditoriale si è formato e consolidato in un contesto economico, politico e internazionale che aveva determinate caratteristiche. Quel contesto, come vedremo tra poco, è cambiato, sta cambiando e cambierà ancora più velocemente in futuro. È cambiato anche il sistema di rappresentanza degli imprenditori italiani oppure ha mantenuto le sue specificità? Quanto pesa l'eredità del passato sui cambiamenti in atto? Come spiegare questi mutamenti? E, infine, quali strategie di politica organizzativa adottare alla luce di questa analisi? In quanto segue cercherò, più che di dare una risposta a questi interrogativi, di avanzare delle tesi la cui conferma richiede un supplemento di indagini empiriche che ad oggi scarseggiano.

3. Come abbiamo detto poco sopra, il contesto all'interno del quale si è formato, consolidato e riprodotto per cinquant'anni il sistema della rappresentanza imprenditoriale in Italia è cambiato. E si tratta di cambiamenti, talvolta profondi, che hanno modificato *ogni aspetto* di quel contesto: la base associativa potenziale ed attuale, il sistema politico, i rapporti con i sindacati, gli assetti istituzionali, la configurazione dell'arena internazionale⁽¹¹⁾. Limitiamoci ad elencare i cambiamenti più macroscopici.

Sul fronte delle *relazioni industriali* si è avuto il significativo indebolimento dei sindacati dei lavoratori, la riduzione della conflittualità, il ritorno a forme di contrattazione individuale o aziendale e, più recentemente, l'introduzione di importanti strumenti di flessibilità contrattuale⁽¹²⁾. Ciò ha fatto sì che, *in termini relativi*, le tematiche connesse ai rapporti con il sindacato, alla contrattazione collettiva e al sistema delle relazioni industriali siano diventate sempre meno rilevanti ed abbiano acquisito importanza altri settori di intervento: le politiche aziendali, economiche e sociali, le questioni ambientali, le attività di ricerca e sviluppo e, più in generale, i rapporti con le istituzioni. Insomma, il "mestiere della rappresentanza" è cambiato profondamente.

Sul fronte *istituzionale* si è avuta una vera e propria divaricazione delle arene decisionali in quanto hanno *contemporaneamente* assunto maggior importanza sia il livello europeo che quello regionale e locale. La cosiddetta *multilevel governance* è una realtà con cui le associazioni debbono fare i conti ogni giorno⁽¹³⁾. Inoltre, vi è stata un'importante riforma del sistema elettorale che ha

⁽¹⁰⁾ L. MORLINO (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, cit.; L. MATTINA, *Gli industriali e la democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1992.

⁽¹¹⁾ L. LANZALACO, *Il pianeta Confindustria: tra autonomia e centralità*, in *Documenti di Quale Impresa*, XV, aprile 1994, e R. CARISANO, P. GARONNA, *La transizione del sistema della rappresentanza imprenditoriale: declino o rinascita del "modello italiano"?*, che segue.

⁽¹²⁾ L. BORDOGNA, G.C. PROVASI, *La conflittualità*, in G.P. CELLA, T. TREU (a cura di), *op. cit.*, 331-350; G. DELLA ROCCA, *Il sindacato*, ivi, 95-146.

⁽¹³⁾ L. LANZALACO, E. GUALMINI, *Global Order and Local Collective Action. The Case of Milan Business Interest Associations*, in J. GREENWOOD, H. JACEK (eds.), *Organized Business and the New Global Order*, MacMillan, London, 1999.

introdotto sistemi di democrazia maggioritaria nel sistema politico italiano rendendo il collateralismo molto più difficile, se non improponibile.

Sul fronte *politico* a partire dai primi anni Novanta si è assistito al vero e proprio sgretolamento del vecchio sistema dei partiti (¹⁴). Alcuni partiti sono scomparsi, altri si sono frantumati, altri ancora sono nati e si sono affermati. E, nel suo complesso, il sistema dei partiti è diventato bipolare, anche in seguito alla riforma del sistema elettorale.

Sul fronte *economico* sono cambiati sia gli imprenditori che i mercati. Pensiamo, da un lato, alla diffusione e al consolidamento dei sistemi di piccola e media impresa o all'affermarsi di imprenditorialità diffusa e, dall'altro, ai processi di globalizzazione e di conseguente delocalizzazione della produzione. Ma pensiamo anche agli effetti delle politiche di privatizzazione sulla composizione della base associativa di alcune associazioni. Tutto ciò non solo genera nuovi problemi a cui le associazioni debbono dare soluzione, ma impone anche la ridefinizione dell'identità associativa: in molte associazioni ci si pone con sempre maggiore frequenza la domanda "ma chi rappresentiamo oggi"?

Mi sono limitato ad elencare in modo molto sintetico questi mutamenti, sia perché ampiamente conosciuti, sia perché altri li hanno analizzati e li analizzeranno nel dettaglio. Il punto su cui focalizzare l'attenzione, vale la pena sottolinearlo di nuovo, è che negli ultimi dieci-quindici anni l'ambiente in cui le associazioni operano non solo è cambiato profondamente, ma è cambiato *in tutti i suoi aspetti*, diventando così più *turbolento*, cioè oggetto di mutamenti sempre più rapidi e meno prevedibili.

4. Come hanno reagito le associazioni degli imprenditori italiani a queste sfide? Quali nuove tendenze si sono manifestate nella rappresentanza? Questi mutamenti ambientali così profondi hanno generato cambiamenti altrettanto radicali nella rappresentanza imprenditoriale?

L'evidenza empirica è scarsa – e gli articoli di questo numero monografico contribuiscono sicuramente ad aumentare la sua consistenza – ma dalla letteratura esistente e da quanto accade all'interno delle associazioni emerge chiaramente che la risposta a questi interrogativi non è univoca, ma deve essere necessariamente articolata a due livelli.

Macrostabilità. A livello macro, cioè al livello delle grandi confederazioni, mi sembra ci troviamo di fronte ad una sostanziale stabilità. L'*imprinting* del modello originario in gran parte permane: la frammentazione organizzativa è ancora molto accentuata e la specializzazione funzionale rimane una questione *intraorganizzativa*.

Il quadro, per quanto stabile, non è tuttavia immobile. Infatti, vi sono due aspetti rispetto ai quali si sono registrati, sempre a livello macro, dei cambiamenti.

Il primo è il venire meno del legame organico con i partiti politici. Sia perché in alcuni casi i partiti di riferimento non esistono più, sia perché il nuovo sistema elettorale rende poco remunerativa la fusione tra rappresentanza funzionale e rappresentanza territoriale, sia perché i partiti non hanno più le risorse necessarie a svolgere la funzione di sedi di elaborazione di politiche settoriali. E qui occorre

(¹⁴) M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante dai piedi d'argilla*, Il Mulino, Bologna, 1996.

notare immediatamente come nonostante i legami tra associazioni e partiti su cui si fondava il collateralismo, la crisi dei partiti politici *non* si è tradotta in crisi della rappresentanza funzionale. Le associazioni hanno “retto” alla crisi del sistema politico italiano e alla transizione degli anni Novanta. Si tratta di un fenomeno rilevante, spesso sottovalutato, la cui interpretazione potrebbe fornire spunti di riflessione sia per la scienza politica che per la teoria dell’organizzazione. Certamente il dibattito intorno all’emergere di forme di neocollateralismo è aperto e vivace. Ma un dato è certo, e di questo sono pienamente consapevoli le associazioni, e cioè che oggi grava su di loro un *nuovo carico funzionale*. Anche da questo punto di vista il “mestiere della rappresentanza” è cambiato e dai documenti di molte associazioni emerge che vi è piena consapevolezza della necessità di sviluppare le proprie capacità di progettazione e di proposta. E se è vero che le divisioni organizzative permangono e talvolta si rafforzano, è altrettanto vero che le associazioni sono alla ricerca di una loro identità distintiva, non più su base partitica ma sulle concrete modalità di rappresentanza degli interessi.

Il secondo elemento di novità è il mutamento nei rapporti tra le grandi associazioni. Fino agli anni Novanta la frammentazione della rappresentanza imprenditoriale era compensata – soprattutto, ma non solo, nel campo delle relazioni industriali – dalla *leadership* di Confindustria. Oggi non è più così. Le associazioni che rappresentano il lavoro autonomo hanno assunto anche recentemente posizioni che si allontanano da quelle di Confindustria, così come queste associazioni hanno assunto una visibilità che prima non avevano. Il problema della frammentazione, quindi, si acuisce come ben sa chi ha tentato di avviare forme di concertazione a cui partecipassero tutte le espressioni associative del mondo imprenditoriale a livello nazionale o locale.

Microadattamento. La situazione, tuttavia, non è statica. Alla *persistenza* del modello originario corrispondono, infatti, dei processi di adattamento alle nuove caratteristiche del contesto che si svolgono all’interno delle singole associazioni e che talvolta implicano anche delle innovazioni radicali da un punto di vista sia organizzativo che funzionale. Utilizzo il termine di *microadattamento* senza alcun intento riduttivo, ma per sottolineare il fatto che si tratta di mutamenti che non intaccano l’architettura complessiva del sistema di rappresentanza e delle maggiori confederazioni degli imprenditori, pur introducendo notevoli elementi di dinamismo nel sistema ⁽¹⁵⁾.

Vediamo alcune tendenze che si sono recentemente manifestate.

1. In primo luogo, soprattutto a livello locale, vi sono stati tentativi di ridurre la frammentazione della rappresentanza attraverso opportuni processi di collaborazione ed integrazione interassociativa. Infatti, se le divisioni e le *identità partitiche* sono venute meno, almeno in parte, quando ci sono *interessi comuni* è possibile la cooperazione. Sarebbe importante valutare quanto questi processi

⁽¹⁵⁾ Occorre ricordare che, per quanto innovativi siano questi processi di innovazione, essi operano prevalentemente *all’interno* delle associazioni e lasciano sostanzialmente inalterata la struttura generale del sistema di rappresentanza. I due livelli, quello macro e quello micro, debbono essere tenuti ben distinti. In caso contrario si rischia di enfatizzare la portata di processi di riorganizzazione interna alle associazioni, scambiandoli per trasformazioni nella logica della rappresentanza.

siano diffusi e, soprattutto, se possano avere delle conseguenze a livello *macroassociativo*.

2. In alcuni settori sono emerse delle forme di associazionismo autonomo e spontaneo, talvolta in posizione critica nei confronti delle associazioni tradizionali. Anche qui sarebbe interessante sapere quanto siano diffuse queste nuove forme associative e se esse minaccino effettivamente la *leadership* delle associazioni “tradizionali”.

3. In alcune associazioni già da tempo è in atto un processo di *riallocazione* delle risorse organizzative interne dalle funzioni sindacali a quelle economiche, spesso associata a innovazioni di ampia portata. Si noti che questa riallocazione delle risorse non implica una maggiore specializzazione funzionale. Anzi, ho l'impressione che, almeno in alcune realtà, si cerchi di integrare i due tipi di funzioni, in particolare di fare in modo che “l'economico” supporti “il sindacale”, soprattutto nel caso di associazioni che rappresentano imprese di piccole dimensioni.

4. In generale, è in atto in tutte le associazioni un tentativo di *razionalizzazione* delle strutture e delle procedure soprattutto nell'offerta di servizi (in senso lato, quindi sia tradizionali che innovativi) con la frequente *esternalizzazione* delle funzioni più professionalizzate e di sfruttamento delle *economie di scala*. Sarebbe qui interessante sapere quando questi processi di razionalizzazione sono imposti dalla scarsità di risorse finanziarie e quando, invece, derivano dalla precisa scelta di concentrare le risorse organizzative nella attività di elaborazione e progettazione politica. Così come sarebbe qui importante capire se e quanto l'*aziendalizzazione* associativa possa generare delle *entropie* associative, riducendo i rapporti diretti tra imprenditore e associazione, erodendo il senso di appartenenza e di identificazione e incentivando forme di *opportunismo associativo* (scelgo l'associazione A, invece della B, non perché mi rappresenta, ma perché offre servizi migliori a prezzi inferiori).

5. In tutte le associazioni sono in atto tentativi di potenziamento delle strutture regionali e della presenza a livello europeo al fine di “rispecchiare” i cambiamenti in atto nel quadro istituzionale ⁽¹⁶⁾. Nel dibattito che si sta svolgendo all'interno delle associazioni si sovrappongono, tuttavia, due livelli di analisi che dovrebbero invece rimanere distinti. Uno è quello del garantire alla associazione opportuni canali di influenza nelle arene decisionali che stanno acquisendo crescente importanza: Regioni e Europa. L'altro, logicamente autonomo rispetto a questo, è quello della posizione che queste strutture, in particolare quelle regionali, debbono assumere nella gerarchia dell'autorità all'interno delle confederazioni. In generale, va sottolineato questo elemento positivo, la crescente importanza che assume il territorio nei processi di produzione delle politiche pubbliche non trova impreparate le associazioni imprenditoriali italiane che,

⁽¹⁶⁾ Sui problemi relativi alla rappresentanza degli imprenditori a livello europeo rimando a L. LANZALACO, *Coping with Heterogeneity. Peak Associations of Business within and across Western European Nations*, in J. GREENWOOD et AL. (eds.), *Organized Interests and the European Community*, SAGE, London, 1992; ID., *Constructing Political Unity by Combining Organizations: UNICE as a European Peak Association*, in J. GREENWOOD (ed.), *European Casebook on Business Alliances*, Prentice Hall, Hemel Hempstead, 1995.

come abbiamo visto poco sopra, vedono nel loro modello originario una netta prevalenza della dimensione organizzativa territoriale ⁽¹⁷⁾.

5. Come interpretare queste tendenze? Di quali modelli disponiamo per spiegare questi cambiamenti? E, sulla base di questi modelli, quali sono, per tornare al tema del numero monografico della rivista, le *prospettive* della rappresentanza imprenditoriale?

Io non penso sia corretto dare una interpretazione univoca. Sia perché l'evidenza empirica è scarsa, e in alcuni casi datata, sia perché il lavoro scientifico consiste proprio in questo, cioè nel confronto tra *ipotesi esplicative concorrenti*. Illustrerò quindi tre modelli teorici alla luce dei quali è possibile dare una diversa lettura dei mutamenti in atto e delle prospettive future.

Il modello delle contingenze associative. Si tratta del modello, proposto da Philippe Schmitter e Wolfgang Streeck ⁽¹⁸⁾, che ha aperto alla fine degli anni Settanta il più importante filone di ricerche sulle associazioni imprenditoriali sia a livello internazionale che in Italia ⁽¹⁹⁾. L'idea che sta al centro di questo modello è che le proprietà organizzative ed operative delle associazioni di rappresentanza siano l'esito delle pressioni contrapposte e contrastanti di due logiche. La *logica dell'appartenenza* impone all'associazione di assumere una struttura che rifletta il più fedelmente possibile la frammentazione, la specializzazione produttiva e la varietà della sua base associativa. La *logica dell'influenza* impone, invece, all'associazione di adattarsi alle domande e alla configurazione dei suoi interlocutori – agenzie dello Stato e sindacato dei lavoratori – valorizzando l'unità e la compattezza della associazione. Vi sono poi altre due logiche, teoricamente meno rilevanti, che incrociano trasversalmente le due precedenti: la *logica di definizione degli obiettivi*, in base alla quale l'associazione deve essere articolata in sottounità relativamente omogenee che consentano l'individuazione delle politiche e degli obiettivi associativi, e la *logica della implementazione efficace*, che richiede, invece, sottounità in grado di realizzare in modo efficace ed efficiente gli obiettivi che l'associazione si è data. L'una riguarda quindi gli aspetti politici, l'altra quelli gestionali.

Alla luce di questo modello i mutamenti in atto nella rappresentanza imprenditoriale in Italia possono essere interpretati come la risposta adattiva a mutamenti nel contesto ambientale. La *prospettiva* che si apre è quella di un processo graduale, spontaneo e sostanzialmente *non problematico* di riforma, in alcuni casi, e di vera e propria innovazione, in altri. Le principali criticità che si pongono sono essenzialmente due. Da un lato, il *timing* di questi processi adattivi e i costi associativi che possono essere generati dalla loro lentezza rispetto alla rapidità del mutamento ambientale. La seconda, più rilevante, è la *gestione* delle tensioni e dei conflitti interni che si generano nel tentativo di ottemperare agli imperativi delle quattro logiche d'azione e in molti casi la risposta più opportuna è un aumento nel grado di *istituzionalizzazione* dell'associazione stessa.

⁽¹⁷⁾ L. LANZALACO, *Il pianeta Confindustria: tra autonomia e centralità*, cit.

⁽¹⁸⁾ P.C. SCHMITTER, W. STREECK, *The Organization of Business Interests, discussion paper*, IIM/LMP 81-13, Wissenschaftszentrum, Berlin, 1990.

⁽¹⁹⁾ A. MARTINELLI (a cura di), *op.cit.*

Il modello delle razionalità amministrative. Questo modello è stato elaborato originariamente per lo studio e l'analisi delle pubbliche amministrazioni ⁽²⁰⁾ ed è stato poi applicato da Stefano Zan ⁽²¹⁾ alle associazioni di rappresentanza. L'idea di fondo è che tutte le organizzazioni, quindi anche le associazioni di rappresentanza degli imprenditori e dei lavoratori, vengano create per svolgere determinate funzioni. Con il tempo, a queste funzioni "originarie" si vanno ad aggiungere nuove funzioni ed attività che si basano su logiche radicalmente differenti. Le vecchie *strutture* risultano così inadeguate a svolgere le nuove *funzioni*. Dato che le strutture organizzative, soprattutto quando sono molto istituzionalizzate, tendono a riprodursi e sono refrattarie al cambiamento, si viene a creare una discrasia *permanente* tra caratteristiche organizzative e carico funzionale. L'inadeguatezza degli assetti organizzativi ereditati dal passato, quindi, non è una caratteristica temporanea, che con il tempo verrà gradualmente eliminata, ma diventa un tratto costante, distintivo, ineliminabile. Le associazioni di rappresentanza, nate per svolgere funzioni di rappresentanza politica e sindacale dei loro soci, oggi sarebbero quindi strutture inerziali, vecchie, obsolete, incapaci di riformarsi e, soprattutto, di svolgere le nuove funzioni che sono loro richieste (non più solo rappresentanza politica e offerta di servizi, ma anche promozione di politiche economiche, servizi di *welfare*, ecc.).

La lettura che si può dare dei mutamenti in atto nella rappresentanza imprenditoriale in Italia alla luce di questo modello è ben diversa, e ben più pessimista, di quella suggerita dal modello precedente. I *microadattamenti* a cui si assiste sono risposte *minimaliste* e sostanzialmente *inadeguate* – limitate dalla presenza di forti spinte inerziali – a grandi mutamenti nell'ambiente. La riforma e l'innovazione non sono garantite, e il rischio che l'incapacità delle associazioni di svolgere le funzioni necessarie per le imprese si cronicizzi è reale. La *prospettiva* che si apre è quella del *declino* delle associazioni o, alternativamente, l'attivazione di processi di riforma profondi e radicali, associati a forme di deistituzionalizzazione delle strutture esistenti e alla ridefinizione delle funzioni di rappresentanza in quanto tali, con tutte le incertezze e i conflitti che da questi possono derivare.

Il modello della scelta strategica. Il concetto di *scelta strategica* è stato utilizzato da Wolfgang Streeck ⁽²²⁾ per spiegare i mutamenti in atto nel ruolo e nelle funzioni delle associazioni imprenditoriali alla luce dei mutamenti dei mercati internazionali, delle nuove tecnologie e delle strategie manageriali adottate per fronteggiare queste "sfide". Normalmente, in una organizzazione le decisioni vengono prese sulla base di parametri, di procedure e di *routine* stabili. Questo fa sì che i margini di discrezionalità siano piuttosto ristretti: sono le condizioni oggettive e i criteri di decisione assunti come validi e dati per scontati che definiscono la ristretta gamma di alternative tra cui si può scegliere (e decidere vuol dire scegliere tra alternative). Queste fasi di *stasi* sono interrotte, talvolta

⁽²⁰⁾ G. FREDDI, *Burocrazia, democrazia e governabilità*, in G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, NIS, Roma, 1989, 19-65.

⁽²¹⁾ S. ZAN, *Organizzazione e rappresentanza*, NIS, Roma, 1993.

⁽²²⁾ W. STREECK, *The Uncertainties of Managers and the Management of Uncertainty: Employers, Labor Relations and Industrial Adjustment in the 1980s*, in *Work, Employment and Society*, 1987, n. 3, 281-308.

bruscamente, da fasi di *crisi* in cui i parametri, i valori, le *routine* vengono messi in discussione e vi è un aumento dell'incertezza. La gamma di alternative tra cui si può scegliere, e i margini di discrezionalità di cui dispongono i decisori, *si ampliano*. Ed è in queste fasi che intervengono le *decisioni strategiche* – cioè decisioni in cui chi decide gode *effettivamente* di margini di libertà – che definiscono il contesto all'interno del quale verranno successivamente prese le altre decisioni. Le fasi di crisi durante le quali è *possibile e necessario* prendere delle decisioni strategiche sono, ovviamente, assai rari nella storia delle organizzazioni e rappresentano delle *giunture critiche* che vanno opportunamente individuate ed analizzate (dagli operatori e dai decisori) e studiate (dai ricercatori). Una volta fatte determinate scelte strategiche la traiettoria evolutiva dell'organizzazione è praticamente segnata (sia negli aspetti positivi che in quelli negativi) per tutto il successivo periodo di stasi organizzativa.

Alla luce di questo modello, il mutamento radicale e globale del contesto in cui operano le associazioni imprenditoriali può essere interpretato come una *crisi*, come il venir meno dei parametri, e delle identità e dei valori su cui si basavano le precedenti decisioni di *routine*. Si aprono quindi spazi per vere e proprie *decisioni strategiche*: ridefinizione dei confini della base associativa e dell'identità dell'associazione, profonde innovazioni organizzative, attivazione di nuove attività e funzioni, individuazione di nuove politiche nei confronti delle altre associazioni, ecc. In alcune associazioni vi può essere la consapevolezza di ciò, in altre è mancata. La *prospettiva* che si apre è quindi l'emergere di una distinzione tra le associazioni i cui gruppi dirigenti sanno compiere scelte strategiche – che sono sempre di *lungo periodo* e richiedono l'assunzione di *responsabilità ed impegni politici* di fronte alla propria base associativa – e quelle, destinate invece al declino, la cui *leadership* prosegue nella attività di *routine* non vedendo, o non sapendo sfruttare, i margini di discrezionalità di cui gode in questa fase.

Si tratta di tre modelli interpretativi – tre modi di leggere la realtà – assai diversi tra loro, praticamente *inconciliabili* dal punto di vista delle prospettive che delineano e delle linee d'azione che suggeriscono.

Il *primo* modello, sicuramente il più ottimista, vede nei processi di microadattamento a cui alludevamo poco sopra una risposta più che sufficiente alle trasformazioni in atto nell'ambiente. In prospettiva occorre eventualmente accelerare i tempi del cambiamento e rimuovere tutti quei fattori che possono ostacolare le riforme organizzative necessarie. Se adottiamo il *secondo* modello interpretativo, decisamente il più pessimista, il microadattamento strutturale e funzionale al quale stiamo assistendo è del tutto insufficiente, se non dannoso in quanto può rappresentare una “cortina fumogena” che crea l'illusione di un cambiamento, laddove di fatto ci sono solo inerzia, stasi e immobilismo. Gli scenari che si delineano sono quindi due: o un inarrestabile declino delle associazioni o un loro mutamento radicale, quasi genetico. Non si tratta di introdurre beni o servizi innovativi, ma di decretare la “fine delle associazioni imprenditoriali” e di ripensare *globalmente* le funzioni di rappresentanza delle imprese. Per questo modello interpretativo, insomma, il “mestiere della rappresentanza” è cambiato effettivamente e se le associazioni non sono consapevoli di questo, e non traducono questa consapevolezza in riforme radicali, vi è il rischio che gli im-

prenditori prima o poi si accorgano che non hanno più bisogno delle associazioni in quanto altri soggetti (professionisti, società di consulenza, esperti di *lobbying* e pubbliche relazioni, ecc.) svolgono meglio e a costi inferiori le loro funzioni. Alla luce del *terzo* modello interpretativo, le associazioni di rappresentanza imprenditoriale non sono un mero retaggio del passato, la cui sopravvivenza è dovuta solamente all'inerzia e alla tendenza all'autoriproduzione che caratterizzano qualunque organizzazione fortemente istituzionalizzata, ma possono ancora oggi svolgere una importante funzione all'interno del sistema politico, economico e sociale. Affinché ciò avvenga, tuttavia, devono emergere forme di *leadership* istituzionale in grado di attivare processi di "imprenditorialità associativa" che non si riducano né (ovviamente) alla semplice gestione amministrativa delle *routine* associative, né a semplici innovazioni di processo e di prodotto. La ridefinizione delle identità associative, la produzione di programmi di intervento nel campo delle politiche pubbliche validi nel lungo periodo e, soprattutto, utili e significativi per le comunità (siano esse locali, regionali o nazionali) in cui l'associazione opera, il ricollocare le associazioni all'interno di nuovi sistemi di alleanze e, *last but not least*, l'ideare nuovi tipi di beni associativi richiedono lo sviluppo di capacità progettuali (verrebbe da dire *creative*) che non sono in alcun modo riducibili ai due tradizionali criteri dell'efficacia e dell'efficienza.

Quale di questi modelli è più idoneo a spiegare i mutamenti in atto? Anzitutto, lo abbiamo già detto, non si tratta di tre modi di *descrivere* differenti realtà, ma tre differenti modi di *interpretare* la stessa realtà e, proprio per questo sono tra loro incompatibili. E, dato che la stessa tendenza o la stessa gamma di fenomeni possono essere interpretate in una differente prospettiva (come se si cambiassero le "lenti concettuali" attraverso cui si guarda la stessa identica realtà), la risposta a questo interrogativo può essere trovata solo in parte dall'analisi dei dati empirici. Procediamo, quindi, per esclusione e sulla base di considerazioni più generali di ordine teorico e metodologico.

Il primo modello – che, lo ricordiamo di nuovo, ha avuto un ruolo fondamentale nello sviluppo degli studi sull'associazionismo imprenditoriale – ha sostanzialmente due limiti. Il primo consiste nel vedere il mutamento organizzativo come *spontaneo e non problematico*, cioè nel sottovalutare l'importanza della *storia*, della dimensione *diacronica* dei fenomeni organizzativi. Tale componente, fondamentale nelle organizzazioni fortemente istituzionalizzate, quali sono le associazioni di rappresentanza, genera inerzia, produce costi di transizione da una forma organizzativa all'altra, porta ad enfatizzare l'incertezza che ogni mutamento implica per gli attori organizzativi, minimizzando invece i rischi che la stasi e la conservazione hanno per l'intera organizzazione. La storia, quindi, conta nella vita delle associazioni e rende il cambiamento un processo non spontaneo, problematico e, soprattutto, dagli esiti non necessariamente positivi. Da ciò consegue che il mutamento organizzativo deve essere in qualche modo *attivato, guidato e governato*. Al massimo, quindi, questo modello può spiegare i microcambiamenti, i processi adattivi che implicano, per esempio, l'introduzione di nuovi servizi, di nuove forme di comunicazione con i soci, o di organizzazione degli uffici. Ma, come abbiamo già visto, la fase attuale è caratterizzata da trasformazioni profonde che richiedono risposte che vanno oltre una concezione meramente gestionale ed aziendale dell'associazione.

Gli altri due modelli interpretativi che abbiamo analizzato non presentano questo limite in quanto “prendono sul serio”, anche se in modo differente, la dimensione storica e diacronica delle associazioni. E non è un caso che entrambi, a differenza del primo approccio, non traccino una prospettiva univoca, ma degli scenari alternativi possibili, anche se alcuni con esito positivo, mentre altri negativo.

Il secondo modello, in particolare, “prende sul serio” sia la dimensione storica che la rilevanza dei mutamenti in atto nell’ambiente in cui le associazioni operano. E nel fare ciò amplifica sia la portata delle innovazioni richieste che quella dei vincoli al mutamento associativo che impediscono tali innovazioni. Da ciò deriva la prospettiva sostanzialmente pessimista che delinea. E nel fare ciò compie due errori. Vediamo perché. In primo luogo, le profonde trasformazioni del sistema economico, sociale, politico nazionale e internazionale non implicano né la totale obsolescenza delle funzioni “tradizionali”, alcune delle quali sono ancora vitali (pensiamo alla rappresentanza politica), né a maggior ragione la “fine delle associazioni di rappresentanza” imprenditoriale. Semmai richiedono, lo abbiamo già detto, una grande capacità innovativa, progettuale e creativa. Anzi, a ben guardare, sono proprio i cambiamenti in atto che portano ad un aumento del *fabbisogno di azione collettiva* degli imprenditori. La globalizzazione dei mercati, lo spostamento e la sovrapposizione delle sedi decisionali, il vuoto lasciato dal sistema dei partiti politici amplificano (e non mortificano) il ruolo che possono avere le associazioni nell’aiutare i loro associati ad individuare, promuovere e tutelare i loro *interessi collettivi*. Facciamo tre esempi. Primo: per fronteggiare la globalizzazione sono necessari interventi nel campo del marketing, della localizzazione e della ricerca e sviluppo che possono essere attuati solo in forma collettiva e le associazioni possono svolgere in questo campo una importante funzione di coordinamento. Così come possono avere un ruolo centrale, e qui passiamo al secondo esempio, nel produrre certificazioni di qualità di vario genere in settori nei quali tendono ad affermarsi politiche ed interventi basati sulla tutela della tipicità delle produzioni (agricoltura) e la qualità dei beni e servizi offerti (turismo e artigianato). Infine, è difficile pensare ad una tutela degli interessi delle imprese, soprattutto se di piccole e medie dimensioni, a livello europeo senza il supporto e l’azione di coordinamento di strutture associative. Insomma, si può dire a ragion veduta che le trasformazioni in atto ben lungi dal rendere le associazioni “inutili”, le obbligano invece a porsi il problema di come poter essere “più utili” per le imprese ed i loro associati. Da qui la rilevanza che in molte associazioni sta assumendo il dibattito, che deve essere opportunamente sviluppato ed approfondito, sull’*utile associativo* (cosa offriamo ai nostri soci in cambio della quota associativa?) e sull’*analisi dei fabbisogni associativi* (che è cosa ben diversa dal marketing associativo).

Il secondo errore di questo approccio consiste nel proporre come alternativa al declino una prospettiva che è tanto salvifica e palinogenetica nei suoi intenti quanto irrealizzabile nei suoi esiti, cioè l’eutanasia delle associazioni di rappresentanza in quanto forme organizzative (ritenute erroneamente) obsolete. Non è una prospettiva realistica per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo, le associazioni di rappresentanza offrono occupazione ad una considerevole quantità di lavoratori, spesso ad elevata qualificazione professionale. È stato anche coniato il termine di “terziario rappresentativo” per indicare questo ceto

professionale sviluppato, istituzionalizzato e ben radicato. Che fare di queste persone? Come utilizzare queste professionalità (solo apparentemente) obsolete? Chi dovrebbe assumersi la responsabilità di comunicare a costoro che oramai sono “rami secchi” da potare? E soprattutto, in nome di quale spirito di servizio (o di sacrificio) queste persone dovrebbero accettare una così infausta soluzione? E, per concludere, ad oggi quali modelli organizzativi *alternativi* alle associazioni imprenditoriali sono realmente e realisticamente disponibili per rappresentare le imprese? Il rischio è che così posta la questione, alla prospettiva della “fine delle associazioni di rappresentanza” venga preferita, per ben comprensibili ragioni, l’alternativa della difesa dello *status quo* con esiti non voluti che portano, qui sì, inevitabilmente al declino.

Non fosse altro per esclusione (ma non è sicuramente *solo* per questo), rimane come preferibile la terza prospettiva, quella della *scelta strategica* e dello sviluppo di forme di *leadership istituzionale* e di *imprenditorialità associativa*. Si tratta di una prospettiva che riesce a coniugare il realismo (le associazioni sono realtà ben consolidate che è *impossibile smantellare*), la consapevolezza delle trasformazioni in atto (le associazioni *debbono cambiare* profondamente e deve cambiare il modo di “fare rappresentanza”, non fosse altro perché è cambiato il modo di “fare impresa”) e la lucidità nell’individuare i prerequisiti per rispondere alle sfide poste dall’ambiente (il cambiamento e l’innovazione solo se ci sono dei *leader* che hanno capacità di *vision*, cioè di fare progetti “creativi” e di lungo periodo e che investono la loro carriera in questi progetti). Secondo questa prospettiva i *microcambiamenti* adattivi (del primo modello) sono troppo poco e le *macrotrasformazioni* strutturali (del secondo modello) sono troppo. La sfida sta appunto in questo: trovare una “terza via” che porti a innovazioni radicali (ridefinizione dell’identità associativa, riarticolazione del sistema delle alleanze, ecc.) all’interno di assetti associativi che sono stabili e la cui stabilità rappresenta oggi, almeno in Italia, una risorsa per l’intero sistema politico. Alle vecchie funzioni ne vanno aggiunte (non sostituite) di nuove, alle vecchie strutture organizzative (che sono ancora utili per svolgere le funzioni “tradizionali”) ne vanno affiancate di nuove (che si basano, per esempio, non più sul principio gerarchico, ma su forme di articolazione a rete, per progetto o a *team*). E soprattutto, occorre introdurre meccanismi di reclutamento, formazione e carriera che consentano di far emergere all’interno delle associazioni una classe dirigente capace di fare tutto ciò.

Le associazioni imprenditoriali tra eredità storica e sfide del futuro – Riassunto. *L’articolo si propone di analizzare il modo in cui le associazioni imprenditoriali italiane hanno fatto fronte ai profondi mutamenti in atto nel sistema economico e politico nazionale ed internazionale. Vengono evidenziate due tendenze. A livello di struttura dell’intero sistema di rappresentanza degli imprenditori italiani si rileva una sostanziale macrostabilità in quanto i suoi tratti distintivi (frammentazione, scarsa differenziazione tra funzioni economiche e funzioni sindacali, ecc.) sostanzialmente restano invariati. Mutano solo due aspetti. In primo luogo il legame organico tra partiti ed associazioni si è allentato. In secondo luogo, la Confindustria, la principale associazione del settore industriale, non svolge più funzioni di leadership nei confronti delle associazioni degli artigiani, dei commercianti, degli agricoltori e delle cooperative. A livello di assetti organizzativi all’interno di ogni singola associazione si registrano, invece, microadattamenti spesso molto innovativi (offerta di nuovi servizi, politiche di net-working tra imprese, outsourcing di alcune*

funzioni di supporto alle imprese). L'A., infine, sostiene che per interpretare le tendenze in atto e individuare le prospettive dell'associazionismo imprenditoriale in Italia è necessario considerare le scelte strategiche (strategic choices) che i gruppi dirigenti delle associazioni debbono fare per fronteggiare i mutamenti in atto nel contesto in cui operano.

Entrepreneurial associations: the heritage of the past and the challenges of the future (Article in Italian) – Summary. *This article aims to analyse the way in which Italian business associations have dealt with the profound changes in the national and international economic and political system, and in this connection two tendencies are highlighted. First of all, in terms of the structure of the system of representation of Italian entrepreneurs as a whole, there appears to be a high degree of overall stability in the sense that the main characteristics, such as fragmentation, and the lack of a clear distinction between economic and union activities, are largely unchanged. However, it may be said that two aspects have changed. First, the links between political parties and entrepreneurial associations have become weaker. Second, Confindustria, the main association in the industrial sector, no longer plays a leadership role for the associations of small businesses, retailers, farmers and cooperatives. In terms of organisational structures within each individual association, on the other hand, it is possible to identify a series of changes that are often highly innovative (the provision of new services, networking among companies, and the outsourcing of certain business support functions). In his concluding remarks, the author argues that in order to interpret the trends that are under way, and to assess the prospects for Italian entrepreneurial associations, it is necessary to consider the strategic choices that decision-makers in the associations must make in order to deal with the transformation taking place in the operational context.*

Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso l'attivazione della rete associativa

Maurizio Catino

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Il ruolo e le caratteristiche delle associazioni imprenditoriali. – **2.1.** Alcune caratteristiche strutturali. – **2.2.** Le associazioni imprenditoriali in Italia. – **3.** Alcune trasformazioni in corso. – **3.1.** Motivazione all'adesione. – **3.2.** L'erogazione dei servizi. – **3.3.** La concorrenza tra le associazioni. – **3.4.** Dal settore alla dimensione. – **3.5.** Riarticolazione dei livelli delle associazioni. – **3.6.** Concertazione locale. – **3.7.** Economia reale e rappresentanza istituzionale. – **4.** Nuove logiche dell'azione associativa: l'attivazione della rete. – **5.** Alcune considerazioni conclusive.

1. L'obiettivo di questo articolo è di porre l'attenzione su alcune recenti trasformazioni, organizzative e strategiche, delle associazioni imprenditoriali italiane e di delineare alcune logiche d'azione emergenti, basate sull'attivazione della rete associativa. La prospettiva di riferimento adottata è organizzativa. Le associazioni imprenditoriali italiane sono delle organizzazioni "duali": da un lato svolgono attività di rappresentanza e *lobbying*; dall'altra erogano servizi, di varia natura, per la vita e lo sviluppo dell'impresa associata. Con il primo tipo di attività hanno come interlocutori lo Stato, le associazioni sindacali, le altre associazioni imprenditoriali. Con il secondo tipo di attività si relazionano, in primo luogo, con le imprese associate. Nel primo caso si muovono nel sistema politico, nel secondo caso in quello economico. Dal punto di vista dell'analisi scientifica, le associazioni imprenditoriali sono state studiate in particolare dal punto di vista "datoriale" e politico, in quanto organizzazioni che fanno rappresentanza e *lobbying*. Sono state meno studiate dal punto di vista "commerciale" ed economico, come organizzazioni che erogano servizi per lo sviluppo dell'impresa.

Le tesi sostenute in questo articolo sono due. La *prima* tesi afferma che se dal punto di vista "politico" (in quanto attori politici) si riscontra una certa immobilità e continuità con il "modello originario" dell'associazione, dal punto di vista "economico" (in quanto attori economici) queste organizzazioni hanno mostrato un'elevata innovazione nelle attività e nel ruolo di supporto per lo sviluppo dell'impresa associata; in particolare quelle associazioni che rappresentano le piccole e medie imprese. La *seconda* tesi sostiene che, con riferimento

* Maurizio Catino è ricercatore di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

al ruolo economico delle associazioni, si è assistito negli ultimi anni ad un progressivo sviluppo di un ruolo di attivazione e sviluppo della rete associativa da parte delle associazioni. Nel far questo, alcune associazioni imprenditoriali sviluppano attività volte all'attivazione imprenditoriale della rete associativa e alla costruzione di *business groups* tra gli associati. L'associazione si propone come partner di *business* degli associati nella relazione tra questi e gli specifici mercati di riferimento. Secondo questa prospettiva, le associazioni governerebbero sia l'assenza di relazioni (buchi strutturali) tra le imprese associate e gli enti, istituzioni, altre organizzazioni, ecc., sia l'asimmetria informativa derivante da questa assenza di relazioni, agendo come dei ponti di collegamento. La posizione di centralità dell'associazione all'interno di una rete caratterizzata da buchi strutturali ⁽¹⁾ è favorita dal riconoscimento e dalla credibilità ad essa attribuita dai propri associati sul territorio e dai rappresentanti di altre istituzioni e organizzazioni. In base a questa prospettiva si sostiene che la propensione all'associazione da parte delle imprese sia influenzata dalla capacità dell'associazione di offrire un importante incentivo selettivo basato sull'opportunità di sviluppo del *business* dell'associato.

2. Le associazioni imprenditoriali, pur essendo importanti attori di ogni formazione economico-sociale, sono state sostanzialmente derubricate in Italia, tranne poche eccezioni, dall'analisi politica e soprattutto organizzativa, negli ultimi anni. Durante la prima riunione dell'Associazione tedesca di sociologia nel 1907, Max Weber sostenne l'importanza dello studio delle forme associative in generale e dell'associazionismo imprenditoriale in particolare, ritenendo che queste nuove forme di agire collettivo fossero correlate alle trasformazioni dei valori fondamentali e dell'esistenza materiale. Nonostante questo monito, fino a circa gli anni Ottanta del secolo scorso, le associazioni imprenditoriali non sono state un oggetto d'analisi sistematica e comunque si è prestata poca attenzione agli aspetti organizzativi.

Le associazioni sono delle organizzazioni formali specializzate nell'aggregazione, selezione, difesa e promozione nell'arena politica degli interessi e dei fini collettivi degli imprenditori ⁽²⁾; sono fonte di ordine sociale ⁽³⁾ svolgendo un'importante funzione nella regolazione dell'economia ⁽⁴⁾. Le associazioni imprenditoriali nascono tra la seconda metà dell'Ottocento e l'inizio del Novecento anche come risposta al conflitto industriale e alla nascita e diffusione delle associazioni dei lavoratori. A differenza di questi ultimi, gli associati, imprenditori di diversi settori economici, possono agire sia collettivamente, sia individual-

⁽¹⁾ R.S. BURT, *Structural holes: the social structure of competition*, Harvard University Press, Cambridge, 1992; ID., *Le capital social, les trous structuraux et l'entrepreneur*, in *Revue Française de Sociologie*, 1995, n. XXXVI.

⁽²⁾ A. MARTINELLI (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Ed. di Comunità, Milano, 1994.

⁽³⁾ Con il mercato, la comunità e lo Stato. Cfr. P.C. SCHMITTER, W. STREECK, *Comunità, mercato, stato e associazioni. Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in *SM*, 1985, n. 13.

⁽⁴⁾ J.R. HOLLINGSWORTH, L.N. LINDBERG, *The Governance of the American Economy: The Role of Market, Clans, Hierarchies and Associates Behaviour*, in W. STREECK, P.C. SCHMITTER (eds.), *Private Interest Governance*, SAGE, London, 1985.

mente. Individualmente attraverso l'azione manageriale e imprenditoriale dell'impresa di appartenenza. Collettivamente attraverso due modalità: a) con la creazione di azioni coordinate con altri imprenditori (cartelli, società conglomerate, consorzi, *joint ventures*, ecc.); b) attraverso l'azione associativa⁽⁵⁾. L'azione collettiva attraverso le associazioni di rappresentanza costituirebbe quindi una *second best solution* rispetto appunto all'azione individuale e collettiva di mercato⁽⁶⁾. L'azione imprenditoriale è colpita in maniera minore rispetto alle associazioni dei lavoratori dai paradossi tipici dell'azione collettiva come il problema del *free riding*. Questo dipende dal potere di mercato dell'imprenditore che, soltanto se dotato di un adeguato potere di mercato, potrà ricorrere efficacemente a strategie individuali o collettive di mercato. In condizioni invece di relativa debolezza di potere di mercato il ricorso all'associazione di rappresentanza può diventare la strada principale (la *first choice*) per questi attori per la tutela dei propri interessi.

Vi sono diverse "buone ragioni" per organizzare l'azione imprenditoriale attraverso l'associazione: a) per meglio fronteggiare la controparte sindacale; b) per tutelare il potere di investimento e le prerogative sindacali⁽⁷⁾; c) per garantire la riproduzione dei rapporti di produzione capitalistici e difendersi dall'offensiva dei sindacati dei lavoratori⁽⁸⁾; d) per favorire il trasferimento di compiti relativi al coordinamento della società, alla risoluzione dei conflitti e alla formulazione e attuazione delle politiche dall'arena politica alla sfera di competenza dei gruppi di interesse⁽⁹⁾; e) per perseguire i propri interessi di classe attraverso la costituzione di reti associative che preservino l'integrità e riproducibilità dell'intero sistema⁽¹⁰⁾; f) per promuovere gli interessi degli associati nei confronti della politica economica del Governo e favorire il protezionismo doganale⁽¹¹⁾; g) per risolvere problemi di azione collettiva, come il *free riding*, attraverso la distribuzione di incentivi selettivi⁽¹²⁾; h) per fronteggiare l'invadenza dello Stato in alcuni settori economici; ed altre motivazioni ancora. La collaborazione degli imprenditori attraverso l'associazione costituisce un meccanismo per unire gli interessi a breve del singolo imprenditore con gli interessi a medio-lungo termine dell'intero settore di attività economica. L'asso-

⁽⁵⁾ A. MARTINELLI, W. STREECK, P.C. SCHMITTER, *L'organizzazione degli interessi imprenditoriali*, in *SM*, 1981, n. 1; J.R. HOLLINGSWORTH, L.N. LINDBERG, *op. cit.*; P.C. SCHMITTER, *I settori del capitalismo moderno: modi di regolazione e variazioni nel rendimento*, in *SM*, 1989, n. 2.

⁽⁶⁾ P.C. SCHMITTER, W. STREECK, *Comunità, mercato, stato e associazioni. Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, cit.; P.C. SCHMITTER, *I settori del capitalismo moderno: modi di regolazione e variazioni nel rendimento*, cit.; A. MARTINELLI (a cura di), *op.cit.*

⁽⁷⁾ P.C. SCHMITTER, D. BRAND, *Organizing Capitalists in the United States*, in *American Political Science Meeting*, mimeo, 1979.

⁽⁸⁾ C. OFFE, H. WIESENTHAL, *Two logics of Collective Action. Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form*, in *Political Power and Social Theory*, 1980, n. 1.

⁽⁹⁾ S. BERGER (ed.), *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981 (trad. it.: *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1983).

⁽¹⁰⁾ A. MARTINELLI, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, in A. MARTINELLI (a cura di), *op. cit.*

⁽¹¹⁾ M. MARAFFI, *L'organizzazione degli interessi industriali in Italia, 1870-1980*, in A. MARTINELLI (a cura di), *op. cit.*

⁽¹²⁾ M. OLSON, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965 (trad. it.: *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli, Milano, 1983).

ciazione permette, in altre parole, di coniugare interessi individuali ed interessi collettivi.

Sembra quindi che il modello della *second best solution* sia centrato su un segmento dell'universo imprenditoriale, cioè quello della grande impresa in grado di influire efficacemente sia nel mercato che nell'arena politica. La possibilità di considerare il ricorso alle associazioni di rappresentanza una *second best solution* varia inoltre in ragione della struttura dei mercati. La tipologia di perseguimento degli obiettivi imprenditoriali (strategie individuali e/o collettive di mercato e nell'arena politica) presuppone di fatto un unico mercato, mentre in realtà assistiamo a una complessificazione dell'idea di mercato. Friedberg⁽¹³⁾ sostiene, alla luce della teoria dei sistemi d'azione concreti, che i mercati non si reggono su un unico modello di regolazione, coordinamento e mobilitazione, ma piuttosto su composizioni variabili che non permettono di prevedere un'unica struttura e regolarità di comportamento: in definitiva non esiste il mercato, non vi sono che "mercati concreti". Ma soprattutto la sociologia strutturale di White⁽¹⁴⁾ introduce una definitiva cesura rispetto all'idea di mercato elaborando una teoria delle "varietà dei mercati"⁽¹⁵⁾.

In conclusione, si può sostenere che le modalità di azione individuale e collettiva e il ricorso alle associazioni di rappresentanza vanno interpretati e spiegati alla luce degli specifici mercati in cui operano le imprese anziché ricondurre ad un'unica modalità di azione di mercato. Va inoltre ricordato che esiste una relazione molto stretta tra tipi e forme di associazioni imprenditoriali e caratteristiche del sistema di relazioni industriali. Gli aspetti organizzativi delle associazioni e i relativi criteri di rappresentanza forniscono un'importante guida per comprendere e spiegare i caratteri tipici dell'intero sistema di relazioni industriali⁽¹⁶⁾.

La pluralità di percorsi d'azione e le strategie possibili a disposizione degli imprenditori per perseguire i propri interessi è stata spiegata da Offe e Wiesenthal⁽¹⁷⁾ in base alla *asimmetria* esistente tra associazioni dei lavoratori e associazioni degli imprenditori. Le prime, infatti, hanno potere limitato sull'organizzazione del lavoro e sulle strategie imprenditoriali, oltre allo svantaggio sul mercato del lavoro. Ne consegue che l'*exit* individualistico dall'associazione sindacale, scelta pur sempre possibile, non costituisce, di fatto, una soluzione efficace e l'appartenenza sindacale rappresenta praticamente l'unico modo di esercitare una *voice*, di proteggere cioè i propri interessi⁽¹⁸⁾. In realtà, come

⁽¹³⁾ H. FRIEDBERG, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Edition du Seuil, Paris, 1993 (trad. it.: *Il potere e la regola*, Etas Libri, Milano, 1994).

⁽¹⁴⁾ H. WHITE, *Where do Markets Come From?*, in *American Journal of Sociology*, 1981, n. 87.

⁽¹⁵⁾ Nella stessa linea teorica, si sostiene che in ragione delle tecnologie che usano, delle forme organizzative che adottano e dei modi attraverso i quali procurano il capitale e reclutano la forza-lavoro, le strategie che i diversi produttori seguono nell'azione di mercato sono così differenti, che hanno ben poco a che fare l'una con l'altra (S.D. BERKOWITZ, *Markets and Market-Areas: some preliminary formulations*, in B. WELLMAN, S.D. BERKOWITZ (eds.), *Social Structures*, C.U.P., Cambridge, 1988). Cfr. H. WHITE, *Varieties of Markets*, in B. WELLMAN, S.D. BERKOWITZ (eds.), *op. cit.*

⁽¹⁶⁾ G.P. CELLA, *Il sindacato*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

⁽¹⁷⁾ C. OFFE, H. WIESENTHAL, *op. cit.*

⁽¹⁸⁾ F. ALACEVICH, *Le relazioni industriali in Italia. Cultura e strategie*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996.

afferma Streeck ⁽¹⁹⁾ il controllo sui mezzi di produzione e sull'organizzazione del lavoro esercitato dagli imprenditori non riduce i loro problemi associativi, ma semmai li amplia. Le associazioni imprenditoriali a differenza di quelle dei lavoratori, devono rappresentare oltre agli interessi di classe (imprenditoriale appunto) quelli della produzione, che si presentano nella realtà concreta come interessi eterogenei, fortemente differenziati e potenzialmente conflittuali e questo può rendere ulteriormente complesso il loro lavoro ⁽²⁰⁾.

Secondo questa tesi, la capacità di azione collettiva degli imprenditori è quindi più difficile rispetto a quella dei lavoratori, in quanto le associazioni di rappresentanza devono organizzare attori che sono in competizione tra loro e che hanno meno interesse a cooperare reciprocamente; devono organizzare una molteplice e più articolata gamma di interessi; devono fronteggiare la bassa sub-cultura della solidarietà e dell'associazione.

Inoltre, governare un'organizzazione di rappresentanza comporta di frequente scegliere in condizioni di elevata incertezza rispetto all'articolazione dei membri dell'associazione. Difatti non è certo, anzi è improbabile, che gli imprenditori che fanno parte di una stessa associazione abbiano interessi identici. Spesso il perseguimento di alcuni obiettivi in un determinato momento può rispecchiare gli interessi di alcuni e danneggiare quelli di altri. Quindi, più che parlare di obiettivi dell'associazione o di obiettivi comuni di un'associazione, è più realistico parlare di obiettivi condivisi, frutto di negoziazione e contrattazione tra gli aderenti all'organizzazione ⁽²¹⁾. La gestione della diversità degli interessi presenti in un'organizzazione di rappresentanza degli imprenditori evidenzia il problema originario e costante di riuscire a creare l'unità nonostante la varietà degli interessi e, contemporaneamente, ad esprimere la varietà all'interno dell'unità ⁽²²⁾.

2.1. Le associazioni imprenditoriali sono delle organizzazioni che, se da un lato possiedono caratteristiche e problemi comuni con altre tipologie organizzative, dall'altro sono caratterizzate da proprietà strutturali e meccanismi di funzionamento tipici di questa tipologia organizzativa. Le associazioni imprenditoriali sono caratterizzate da alcuni dilemmi organizzativi, da esigenze contraddittorie che ogni associazione deve bilanciare e gestire. I principali dilemmi sono:

1. *Logica dell'influenza* vs. *logica della membership*: la prima spinge a ridurre le differenze interne (diversità di imprese rappresentate) a favore di una maggiore omogeneità. La logica della *membership* tende a privilegiare la rappresentanza

⁽¹⁹⁾ W. STREECK, *Imprenditori e sindacati: eterogeneità degli interessi e capacità organizzativa*, in *SM*, 1991, n. 31.

⁽²⁰⁾ W. STREECK, *Imprenditori e sindacati: eterogeneità degli interessi e capacità organizzativa*, cit.

⁽²¹⁾ J.C. MARCH, *The business firm as a political coalition*, in *Journal of politics*, 1962, n. 2; R.M. CYERT, J.G. MARCH, *A Behavioral Theory of The Firm*, NJ. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1963 (trad. it.: *Teoria del comportamento dell'impresa*, F. Angeli, Milano, 1970); M. CROZIER, E. FRIEDBERG, *L'acteur et le Système*, Edition du Seuil, Paris, 1977 (trad. it.: *Attore sociale e sistema*, Etas Libri, Milano, 1978).

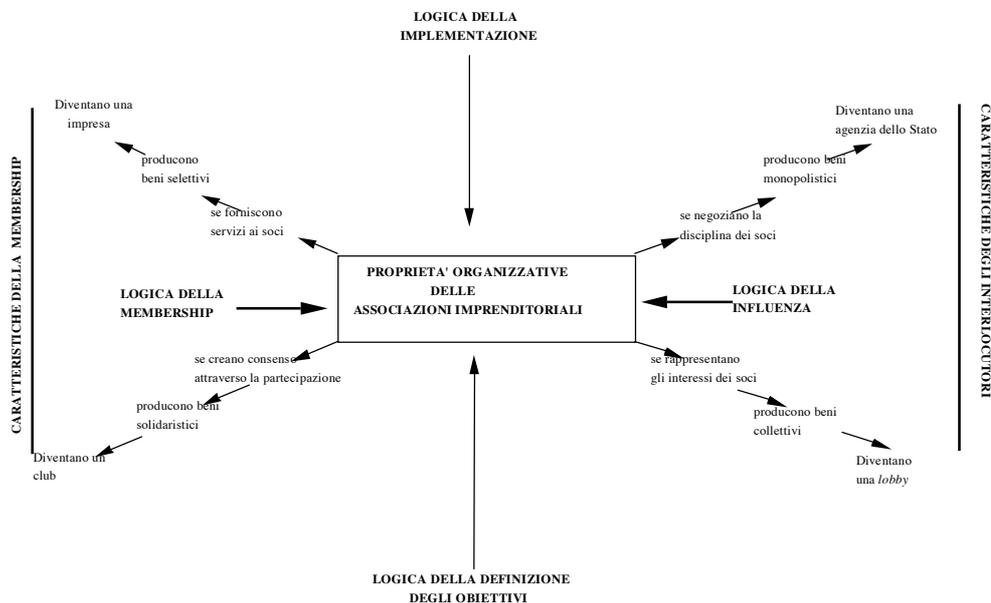
⁽²²⁾ W. STREECK, *The Territorial Organizations of Interests and the Logic of Associative Action*, in W.D. COLEMAN, H. JACEK (eds.), *Regionalism, Business Interests and Public Policy*, SAGE, London, 1989.

delle singole articolazioni delle imprese rappresentate, delle singole specificità presenti ⁽²³⁾.

2. *Logica dell'implementazione vs. logica della definizione degli obiettivi*: la prima relativa ai problemi di scala nell'implementazione di un particolare *mix* di beni e servizi all'interno di un dato territorio; la seconda, relativa ai problemi di scala nella formazione dei fini per una particolare categoria di membri e di fronte ad un certo tipo di autorità pubblica ⁽²⁴⁾.

3. *Aggregazione orizzontale vs. aggregazione verticale*: è il dilemma tra articolazione territoriale ed articolazione per settore di attività.

Figura 1 – Logiche dell'associazionismo imprenditoriale ⁽²⁵⁾.



Le proprietà organizzative delle associazioni imprenditoriali sarebbero quindi influenzate da queste logiche e dai possibili percorsi di azione da esse caratterizzate. Se i dilemmi sopraelencati evidenziano alcune difficoltà dell'agire quotidiano delle associazioni di rappresentanza, poco ci dicono sulle molteplici attività che sono realizzate dalle associazioni e sui "beni" che esse producono o concorrono a realizzare. Le associazioni imprenditoriali producono beni collettivi (aperti a tutti, iscritti e non iscritti); beni selettivi (i cui beneficiari sono soltanto i soci); beni monopolistici e beni solidaristici. Le principali macro-

⁽²³⁾ P.C. SCHMITTER, W. STREECK, *The Organization of Business Interests, discussion paper*, IIM/LMP, 81-13, Wissenschaftszentrum, Berlin, 1981.

⁽²⁴⁾ P.C. SCHMITTER, L. LANZALACO, *L'organizzazione degli interessi imprenditoriali a livello regionale*, in *SM*, 1988, n. 22.

⁽²⁵⁾ Tratto da P.C. SCHMITTER, L. LANZALACO, *op. cit.*

funzioni delle associazioni imprenditoriali possono essere distinte in funzioni “politiche” e funzioni “economiche”. Si tratta di una distinzione analitica ma che trova riscontro anche negli assetti organizzativi delle associazioni.

La funzione politica si sostanzia nella *rappresentanza degli interessi*, ragione originaria di esistenza ed elemento distintivo dell’organizzazione. La rappresentanza degli interessi e l’identità associativa costituiscono la causa prima di nascita dell’organizzazione e sono fonte di legittimità verso gli associati e verso gli altri attori (organizzazioni sindacali, enti, istituzioni). Sono connesse a questa funzione le attività volte alla ricerca delle condizioni di favore per i propri associati, come ad esempio la creazione di forme di monopolio di attività, la creazione di confini alle attività economiche e di barriere all’ingresso per nuovi imprenditori, le agevolazioni fiscali, i finanziamenti agevolati, ecc. Queste condizioni di favore sono dei veri e propri “incentivi selettivi” che favoriscono la propensione all’aggregazione.

La funzione “economica” comprende l’erogazione dei servizi agli associati e la promozione di politiche economiche. L’*erogazione di servizi* costituisce una funzione importante che caratterizza oramai tutte le organizzazioni di rappresentanza degli imprenditori e che si è venuta ad aggiungere nel tempo alla funzione primaria di rappresentanza degli interessi. I servizi erogati sono di duplice natura: 1) servizi monopolistici, erogati solo dall’organizzazione e senza competitori sul mercato, come ad esempio i servizi sindacali; 2) servizi concorrenziali, erogati da molteplici soggetti, come ad esempio i servizi fiscali, la consulenza, la formazione, ecc. Il vantaggio principale da parte dell’associato per questa seconda gamma di servizi risiede nella reputazione del marchio dell’associazione e nel rapporto di fiducia che si crea con l’associato. Nel corso del tempo l’erogazione di servizi diventa sempre più importante per la fidelizzazione dell’associato e sembra ipotizzarsi uno scenario dove la capacità di erogare servizi ad alto valore aggiunto costituisca una parte importante nel processo decisionale di scelta da parte dell’imprenditore nell’aggregazione all’associazione imprenditoriale.

La *promozione di politiche economiche* si realizza quando l’associazione opera per promuovere il *business* dell’associato; ad esempio, quando l’organizzazione organizza la vendita di prodotti di alcuni associati all’estero, sfruttando la cooperazione e l’economia di scala da questa derivata. Nel far questo, l’associazione non sta rappresentando l’identità dell’associato o erogando servizi, ma agisce come un “imprenditore collettivo” che in virtù del ruolo di *broker* di informazione diventa una specie di moltiplicatore economico per alcuni gruppi di associati. Questa funzione sta assumendo nel tempo un’importanza crescente in alcune associazioni e costituisce un’opportunità sia per l’associato che per l’organizzazione di rappresentanza in quanto quest’ultima diventa partner economico del gruppo di imprenditori. L’associazione crea quindi opportunità di affari prima non esistenti e si proietta verso un ruolo – come si dirà meglio nel seguito – di *nuovo soggetto nell’arena delle politiche economiche*. L’azione appena descritta è meglio definibile come promozione di tipo commerciale da parte di un imprenditore collettivo di mercato.

Tabella 1 – Macro-funzioni dell'organizzazione di rappresentanza e tipologia di clienti.

Macro-funzioni	Cliente-beneficiario	Attività
<i>Politica</i> : rappresentanza degli interessi	tutti gli associati	<ul style="list-style-type: none"> • costruzione dell'identità • <i>lobbying</i>
<i>Economica</i> : erogazione di servizi; promozione di politiche economiche	single imprese; gruppi di imprese specifiche	<ul style="list-style-type: none"> • servizi monopolistici • servizi concorrenziali • promozione di consorzi di imprese • attività commerciale per conto di raggruppamenti di imprese

Come sosterremo più avanti, all'interno della funzione economica, si aggiunge una nuova modalità di attività, tipica di alcune associazioni, volta all'attivazione della rete associativa.

2.2. Le associazioni imprenditoriali italiane presentano alcune caratteristiche tipiche del modello originario che le differenziano e le caratterizzano rispetto alle altre associazioni imprenditoriali europee. Le principali caratteristiche sono:

1. Un elevato livello di *frammentazione*. Il sistema della rappresentanza italiana si presenta molto frammentato, non soltanto più della controparte sindacale, ma più di tutte le altre esperienze di associazioni imprenditoriali degli altri Paesi europei ⁽²⁶⁾. Questa frammentazione deriva da molteplici fattori, tra i quali, le caratteristiche del tessuto produttivo italiano formato da piccole e medie imprese, la presenza elevata di artigiani e commercianti, il basso numero di imprese medio-grandi in grado di connettere efficacemente il mondo delle piccole imprese con quello delle grandi ⁽²⁷⁾, la debolezza della borghesia industriale italiana ⁽²⁸⁾ incapace di dar vita ad un'unica grande organizzazione degli interessi imprenditoriali, ed altri fattori ancora. La frammentazione della rappresentanza imprenditoriale si articola lungo molteplici *cleavages* quali ⁽²⁹⁾: a) il settore di attività delle imprese (agricoltura, industria, artigianato, commercio, servizi, ecc.); b) le dimensioni aziendali (artigiane, piccole, medio-grandi); c) il tipo di proprietà e la natura legale-istituzionale (cooperative, a capitale privato, a partecipazione statale); d) le affinità politico-partitiche.

⁽²⁶⁾ La frammentazione va intesa sia in senso interassociativo (numero di associazioni presenti), sia intrassociativo (numero di settori presenti all'interno di una singola associazione; ad es. 120 settori per Confindustria e 63 in Confartigianato). Cfr. L. LANZALACO, *Le associazioni imprenditoriali*, in G.P. CELLA, T. TREU (a cura di), *Le nuove relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna, 1998.

⁽²⁷⁾ L. LANZALACO, *Le associazioni imprenditoriali*, cit.

⁽²⁸⁾ G. BAGLIONI, *L'ideologia della borghesia industriale italiana nell'Italia liberale*, Einaudi, Torino, 1974.

⁽²⁹⁾ F. ALACEVICH, *op. cit.*

2. Un forte *centralismo* originario, tuttora presente anche se sfidato da percorsi di riequilibrio territoriale con l'aumento dell'importanza del livello regionale e di quello europeo, che non eliminano l'importanza del livello nazionale ma che concorrono a ridefinirlo.

3. *L'assenza dell'asse di differenziazione funzionale*. In altri Paesi, le associazioni imprenditoriali fanno riferimento a due distinti tipi di azione associativa: le associazioni *datoriali* e le associazioni *commerciali*. Le prime sono dedicate alla rappresentanza e alla contrattazione; le seconde all'erogazione di servizi, alle politiche economiche e alla regolazione delle attività⁽³⁰⁾. In Italia queste due funzioni non sono svolte da organizzazioni diverse ma, ad eccezione per il settore del credito, tendono ad essere svolte all'interno di ogni singola associazione, con una specializzazione *intra*-associativa dei rapporti economici e di quelli sindacali⁽³¹⁾.

4. Il forte peso assunto dalle *organizzazioni orizzontali*, territoriali, su quelle funzionali.

La situazione italiana è inoltre peculiare anche per il peso che hanno assunto nell'economia le associazioni di rappresentanza delle imprese di minori dimensioni. Con un sistema altamente frammentato e differenziato come quello italiano, la governabilità e l'integrazione è stata assicurata dalla centralità assunta dalla principale associazione degli industriali, la Confindustria, nell'arena della concertazione. Con i mutamenti dell'economia (terziarizzazione, rilevanza dell'impresa di dimensioni minori, modelli *post*-fordisti di produzione) è tuttavia aumentata la rilevanza delle imprese di dimensioni piccole e medie e, di conseguenza, il ruolo delle associazioni che le rappresentano.

3. Le organizzazioni degli imprenditori italiane si presentano strutturalmente simili al modello originario e a come si sono evolute nell'immediato secondo dopoguerra. Tuttavia, i cambiamenti politici avvenuti in campo internazionale e in campo nazionale hanno mostrato i limiti delle fratture costitutive, specie quelle basate sulle affinità politico-partitiche. Si può ipotizzare che la "tendenza prevalente nel sistema della rappresentanza degli imprenditori italiani negli ultimi anni è una riduzione del grado di frammentazione *inter*associativa e un graduale processo di modernizzazione *intra*associativa"⁽³²⁾. Altri autori mettono maggiormente in rilievo i limiti dei modelli organizzativi e politici di questo tipo di organizzazioni, in quanto istituzioni vecchie, in crisi, debolmente in cambiamento nonostante gli scenari esterni, politici e economici, così profondamente cambiati⁽³³⁾.

Molteplici sono i fattori di mutamento emersi negli ultimi anni: la fine, o comunque l'indebolimento, del collateralismo politico; i mutamenti economici delle forme d'impresa; l'indebolimento della contrattazione collettiva; l'aumento

⁽³⁰⁾ L. LANZALACO, *Le associazioni imprenditoriali*, cit.

⁽³¹⁾ Questo aspetto sembra prevalente in particolare nelle associazioni di rappresentanza delle imprese minori, la cui domanda di servizi è correlata alla bassa internalizzazione di funzioni amministrative, contabili, di assistenza fiscale, ma anche alla maggiore difficoltà di realizzare in proprio servizi via via più sofisticati. In taluni casi questa dimensione di servizio diventa rilevante per il fatturato dell'associazione.

⁽³²⁾ L. LANZALACO, *Le associazioni imprenditoriali*, cit., 161.

⁽³³⁾ S. ZAN, *La crisi delle associazioni di rappresentanza*, in *Il Mulino*, 1997, n. 2.

dei rapporti delle associazioni con le istituzioni rispetto a quelli con il sindacato; i processi di europeizzazione e di globalizzazione e le relative influenze sui centri decisionali delle associazioni; il problema del reperimento delle risorse a seguito della contrazione progressiva dei contributi associativi; la ricerca da parte delle associazioni imprenditoriali di espansione non solo verso le aree tradizionali della rappresentanza, ma verso nuovi soggetti del lavoro autonomo in cerca di rappresentanza per la tutela dei propri interessi e altri fattori ancora. Un elemento di grande rilievo che non è stato ancora esplorato è quali retroazioni sulle logiche associative e quale impatto sui rapporti inter-organizzativi abbia il progressivo aumento d'importanza della funzione economica (servizi e promozione *business*) sul *core* delle associazioni. Così come sarebbe importante valutare le esperienze bilaterali condotte da alcune associazioni come nuovi modi di coordinamento economico regionale ⁽³⁴⁾. È quanto si intende fare in parte nel seguito di questo lavoro, analizzando alcuni elementi di cambiamento e, in particolare, un'emergente logica d'azione associativa – l'attivazione della rete – che si aggiunge alle altre (rappresentanza, erogazione di servizi, promozione di politiche economiche).

3.1. In molte realtà associative, e in particolare in quelle di rappresentanza delle piccole e medie imprese di diversi settori produttivi, emerge come la motivazione alla adesione stia subendo profonde modifiche nel corso degli ultimi anni. Aumenta l'importanza della capacità di risposta ai bisogni degli associati, della visibilità dell'associazione e della qualità del servizio erogato, come fattori di crescente rilievo nella scelta all'adesione da parte degli imprenditori. I fattori di "appartenenza" e di "identità" contano ancora molto anche se vengono sempre più affiancati da "nuovi modi" di fare e di essere associazione. Le associazioni ricercano un nuovo "metodo" di fare rappresentanza, che mette in primo piano la ricerca di efficienza e di capacità di risposta ai bisogni dell'associato. Alcune associazioni sostengono che il loro successo associativo derivi dalle strategie proposte: fare dell'associazione un *partner* dell'impresa associata. Il funzionario dell'associazione, si afferma, è un collaboratore dell'imprenditore e lo supporta e lo guida nella definizione e conseguente risposta ai bisogni molteplici che esprime. Un rapporto molto più stretto con continui monitoraggi sul gradimento-successo della relazione. La motivazione all'adesione è quindi spesso riconducibile all'ingresso in un'associazione che è anche un *business group*, un "mercato interno" che procura opportunità di lavoro per l'associato, una struttura che permette l'acquisizione di lavoro mediante gruppi di offerta per servizi integrati. Questo vale soprattutto per le associazioni che vivono in mercati molto competitivi, come quelli delle piccole e medie imprese.

3.2. La dimensione dell'erogazione dei servizi cambia profondamente sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. Aumenta la quota di persone impegnate nell'erogazione dei servizi a fronte di quelle impegnate nella rappresentanza politico-sindacale e si trasforma la natura dei servizi erogati. Dal "grande ragio-

⁽³⁴⁾ P. PERULLI, C.F. SABEL, *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, in *q. Rivista*, 1996, n. 2.

niere”, focalizzato sui servizi per gli adempimenti amministrativi e contabili ⁽³⁵⁾ si passa alla ricerca, progettazione ed erogazione di nuovi servizi, definiti spesso come “evoluti”, per far fronte alle nuove ed emergenti esigenze degli iscritti: il credito, la sicurezza, il marketing, la promozione, la qualità, ecc. Vi è da dire che questa transizione è ancora in corso e per molte associazioni il *core business* è tuttora nell’erogazione dei “servizi da commercialista”. D’altra parte si osserva che, con la padronanza di tecnologie e il livello di istruzione che crescono, anche i piccolissimi imprenditori sono sempre più in grado di autorganizzare questi servizi. Anche organizzazioni tradizionalmente più centrate sull’azione di *lobby* e di rappresentanza, come Confindustria, erogano oggi servizi anche con il ricorso ad altre organizzazioni specializzate. La crescita della dimensione del servizio, e soprattutto la sua evoluzione, comporta l’esigenza per le associazioni di affrontare il tema della competenza professionale dei propri funzionari. Sono le capacità degli interlocutori reali degli iscritti a fare la differenza e ad essere un fattore di attrazione e di vantaggio competitivo tra le diverse associazioni. Anche in queste organizzazioni quindi, come in moltissime imprese di produzione e di servizio, il tema dei *knowledge workers* sta diventando centrale. La preparazione e le capacità dei funzionari sul territorio stanno in alcuni casi diventando delle componenti importanti del “sistema di offerta” dei servizi da parte delle associazioni.

Ma ciò che è importante notare è che a questo spostamento strategico verso la progettazione ed erogazione di servizi per lo sviluppo delle imprese associate, si affianca l’elaborazione di nuovi servizi per la crescita di *business* delle imprese associate. Non si tratta quindi solo di servizi nuovi per esigenze nuove o di servizi più professionali per emergenti esigenze normative e di qualità delle imprese, ma di una diversa modalità di creazione di servizi e, congiuntamente, di una diversa logica di ruolo dell’associazione. Emergono nuove logiche dell’azione, in parte non del tutto riconosciute dall’associazione che potremmo denominare provvisoriamente come strategie di rete e che approfondiremo più avanti.

3.3. In alcuni casi di associazioni che operano in settori simili, la competizione si presenta piuttosto bassa sul piano politico sindacale, mentre è maggiore sotto il profilo dei servizi. La concorrenza non si realizza soltanto tra associazioni operanti nello stesso settore (ad esempio Cna verso Cgia; Confcommercio verso Confesercenti) ma anche tra organizzazioni di settori diversi. Si rilevano anche situazioni di doppia tessera da parte di alcune imprese (ad esempio imprese associate contemporaneamente ad Api e Cna o ad Api e Confindustria). La concorrenza non riguarda solo i settori principali di riferimento delle associazioni: ad esempio Cgia compete per gli iscritti oltre che con Cna anche con Api e Confcommercio ⁽³⁶⁾. La concorrenza non si realizza soltanto per le adesioni ma anche e soprattutto per l’erogazione dei servizi.

⁽³⁵⁾ Come, ad esempio, contabilità ordinaria, assistenza civile e amministrativa, obblighi relativi alle imposte e tasse, certificazione dichiarazioni fiscali, paghe, calcolo e gestione bollettini Inps, ecc.

⁽³⁶⁾ A Modena ad esempio la Cgia ha una posizione di rilievo tra i commercianti.

3.4. Sembra emergere in maniera consistente un nuovo dilemma per gli scenari strategici delle associazioni. Più che una concorrenza centrata sul *settore* economico, la concorrenza sembra spostarsi verso la *dimensione*: le piccole e medie imprese più che le imprese artigiane della Cna verso le imprese artigiane della Cgia o le imprese della Confcommercio verso le imprese della Confesercenti e così via. Si rafforza un più rilevante *cleavage*, la dimensione appunto, affianco a quelli tradizionali (il settore, l'affinità politico-partitica, ecc.). Si rendono evidenti le differenze d'interesse tra la piccola e la grande impresa, talché la dimensione costituisce un fattore di accomunamento d'interesse maggiore del settore. In altre parole, piccole e medie imprese di settori differenti condividono tra loro maggiori problemi, pur facendo parte di associazioni differenti, rispetto a imprese di dimensioni diverse all'interno di una stessa associazione.

Basti pensare, ad esempio, al costo del denaro pagato di più dalla piccola impresa, ai contratti nazionali di lavoro modellati sulla grande impresa, ai trasferimenti dello stato, alle misure anti crisi, ecc. Inoltre, la grande impresa, con l'*outsourcing* di processi e attività verso le piccole imprese, ricerca, di fatto, quell'efficienza, quella produttività e quei costi bassi che non riusciva a garantire con un modello organizzativo gerarchico e accentrato.

3.5. Un ulteriore dato importante attiene alla riarticolazione territoriale delle associazioni con l'aumento d'importanza del livello europeo ⁽³⁷⁾, e di quello regionale. La crescente rilevanza del livello europeo non comporta la riduzione d'importanza del livello nazionale, quanto piuttosto una sua riformulazione. Il livello provinciale viene ritenuto da alcune associazioni più un vincolo di tipo amministrativo che un efficace specchio delle realtà economico-produttive sul territorio. Questo diventa sempre più evidente nei contesti territoriali di tipo distrettuale dove si presenta una maggiore omogeneità tra aree e territori che appartengono a giurisdizioni amministrative diverse. Si viene così a presentare una frattura tra esigenze ed articolazione delle imprese sul territorio e l'articolazione territoriale delle associazioni: l'assetto "provinciale" delle associazioni può risultare non funzionale ad un'economia che sempre meno è legata a vincoli amministrativi coincidenti con l'ambito provinciale. Questo problema, tra l'altro, si presenta anche per l'area di intervento della camera di commercio. Si potrebbero sperimentare forme organizzative nuove che articolino a livello distrettuale l'intervento delle camere e delle associazioni. Tali forme dovrebbero nel contempo permettere il perseguimento di una linea di "distretti aumentati" ove si intende la creazione di accorpamenti distrettuali o di intrecci interdistrettuali che non sono dettati da contiguità spaziale ma dalla appartenenza a filiere collegate anche se remote. Se l'ambito locale-provinciale richiede maggiori poteri e flessibilità d'azione, anche il livello regionale si presenta come in forte cambiamento. Gli statuti regionali di alcune associazioni stanno progressivamente spostando poteri e funzioni dal livello nazionale a quello regionale, con maggiori poteri, ad esempio, relativi al coordinamento della politica sindacale e contrattuale (prima svolta dal livello nazionale o provinciale).

⁽³⁷⁾ P.C. SCHMITTER, J. GREENWOOD, H. JACEK, *Organized Business and the New Global Order*, MacMillan, London, 1990.

3.6. Sono in deciso aumento le esperienze di regolazione economica fondata sulla cooperazione tra gli attori locali. In queste esperienze, le associazioni imprenditoriali sono chiamate a svolgere un ruolo importante nel determinare scelte condivise con altri attori, pubblici e privati, riguardo molteplici aspetti dello sviluppo locale. Si tratta di diversi tipi di concertazione quali il partenariato pubblico/privato, le relazioni industriali regionalizzate, la pianificazione strategica urbana, i patti territoriali, i progetti finanziati da programmi europei, la programmazione negoziata, ed altre forme ancora ⁽³⁸⁾. Queste esperienze si basano su metodi decisionali innovativi quali la “democrazia deliberativa” ⁽³⁹⁾ in base alla quale gli attori concorrono in maniera attiva a definire processi e scenari senza sapere *ex ante* quale sarà l’esito della decisione. In questo, si differenzia dalla negoziazione dove l’oggetto è noto. Non ci sono tuttora significative evidenze empiriche e/o monitoraggi sistematici che rendano evidente il successo di queste forme e di queste pratiche; tuttavia è certo che le associazioni sono fortemente sfidate a livello locale a partecipare a queste pratiche di sviluppo, pratiche che richiedono nuove modalità di partecipazione e nuove competenze professionali. Mentre nella concertazione nazionale gli attori rilevanti sono sostanzialmente tre (Governo, sindacato, associazioni imprenditoriali), nella concertazione locale il numero dei soggetti è notevolmente più elevato e mutevole nei differenti contesti. Ad esempio, in alcuni casi i soggetti coinvolti a vario titolo nella pianificazione strategica urbana possono essere più di cinquanta. I *cleavages* associativi tradizionali mostrano ulteriori limiti in questi percorsi, in particolare la pluralità associativa ⁽⁴⁰⁾.

3.7. La legge di riforma delle camere di commercio (n. 580/1993) ha profondamente mutato la natura dell’istituzione camerale e il rapporto con le associazioni imprenditoriali. Il consiglio camerale è composto dai membri designati dalle associazioni di categoria in base al peso economico e al numero degli associati; esso elegge la Giunta che a sua volta nomina il Presidente ⁽⁴¹⁾. La legge prevedeva due opportunità per la costituzione del consiglio: l’elezione diretta da parte delle imprese e la designazione da parte delle associazioni. Le associazioni e le camere hanno scelto la seconda strada. Il cambiamento è radicale: le associazioni entrano quindi nella gestione diretta delle camere in funzione del loro peso economico reale. Questo comporta – si sostiene – un profondo riaggiustamento tra “economia reale e rappresentanza istituzionale”. Il peso effettivo dei settori economico-produttivi determina il numero di consiglieri camerali e la Presidenza delle camere. Se prima della riforma vi erano soltanto

⁽³⁸⁾ A. PICHIERRI, *La regolazione dei sistemi locali*, Il Mulino, Bologna, 2002.

⁽³⁹⁾ J. ELSTER (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998; L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2002, n. 3.

⁽⁴⁰⁾ Su questo cfr. C. TRIGILIA, *Sviluppo locale. Un progetto per l’Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2005; il n. 1/2005 di *Stato e Mercato* con scritti di G. REGONINI, L. BOBBIO, C. DONOLO, M. CAMELLI ET AL.

⁽⁴¹⁾ Cambiano anche le funzioni: affianco a quelle tradizionali (certificazione, promozione economica, ecc.) le camere di commercio gestiscono il registro informatizzato delle imprese e svolgono funzioni di regolazione e vigilanza sul funzionamento del mercato. Prima non esisteva il consiglio ma una Giunta nominata dal Prefetto e un Presidente nominato dal Ministro.

due Presidenti dell'artigianato, oggi il loro numero è fortemente cresciuto (17) così come quelli del commercio (32). Si tratta di una sfida per il sistema associativo densa però di incognite, di rischi e di possibili derive corporative. Certamente un dato positivo emerge con il riequilibrio a livello locale tra forza dei settori e reale rappresentanza camerale; cosa che non accade a livello nazionale dove la visibilità delle associazioni non è collegata soltanto alla forza associativa ma alle precedenti posizioni acquisite e ad una maggiore capacità progettuale, di proposta e soprattutto di comunicazione. Si tratta di un punto molto critico: ad una forza economica reale non corrisponde un'adeguata visibilità istituzionale e questo riduce la capacità di determinare politiche appropriate per gli associati.

Tabella 2 – Distribuzione Presidenti camere di commercio per settore economico di appartenenza.

Settori	Numero Presidenti Cdc
Industria	35
Commercio	32
Artigianato	17
Agricoltura	9
Turismo	3
Cooperative	2
Servizi	2
Assicurazioni	1
Commissari	2
totale	103

Fonte: Osservatorio del sistema camerale dell'Unioncamere.

4. La seconda tesi sostenuta in questo articolo afferma che, se la funzione politica delle associazioni è rimasta sostanzialmente legata al modello originario, la funzione economica si è fortemente modificata nel corso degli ultimi anni. Affianco alle attività di erogazione dei servizi e di promozione del *business*, in alcune associazioni imprenditoriali, sembrano svilupparsi pratiche e modelli d'azione che mettono in primo piano l'attivazione e lo sviluppo della rete associativa. Queste attività non si sostituiscono alle altre ma le integrano e, per certi versi, le riformulano. Le associazioni di rappresentanza, secondo questa prospettiva, governerebbero sia l'assenza di relazioni (buchi strutturali) tra le imprese associate e gli enti, istituzioni, altre organizzazioni, ecc., sia l'asimmetria informativa derivante da questa assenza di relazioni. I buchi strutturali, in altre parole, rappresentano delle opportunità imprenditoriali per le associazioni, in quanto consentono loro di porsi come intermediari (ponti), di controllare i

flussi di informazioni e di coordinare le azioni degli attori che si trovano da una parte e dall'altra di ciascun buco ⁽⁴²⁾.

Figura 2 – Evoluzione delle macro-attività delle associazioni imprenditoriali.



In questa prospettiva le organizzazioni di rappresentanza vengono a configurarsi come costruzioni sociali formate da reti di relazioni ed interdipendenze tra attori economici di diversa natura, influenzati e condizionati dalla forma dei legami e dai contenuti delle relazioni, ma anche in grado di trasformarli ⁽⁴³⁾. La posizione di centralità dell'associazione all'interno di una rete caratterizzata da buchi strutturali è favorita dal riconoscimento e dalla credibilità ad essa attribuita dai propri associati sul territorio e dai rappresentanti di altre istituzioni e organizzazioni. In questo senso, risulta valorizzata la capacità di ottenere riconoscimento istituzionale dell'associazione non meno della sua efficacia/efficienza nell'erogazione di servizi. Allo stesso tempo l'associazione è in grado di creare dei *business groups* ⁽⁴⁴⁾, ovvero dei legami e forme di cooperazione economica, consorzi, ecc. tra gli associati, ponendosi come *partner di business* e sviluppatore di opportunità economiche per i membri dell'associazione. Le associazioni imprenditoriali, in questa fenomenologia, si presentano come dei "meta-organizzatori" che facilitano e animano le relazioni tra le imprese associate e altri attori, imprese, enti, istituzioni. In particolare l'attivazione e coordinamento della rete si realizza attraverso due modalità:

⁽⁴²⁾ R.S. BURT, *Structural holes: the social structure of competition*, cit.; ID., *Le capital social, les trous structureaux et l'entrepreneur*, cit.

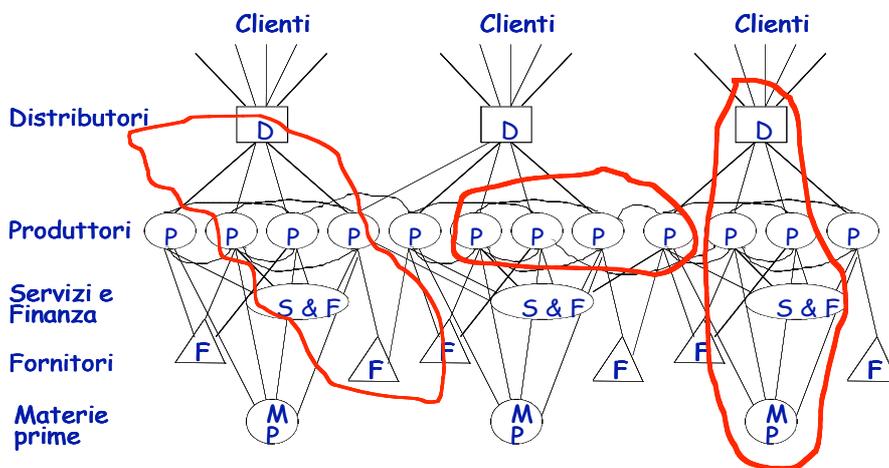
⁽⁴³⁾ M. GRANOVETTER, *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*, in *American Journal of Sociology*, 1985, n. 3; ID., *Economic Institutions as Social Construction: A framework for Analysis*, in *Acta Sociologica*, 1992, n. 1.

⁽⁴⁴⁾ I *business groups* sono definiti, in modo ampio, da M. GRANOVETTER (*Business Groups*, in N.J. SMELSER, R. SWEDBERG (eds.), *The Handbook of Economy Sociology*, Princeton University Press, Princeton, 1994) come insieme di imprese collegate tra loro da legami formali ed informali.

1. organizzazione e coordinamento di imprese;
2. creazione di *business groups*.

1. *Organizzazione e coordinamento di imprese*: in questo caso l'associazione svolge un ruolo di strutturazione e coordinamento di una rete di relazioni e di opportunità. Tale ruolo è possibile in quanto l'associazione ha una "vista" diversa e più ampia rispetto alla singola impresa (associata e non) e gode di una posizione di vantaggio informativo che le consente di strutturare una rete di azione come esemplificato nella figura seguente.

Figura 3 – L'associazione come creatrice e attivatrice di reti di imprese.



L'associazione predisporre l'architettura di relazioni all'interno della quale le diverse imprese perseguono i propri obiettivi, favorendo lo scambio di conoscenza tra imprese e singoli professionisti esterni all'associazione (erogazione di servizi; finanza, progettazione e design, ecc.) con le imprese associate. Ciò che è importante evidenziare è che la rete viene "attivata" (*enacted*) dall'associazione sia con la messa in relazione di unità organizzative diverse (interne ed esterne alla propria *membership*) sia attraverso operazioni imprenditoriali quali, ad esempio, quelle di seguito elencate.

- L'associazione organizza una rete di associati per ottenere dei prezzi più vantaggiosi per gli acquisti di materie prime.
- L'associazione organizza *network* temporanei di associati per la partecipazione ad appalti e commesse pubbliche cogliendo opportunità non perseguibili dalla singola impresa.
- L'associazione costruisce *network* tra imprese diverse per progetti di *co-makership* e di integrazione di tipo organizzativo e finanziario.
- L'associazione favorisce la creazione di reti esterne all'impresa associata, aiutando l'impresa a decentrare-esternalizzare attività non *core business*.

- L’associazione favorisce la creazione *ex novo* di reti esterne all’impresa, individuando spazi di mercato potenziale e di servizio per le imprese associate.
- L’associazione crea nuove imprese attraverso la costituzione di strutture per lo *start-up* di imprese e la erogazione di attività di sostegno alla crescita: formazione tecnica ed imprenditoriale, affiancamento, consulenza, ecc.
- L’associazione individua nuovi settori di *business* potenziali ed organizza la costituzione di nuove imprese come ad esempio nel settore delle tecnologie biomediche.
- L’associazione supporta la filiazione di impresa (creazione d’impresa per mezzo di impresa) da parte delle associate.

2. *La creazione di business groups*: Una seconda modalità di azione particolarmente significativa è la costruzione di consorzi tra imprese associate. Ad esempio, la Cna di Bologna ⁽⁴⁵⁾ ha costituito o favorito, negli anni scorsi, la costituzione di decine di consorzi che associano oltre migliaia di imprese con un volume d’affari di decine di milioni di euro. La genesi di questi consorzi è data dalla azione congiunta di Cna e di un gruppo di artigiani e piccole imprese che a fronte di situazioni di mercato non favorevoli o tali da concedere loro, come imprese singole, limitata capacità di negoziazione, si associano dando vita a un soggetto imprenditivo collettivo che entra nel mercato per fornire servizi o svolgere anche funzioni strategiche a condizioni più vantaggiose di quelle che ciascuno avrebbe potuto ottenere. Sono state create strutture di collaborazione finanziaria (consorzi fidi, cooperative di garanzia) per la garanzia sui crediti e l’abbattimento del tasso di interesse che hanno avuto particolare importanza per la crescita delle imprese artigiane. La peculiarità del consorzio sta nel fatto che l’artigiano e/o il piccolo imprenditore non rinuncia alla “sovranià imprenditiva” ma traspone dal piano individuale al piano collettivo (dalla singola impresa al consorzio) parte della sua attività, divenendo ciascun artigiano rispetto al consorzio, socio, imprenditore ed utente. La formula consortile viene valutata come una modalità che consente di coniugare i vantaggi della piccola dimensione (flessibilità ed autonomia imprenditoriale), neutralizzando gli svantaggi e le difficoltà dell’economia di scala della singola impresa. Un esempio è quello dell’associazione X che viene contattata da alcuni responsabili commerciali di un’impresa giapponese di moda per poter visitare e stabilire relazioni commerciali con alcune piccole imprese presenti sul territorio. L’assenza di relazione tra impresa giapponese e imprese locali costituisce un’opportunità imprenditoriale per l’associazione che si pone come intermediario di questa relazione, controllando i flussi di informazione, coordinando le azioni delle imprese associate e stabilendo un “ponte” tra i due soggetti (le imprese associate locali e l’impresa giapponese). La sua azione imprenditoriale porterà alla costituzione di un consorzio (*business group*) di produzione ed esportazione di prodotti in Giappone. Si è realizzata così un’opportunità di *business* molto probabilmente impossibile per le singole imprese.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. M. CATINO, P. PERULLI, *Tra organizzazioni e istituzioni. La riforma delle camere di commercio e le nuove tendenze del sistema di rappresentanza degli interessi: i casi della Lombardia e dell’Emilia Romagna*, Documento di ricerca, Irso, n. 3, 1999.

Queste due modalità di azione (la creazione-attivazione della rete e la creazione dei consorzi) comportano un diverso modo di crescita dell'impresa piccola e media, non chandlerizzata, in un determinato territorio: si cresce attraverso le reti e non dimensionalmente ⁽⁴⁶⁾. I legami tra imprese consentono quindi di riformulare il problema della dimensione dell'impresa.

5. In questo articolo è stato sostenuto che le associazioni imprenditoriali sono organizzazioni duali, volte all'arena politica e al mercato. Se il versante datoriale e *politico* è rimasto sostanzialmente immobile, nonostante i rilevanti cambiamenti politici e di mercato, il versante *economico* ha fatto registrare i più significativi mutamenti con l'emergere di nuove macro-attività. In particolare, una di queste consiste nell'attivazione e coordinamento della rete associativa. Nel far questo l'associazione si pone come partner di *business* dell'impresa associata nella sua relazione con il mercato, creando e offrendo possibilità di sviluppo economico. Più che delle conclusioni, è importante delineare alcuni interrogativi aperti e alcune considerazioni. Un primo aspetto da indagare riguarda i riflessi sulla scelta associativa da parte delle imprese in relazione alle emergenti attività di attivazione della rete associativa. Un secondo aspetto attiene alle modalità di "costruzione attiva del mercato" da parte delle associazioni con la costruzione dei *business groups* e l'attivazione di relazioni economiche tra imprese associate e non. Un ulteriore aspetto riguarda la natura delle associazioni: l'evoluzione delle attività, e in particolare quelle della rete associativa, modifica la natura stessa dell'associazione (i suoi fini originari) o contribuisce a riformularla? Assume rilevanza la comprensione dei problemi concreti che emergono in relazione alle differenti razionalità di governo necessarie, da un lato, "politiche" per le attività di rappresentanza e, dall'altro, "strategico-imprenditoriali" per l'attivazione della rete. Infine, sarebbero da indagare le tensioni tra le strutture originarie e le nuove funzioni: quali modalità di soluzione e di gestione organizzativa stanno concretamente adottando le associazioni.

Dal punto di vista teorico generale si afferma l'importanza di un'attenta analisi empirica dei processi, dei meccanismi e delle pratiche organizzative reali delle associazioni imprenditoriali, al fine di un'adeguata comprensione del ruolo di queste organizzazioni nell'arena politica e nell'economia di mercato.

Allo stesso tempo, come implicazione per la pratica, le associazioni dovrebbero sviluppare una maggiore consapevolezza sulle implicazioni strategiche, organizzative e professionali derivanti da una logica di rete. In particolare andrebbero valutate le possibilità di azione e di sinergia tra l'anima sindacale (politica) e l'anima commerciale (economica) di ogni associazione nel promuovere queste strategie di rete.

Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso l'attivazione della rete associativa
– **Riassunto.** *L'A. pone l'attenzione su alcune recenti trasformazioni, organizzative e strategiche, delle associazioni imprenditoriali italiane e sulle emergenti logiche d'azione, basate sull'at-*

⁽⁴⁶⁾ C. PERROW, *Small-Firm Networks*, in N. NOHRIA, R.G. ECCLES (eds.), *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 1992.

tivazione della rete associativa. Le associazioni imprenditoriali italiane sono “organizzazioni duali”, da un lato svolgono attività di rappresentanza e lobbying; dall'altra erogano servizi di varia natura per lo sviluppo dell'impresa associata. L'associazione si compone pertanto di due anime, l'una volta alla arena politica, l'altra al mercato. L'A., dopo un breve excursus storico sulla nascita e sulle ragioni dello sviluppo delle associazioni imprenditoriali, afferma che se il versante politico è rimasto immobile, ancorato alla fisionomia originaria, nonostante i rilevanti cambiamenti politici e del mercato, il versante economico ha fatto registrare significativi mutamenti con l'emergere di nuove macro-attività. In particolare, una di queste consiste nell'attivazione e coordinamento della rete associativa. Nel far questo l'associazione si pone come partner di business dell'impresa associata nella sua relazione con il mercato, creando e offrendo possibilità di sviluppo economico. L'A., infine, pone alcuni interrogativi. Il primo riguarda i riflessi sulla scelta associativa da parte delle imprese in relazione alle emergenti attività della rete associativa. Un secondo attiene alle modalità di “costruzione attiva del mercato” da parte delle associazioni con la costruzione dei business groups e l'attivazione di relazioni economiche fra imprese associate e no. Da ultimo si pone la stessa natura delle associazioni nel mutato scenario della rappresentanza di interessi. Quale indicazione di genere, per promuovere la logica di rete, l'A. afferma che le associazioni dovrebbero sviluppare una maggiore consapevolezza delle implicazioni strategiche, organizzative e professionali, valorizzando la sinergia tra l'anima sindacale (politica) e l'anima commerciale (economica) di ogni associazione.

The transformation of entrepreneurial associations: towards association networks (Article in Italian) – Summary. The author highlights recent organisational and strategic changes affecting Italian entrepreneurial associations, and the emerging responses, based on the activation of association networks. Italian entrepreneurial associations are organisations with a dual function, on the one hand carrying out representation and lobbying, and on the other hand providing services of various kinds for the development of member companies. Associations therefore have a dual perspective, looking towards the political arena, but also towards the market. After a brief historical overview of the setting up and development of entrepreneurial associations, the author argues that whereas in political terms they have not undergone a significant transformation, as they are still based on the original structure in spite of major political and market developments, the economic aspect has undergone significant changes, with the emergence of major new activities. In particular, one new development is the setting up and coordination of association networks. In this connection the association becomes a business partner for the member in relation to the market, increasing its potential for economic development. In the second part of the article the author raises a number of questions, the first of which concerns the effects of membership in relation to the emerging role of the association network. The second concerns the techniques for active market development on the part of the associations, with the setting up of business groups and business connections between companies that are members and those that are not. Finally, the nature of the association in the changing scenario of interest representation is examined. In an attempt to provide an indication as to how to promote association networks, the author argues that associations should become more aware of the strategic organisational and professional implications, while making full use of the synergy between the political aspect of the associations and the commercial aspect.

La transizione del sistema della rappresentanza imprenditoriale: declino o rinascita del “modello italiano”?

Rita Carisano, Paolo Garonna

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** I cambiamenti del contesto economico-sociale e il loro impatto sulla rappresentanza imprenditoriale. – **3.** Le sfide del cambiamento. – **4.** Le questioni rilevanti per l'Italia. – **5.** Contraddizioni e controtendenze. – **6.** Declino o rinascita del “modello italiano” della rappresentanza?

1. Le straordinarie trasformazioni in corso nell'economia italiana, che è nel pieno di un cambiamento senza precedenti nella storia economica del dopoguerra, con annesse crisi, ristrutturazioni e nuove opportunità, sta avendo profonde ripercussioni sul sistema della rappresentanza imprenditoriale nel nostro Paese. Le innovazioni e gli stimoli al cambiamento sono numerosi e diffusi. Essi impongono scelte impegnative e correzioni di rotta. Ma sono anche notevoli le contraddizioni, le incertezze e la confusione sulle opzioni fondamentali disponibili e sulle strade da prendere. Tra le difficoltà e le tensioni, inevitabilmente connesse al cambiamento, riteniamo tuttavia che possano intravedersi i segnali dell'emergere di un nuovo “modello italiano della rappresentanza imprenditoriale” che valorizza e dà nuove prospettive a taluni tratti caratteristici dell'eredità del passato, confermandone la modernità e i punti di forza.

2. Le trasformazioni principali che è necessario richiamare in questa sede sono essenzialmente tre, e riguardano il modo di funzionare dell'economia e delle istituzioni. Ne tratteremo molto sommariamente, e solo in quanto hanno ripercussioni significative sugli assetti del sistema della rappresentanza imprenditoriale.

Anzitutto procede tumultuosa la *globalizzazione dell'economia*, che implica non solo l'aumento del grado di apertura al commercio internazionale, ma anche multilocalizzazioni e rilocalizzazioni produttive delle imprese italiane in Europa, nei Paesi emergenti, nello stesso territorio nazionale e nel mondo. Dal punto di vista dell'attività produttiva si indebolisce dunque, e qualche volta perde di significato, il riferimento convenzionale al territorio, che spesso non è più la sede unica o principale della proprietà (l'accesso al capitale di rischio e la *public company* rendono la proprietà diffusa) o della produzione (gli stabilimenti).

* Rita Carisano è direttore del Nucleo Marketing Associativo di Confindustria. Paolo Garonna è professore di Economia politica presso l'Università Luiss G. Carli, Roma.

L'impatto della globalizzazione sull'organizzazione di un sistema di rappresentanza imprenditoriale come quello italiano, che ha molte articolazioni territoriali, e per molti aspetti e ragioni storiche si fonda su associazioni "provinciali", è molto evidente. Questo impatto incontra peraltro nel nostro Paese dei limiti o persino delle parziali controtendenze: ad esempio le riforme istituzionali nella direzione del federalismo fanno crescere la rilevanza delle articolazioni regionali; il capitalismo familiare e di piccola impresa trova maggior facilità a mantenere i legami col territorio; resta poi il valore "economico" straordinario del nostro territorio a caratterizzare la qualità e l'immagine stessa del prodotto "italiano", a consolidare una identità e un senso di appartenenza che si afferma anche al di là delle localizzazioni proprietarie e produttive, indipendentemente cioè dal *made in*. La riscoperta quindi del territorio in termini di *branding* e di riposizionamento qualitativo del prodotto non è in contraddizione con le tendenze più recenti dell'economia nazionale e globale.

Un secondo fattore riguarda il *cambiamento di struttura economica e produttiva* indotto dalla terziarizzazione e dalla diffusione delle nuove tecnologie. Qui non si tratta solo di osservare e misurare il declino di importanza quantitativa dell'industria, e in particolare dell'industria manifatturiera, nella struttura occupazionale e del valore aggiunto di settori che storicamente hanno fatto la "cultura imprenditoriale" del Paese, che non a caso chiamiamo "cultura industriale": aumentano infatti i servizi e si riduce il manifatturiero. Anzi, in Italia l'industria manifatturiera, come peraltro in altri Paesi europei – vedi la Germania – mantiene un peso significativamente maggiore di quello che ha nei Paesi anglosassoni come il Regno Unito o gli Stati Uniti (vedi Tabella 1). Il fatto è che la distinzione stessa tra beni e servizi sta perdendo di significato. Nella produzione di beni infatti, i servizi giocano un ruolo sempre maggiore (pensiamo alla ricerca, alla logistica e al *time-to-market*). D'altro canto l'"industrializzazione" dei servizi, anche quelli alla persona, la finanza, il commercio, ecc., con i suoi corollari di economie di larga scala, internazionalizzazione, ricorso alle nuove tecnologie, è un presupposto imprescindibile della modernizzazione dei comparti del terziario. Le nuove tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni (ICT) hanno infatti un impatto trasversale – *cross* – e multi-settoriale, e vengono impiegate spesso proprio per creare legami, o rompere barriere tra settori convenzionali. L'impatto di questi cambiamenti tecnologici sulle relazioni industriali e sul mercato è molto forte, tenendo conto che le organizzazioni della rappresentanza imprenditoriale, per ragioni storiche, tendono ad essere organizzate su base settoriale con riferimento a comparti un tempo relativamente omogenei dal punto di vista dei prodotti e dei processi produttivi: pensiamo alla chimica, al metalmeccanico, al tessile. L'intero mondo di Colin Clark, quello cioè della tripartizione dell'attività economica in primario, secondario e terziario, sta quindi crollando, trascinando con sé classificazioni che appartengono alla storia della cultura industriale e del progresso tecnico (pensiamo all'ATECO dell'Istat e alle classificazioni internazionali dell'industria – ISIC – che pure vengono con grande fatica continuamente aggiornate, salvo scoprire poi che la loro obsolescenza aumenta). Molti dei temi importanti di cui si occupano le organizzazioni imprenditoriali, specialmente i temi nuovi come la diffusione delle tecnologie, l'innovazione e la ricerca, l'internazionalizzazione,

l’attrazione di investimenti esteri, ecc., hanno valenza trasversale e multi-settoriale, ponendo quindi un problema di ripartizione di competenze e di compiti tra le associazioni tradizionali.

Un terzo fattore non meno importante riguarda il *cambiamento sociale e politico* nel nostro Paese, come peraltro in tutti i Paesi industrialmente avanzati. C’è infatti la tendenza alla crescita della democrazia partecipativa, in un contesto in cui l’ambito delle questioni della politica, e del Governo (ovvero come si dice la *governance*) non si limita alla dialettica istituzionale tra l’esecutivo e il legislativo, Governo e Parlamento, maggioranza e opposizione, forze politiche nazionali e locali. La *policy* oggi tende sempre più a coinvolgere anche gli attori della società civile, le associazioni non governative, i gruppi di interesse, i movimenti di opinione, e le organizzazioni di rappresentanza.

Questa tendenza si rileva pressoché in tutti i Paesi, ed è stata ampiamente discussa a livello internazionale: nelle relazioni internazionali ad esempio, un tempo stretta prerogativa e “monopolio” dei Governi e dei rapporti inter-governativi, cresce e si afferma il ruolo delle organizzazioni della società civile, e tra esse le imprese e le organizzazioni di impresa. Il Rapporto della Commissione Cardoso, istituita dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, presentato nel 2004, ha ben evidenziato le opportunità ma anche i problemi cui ciò dà luogo, il ruolo della mobilitazione dell’opinione pubblica, le risorse addizionali a sostegno dello sviluppo, le possibili interferenze con i rapporti inter-governativi, ecc. ⁽¹⁾. Nella letteratura si sono anche evidenziati i legami tra la crescita di ruolo della società civile nella sfera della *polity*, la crisi dello stato-nazione e dell’ordinamento *post-wesfaliano* ⁽²⁾. Le conclusioni generalmente accettate di queste riflessioni evidenziano la necessità di sviluppare forme di partenariato tra settore pubblico e privato, di collaborazione tra i Governi (nazionali e locali) e le organizzazioni non-governative, e di interazione tra i meccanismi inter-governativi e quelli più flessibili e dinamici della società civile. Si riconosce ad esempio che ci può essere una opportuna sinergia tra gli strumenti convenzionali di regolamentazione legislativa e amministrativa (la c.d. regolamentazione *hard*) e la *soft regulation*, cioè il ricorso a meccanismi di *moral suasion*, o a strumenti di *benchmarking*, la fissazione di obiettivi quantitativi e qualitativi (ad esempio gli obiettivi del Millennio delle Nazioni Unite), la “pressione dei pari” (si pensi al “metodo di coordinamento aperto” nell’Unione Europea per le politiche occupazionali e sociali). Si sta quindi affermando, accanto alle più tradizionali forme di *lobbying*, il *soft power*, la capacità cioè di condizionare e convincere l’opinione pubblica, e quindi di riflesso di incidere “dal basso” sulle decisioni politiche ⁽³⁾. Questi cambiamenti sociali ed istituzionali hanno profonde ripercussioni nel *modus operandi* delle organizzazioni imprenditoriali. Anzitutto, crescono il ruolo e le responsabilità di *governance* delle organizzazioni di rappresentanza, chiamate in quanto espressione della classe dirigente del Paese, a contribuire al dibattito di politica economica e sociale, allo sviluppo della cultura di impresa, e più in

⁽¹⁾ RAPPORTO CARDOSO, *Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations – Civil Society Relations*, United Nations, New York, giugno 2004.

⁽²⁾ Cfr. D. ZOLO, *I signori della pace: una critica del globalismo giuridico*, Carocci, Roma, 2001.

⁽³⁾ Cfr. J.S. NYE, *Soft Power: the Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004.

generale della democrazia e del progresso sociale (si pensi al tema della “responsabilità sociale delle imprese”). Ma questi cambiamenti incidono anche sulle strategie e sugli strumenti della difesa degli interessi, la *lobby* quindi. Perché la *lobby* sul Governo e sul Parlamento sia efficace è sempre più necessario riuscire ad incidere in modo persuasivo sull’opinione pubblica. Dal sostegno infatti dell’opinione pubblica dipendono sempre più strettamente le scelte politiche del Governo o delle altre forze politiche alla ricerca del consenso dei cittadini. Nel rapporto quindi tra organizzazioni imprenditoriali e Governo si rende sempre più necessaria la mediazione dell’opinione pubblica e la capacità di suscitare consenso generale sui temi dell’impresa presso i cittadini e nel dibattito politico. Per usare i concetti di Mancur Olson, diremmo che con il progresso della democrazia partecipativa gli interessi generali finiscono per fare aggio sugli interessi settoriali organizzati: anche gli *outsiders* conquistano in definitiva un potere di *voice* ⁽⁴⁾. Di qui l’interesse per le organizzazioni imprenditoriali di mantenersi in una posizione di visibile e riconosciuta “indipendenza” da specifiche forze politiche o maggioranze parlamentari. Di qui il dinamismo crescente in campo culturale, sociale ed ambientale su questioni anche non direttamente legate agli interessi di impresa, ma rilevanti invece per gli interessi più generali del Paese. Di qui anche l’interesse a giocare un ruolo di *leadership* nel dibattito economico e di politica economica dando spazio e rilievo alle strategie di comunicazione, al rapporto con i media, alle ricerche economiche e sociali, alle attività dei Centri Studi, alla promozione e sponsorizzazione di eventi artistici e culturali.

3. Queste linee di tendenza si manifestano in tutti i Paesi industrializzati, ma ovviamente in modo e in grado diverso, in rapporto alle diverse circostanze, tradizioni e culture nazionali. Qui preme sottolineare che esse hanno investito, e investono, anche il sistema della rappresentanza imprenditoriale in Italia. Anzi, i venti del cambiamento paiono soffiare in modo particolarmente rilevante in questa fase intensa di trasformazione strutturale dell’economia e della società italiana. Globalizzazione, trasformazione della struttura industriale e riforme istituzionali d’altronde stanno dando una impronta ed uno spessore senza precedenti alla transizione e alla crisi dei primi anni duemila. Lo stesso rapporto tra politica e società civile ha subito profondi cambiamenti in Italia negli ultimi anni: infatti qualunque possano essere, e siano, le insoddisfazioni per il funzionamento del maggioritario, e le relative “nostalgie”, è indubbio che la possibilità di alternanza al potere di maggioranze diverse ha aumentato la competizione nel sistema politico e le possibilità di scelta dei cittadini, rendendo più “contendibile” l’accesso al Governo del Paese, e quindi – in relazione a ciò – rendendo maggiore la concorrenza elettorale, la domanda di trasparenza e le opportunità di partecipazione democratica.

L’intensità e la pervasività della crisi fanno venire al pettine nodi fondamentali per il sistema della rappresentanza datoriale, che creano elementi di rottura e discontinuità con il passato e pongono questioni decisive per il futuro delle

⁽⁴⁾ M. OLSON, *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge Mass, 1971.

organizzazioni di rappresentanza. Come può un sistema frammentato e disperso, con crescenti sovrapposizioni e tensioni, dare una *voice* coerente ed autorevole alle esigenze delle imprese? Come dare spazio alle istanze di rinnovamento e modernizzazione della struttura produttiva, e quindi ai nuovi settori/comparti, alle nuove tecnologie, alla internazionalizzazione, alla ricerca e alla collaborazione con le Università, evitando che la rappresentanza premi la conservazione e il mantenimento dell'esistente? Come dirimere i conflitti interni al mondo delle imprese, quelli ad esempio tra grande e piccola impresa, o tra banche e imprese, o tra imprese e settore distributivo, tra settore dell'energia o delle *utilities* e l'industria, ecc.? La tensione fondamentale tra settori esposti alla concorrenza e settori (più o meno) protetti, e tra rendita e profitto, pesa notevolmente sulla rappresentanza e sul ruolo e la capacità di presa che le organizzazioni rappresentative svolgono nel quadro politico istituzionale. Altrettanto rilevante è la questione della cultura della concorrenza e del mercato che è bene pubblico fondamentale, di interesse preminente per l'intero mondo della rappresentanza imprenditoriale, e che rischia nella competizione e nella frantumazione del sistema di essere lasciato ai margini, senza *voice* né tutela.

Altra questione rilevante è quella del rapporto con il potere politico, e con la politica. La subordinazione e il collateralismo di talune impostazioni del passato sono stati chiaramente superati e sconfessati dagli eventi, ma certamente le organizzazioni di rappresentanza non possono non risentire negativamente i contraccolpi della instabilità politica, della conflittualità tra partiti e correnti, delle polemiche e del clima di conflittualità elettorale permanente che caratterizza questa fase tumultuosa e confusa della transizione politica nazionale.

Infine, il sistema deve ancora adattarsi ai cambiamenti e alle nuove esigenze che pone la contrattazione collettiva, ancora alla ricerca di nuovi modelli e nuove flessibilità, o alla domanda di nuovi servizi, che talora possono anche acquisirsi attraverso l'intermediazione del mercato o di nuove forme associative.

Di fronte alla portata di queste sfide, che il radicale cambiamento del contesto economico-produttivo rende non eludibili, è difficile immaginare che il sistema possa sopravvivere nella sua configurazione attuale. La percezione è quindi che siamo in una fase di discontinuità e di trasformazioni radicali. La tesi che intendo tuttavia sostenere è che in Italia il cambiamento nei meccanismi tradizionali della rappresentanza imprenditoriale possa, se correttamente inteso e affrontato con coraggio e lungimiranza, determinare un *rafforzamento* e uno sviluppo importante per il sistema delle rappresentanze così come l'abbiamo ereditato dal passato. Le opportunità quindi per l'Italia, nel rispondere alla crisi, ritengo siano maggiori in questo campo di quelle che si offrono agli altri Paesi. In molti Paesi infatti le tendenze che abbiamo descritto si sono tradotte in un indebolimento dei meccanismi di rappresentanza, in quanto tradizionalmente fondati sui settori, sul territorio e su una organizzazione compatta ed omogenea della *lobby* sul Governo, e sul Parlamento. Sono inoltre entrati in crisi in questo contesto i sistemi neo-corporativi, a gestione centralizzata e unitaria della rappresentanza. In Italia invece sembrano maturare le condizioni perché la risposta alla crisi si traduca in un consolidamento dei tratti caratteristici trasmessi dalla nostra migliore tradizione, cioè in un rilancio del “modello italiano di organizzazione della rappresentanza imprenditoriale”, opportunamente aggiornato, adattato e riformato. Su

questa tesi torneremo nel paragrafo conclusivo. Prima illustriamo brevemente su quali questioni si debba centrare l'attenzione per favorire oggi nel nostro Paese lo sviluppo delle rappresentanze imprenditoriali.

4. Identità e membership. Il nuovo contesto tecnologico e di mercato determina una spinta alla ricerca di nuovi collegamenti e aggregazioni che tagliano trasversalmente le mappe convenzionali delle organizzazioni imprenditoriali per settori e territori. I confini delle aree di rappresentanza diventano allora incerti e sfumati. Emergono aree grigie. Si estendono gli ambiti di rappresentanza delle categorie e delle associazioni al di là dei comparti tradizionali. D'altro canto viene erosa la rilevanza di questi comparti. Si creano nuove omogeneità nei rapporti tra imprese e associazioni di imprese, mentre cresce l'eterogeneità interna ai settori tradizionali. La ricerca e il rafforzamento delle identità associative determina una forte aspirazione alla libertà e alla flessibilità di *membership*, aggregazione e dialogo. Si affermano le definizioni e i fondamenti soggettivi, rispetto a quelli oggettivi, della identità e degli interessi da rappresentare. Un esempio interessante al riguardo è la nuova aggregazione delle 15 province più industrializzate (Club dei quindici) costituita nell'ambito di Confindustria per iniziativa della Assoindustria di Bergamo.

Rapporti tra le diverse associazioni e/o categorie. Il sovrapporsi delle potenziali *membership* determina un aumento della *competizione* tra associazioni e categorie. Aumenta l'impegno nel marketing associativo e la ricerca di nuove adesioni e consenso. Si consolida e si estende il *pluralismo* delle organizzazioni di rappresentanza in molti comparti produttivi, soprattutto del terziario. Il pluralismo determina un *feedback* sull'identità e sui presupposti della *membership*, non bastando più le condizioni a definire l'appartenenza, i criteri del mercato o del territorio.

Rapporti tra associazioni e aderenti. Non essendo basati su parametri oggettivi dati e immutabili, i legami associativi devono essere continuamente alimentati e consolidati. La legittimazione e la coesione associativa non può essere presupposta o data per scontata, ma va conquistata giorno per giorno. La legittimazione in altri termini alla funzione di rappresentanza viene da una investitura dal basso, e non dall'alto; direbbe Renan "il plebiscito di tutti i giorni". Anche i contenuti delle attività di rappresentanza cambiano. Accanto alle funzioni tradizionali di contrattazione collettiva e di tutela o *lobby* di interessi specifici si sviluppano nuove funzioni collegate alla *fornitura di servizi specifici* di utilità per i membri, come ad esempio attività di informazione e analisi di mercato, di supporto per specifiche esigenze (e.g. internazionalizzazione o formazione). Il confine allora tra attività associative (a beneficio dei soci) e attività commerciali (a beneficio anche di terzi) può diventare labile e qualche volta sfumato; conviene talora infatti agli stessi soci che anche i terzi abbiano accesso ai servizi forniti, per ragioni di economie di scala, di ricerca di contatti e interazioni, o di scambio di dati e di informazioni (e.g. rete dei Centri Studi). Cresce l'importanza delle attività di promozione dell'immagine e della cultura dell'associazione: questa promozione può dare un ritorno anche in termini economici, di *branding* associativo, come marchio di qualità sulle attività e sui prodotti delle imprese rappresentate.

Rapporti istituzionali. Anche i rapporti con le istituzioni cambiano, diventano più autonomi e più trasparenti. Si enfatizzano le esigenze di *autonomia* e di *volontarismo*, e parallelamente aumentano i timori di condizionamento e interferenza politica. Tanto i modi di funzionamento che quelli di finanziamento vengono fatti restare perciò nell'ambito della sfera privatistica. Si evidenziano i rischi che la concessione di privilegi fiscali o normativi attribuiti a specifiche organizzazioni finiscano per distorcere e compromettere la libertà di organizzazione della rappresentanza e la concorrenza tra organizzazioni. Il coordinamento tra le diverse organizzazioni è stato talvolta assunto a presupposto della regolazione della rappresentanza. Nel nuovo contesto le esigenze di coordinamento vengono ricercate al di fuori della sfera pubblica e istituzionale, attraverso accordi e patti di *partnership* volontaria. Ogni eventuale elemento di definizione e di chiarezza nella gestione della rappresentanza guadagnato a colpi di regolazione normativa o di incentivi fiscali si paga in termini di flessibilità e di limiti alla libertà di associazione.

5. I cambiamenti in corso, e le questioni che suscitano, hanno determinato naturalmente anche resistenze e controtendenze che vanno attentamente esaminate per comprenderne le ragioni, e soprattutto per ridurre il rischio che le contropinte portino alla perdita di autorevolezza e all'indebolimento del sistema, con conseguente disaffezione e crisi di fiducia.

Il principale rischio è che l'aumento di competizione nel sistema, di per sé non negativo, generi una rincorsa delle diverse organizzazioni a premere sulle forze politiche e sul Parlamento perché la legislazione introduca meccanismi a beneficio esclusivo di questa o quella categoria d'impresе rappresentate, con conseguenze quindi di distorsione della concorrenza. Il rischio non sta semplicemente nella pressione da parte di ciascuna organizzazione a supporto delle ragioni dei settori o comparti rappresentati in quanto meritevoli di specifici interventi legislativi di sostegno. Questa pressione è non solo del tutto legittima, e inevitabile, ma anche utile in quanto le politiche industriali devono generalmente intervenire selettivamente sui diversi settori e comparti. Riteniamo anzi che sarebbero auspicabili interventi di liberalizzazione e di rilancio della concorrenza mirati ai vincoli ed ostacoli specifici che esistono nei diversi comparti del mercato meno esposti alla concorrenza.

Il rischio sta invece nel fatto che la legislazione ascolti le richieste di benefici fiscali o normativi avanzati solo da alcune organizzazioni, ovvero attribuisca funzioni di rappresentanza di interessi ad organismi pubblici o parapubblici, interferendo quindi con il libero svolgimento delle autonomie private in materia di rappresentanza. Basta pensare ad esempio alle discussioni e controversie che suscita il ruolo qualche volta ambiguo delle Camere di Commercio in materia di rappresentanza di interessi.

Analoghi rischi corre la contrattazione collettiva che potrebbe cercare di dare un ruolo a specifiche organizzazioni in materie che dovrebbero essere lasciate al mercato o all'autonomia negoziale. Ci potrebbero insomma essere dei ritorni, o colpi di coda, di neo-istituzionalismo, nel tentativo di mettere le briglie e di riconoscere o legittimare dall'alto ciò che invece sta sviluppandosi nel terreno proprio dell'autonomia privata, quindi "dal basso". Questi rischi potrebbero

essere alimentati anche dal tentativo di stabilire rapporti privilegiati con le forze politiche, ridando vita a forme di collateralismo o a ruoli di cinghia di trasmissione che appaiono sempre più inadeguati e improponibili.

Infine, potrebbero esserci resistenze alla de-legificazione e alla de-regolamentazione delle relazioni professionali, che le tendenze correnti dovrebbero implicare. Sottrarre ruolo regolativo alla legge e ai procedimenti amministrativi dovrebbe invece essere un presupposto fondamentale per ridare spazio all'autonomia negoziale e alla libertà di associazione, e rilanciare quindi il ruolo di *governance* delle organizzazioni imprenditoriali.

Queste contraddizioni non devono sorprenderci. In risposta a questioni così delicate e complesse come quelle che abbiamo evidenziato, e di fronte ad una sfida di cambiamento così impegnativa, non si può pretendere che non ci sia qualche turbolenza, instabilità e incertezza. Ma occorre prestare la massima attenzione e vigilare perché il processo di rinnovamento in corso non si arresti e non si perda la sintonia tra la ricerca di nuovi equilibri, l'innovazione del sistema delle rappresentanze imprenditoriali e gli andamenti sottostanti nel mondo dell'impresa dell'economia e della società.

6. La sperimentazione di nuove forme ed equilibri e le nuove linee di tendenza propongono esigenze fondamentali di cambiamento e impongono scelte coraggiose. È chiaro quindi che la fase attuale viene vissuta da molti degli attori nel segno della discontinuità e della innovazione radicale. D'altronde in molti Paesi le trasformazioni in atto si sono tradotte in una minaccia di scardinamento e in una ragione di indebolimento dei meccanismi convenzionali di rappresentanza collettiva degli interessi; pensiamo al caso dei sistemi neo-corporativi o post-corporativi (Austria, Germania e Paesi scandinavi), o a quello degli USA che già vedeva peraltro un sistema di organizzazione collettiva delle imprese relativamente debole.

Nel caso italiano, invece, riteniamo che le sfide di modernizzazione e di innovazione possano offrire a certe condizioni l'opportunità di consolidare e valorizzare alcuni aspetti della tradizione italiana delle rappresentanze imprenditoriali.

Pluralismo e competizione sono infatti un tratto distintivo che ha storicamente contraddistinto il sistema italiano, la sua storia e la sua cultura. Le esperienze di rilancio della concertazione, o di "nuova concertazione", tra le organizzazioni di impresa nel corso del 2004 e del 2005 (si pensi agli accordi tra tutte le organizzazioni imprenditoriali in materia di sviluppo economico e di Mezzogiorno della seconda metà del 2004) hanno mostrato come pluralismo e competizione non siano necessariamente in antitesi con la collaborazione e il partenariato che anzi sono due modalità di integrazione flessibile e di individuazione di interessi comuni.

Anche i rapporti controversi con la politica e le esigenze di autonomia, che sono state una costante più o meno avvertita in tutta la storia delle relazioni industriali del dopoguerra, sono tornate oggi fortemente all'attenzione. Ma è soprattutto la necessità per le organizzazioni imprenditoriali di proporre una visione complessiva dei problemi dell'impresa, nell'ambito di quelli complessivi del Paese, che oggi si sta imponendo nella definizione delle strategie delle organizzazioni

imprenditoriali, superando ogni angusta impostazione basata sulla difesa di interessi particolari pre-determinati. Questa è una esigenza avvertita da ogni singola associazione nella crescente tensione competitiva e di marketing associativo, ma è anche una necessità del mondo dell'impresa nel suo complesso di fronte all'opinione pubblica e alla classe dirigente del Paese. Anche perché sempre più i problemi dell'impresa, quelli cioè della competitività e dello sviluppo, appaiono fundamentalmente al centro dei problemi del Paese.

La fase storica che stiamo vivendo dunque, malgrado le sue difficoltà, incertezze e contraddizioni, potrebbe, e dovrebbe, portare ad un rilancio e un rafforzamento del modello di rappresentanza imprenditoriale che si è sviluppato nel nostro Paese, e che si sta ora modernizzando e riformando. Questo modello potrebbe anche avere implicazioni e conseguenze a livello europeo. Questo è forse un terreno infatti in cui l'esperienza italiana può proporre esempi di *best practice* e lezioni utili in campo europeo ed internazionale, alla ricerca di nuove forme di organizzazione e attività delle rappresentanze delle imprese.

Tabella 1 – Il declino dell'Industria manifatturiera: quota dell'occupazione manifatturiera sul totale.

	1995	2004
Italia	23,9	21,8
Germania	22,6	19,8
Spagna	18,0	16,7
Francia	16,9	14,3
Regno Unito	17,2	12,7
Stati Uniti	12,2	9,6
Area dell'euro	20,2	17,6

Fonte: Commissione Europea.

La transizione del sistema della rappresentanza imprenditoriale: declino o rinascita del “modello italiano”? – **Riassunto.** Gli Autori illustrano come il sistema della rappresentanza imprenditoriale italiana stia subendo forti ripercussioni a causa delle straordinarie trasformazioni dell'economia. Si delinea un nuovo “modello italiano della rappresentanza imprenditoriale”. Gli Autori richiamano l'attenzione, in particolare, su tre trasformazioni. In primo luogo la globalizzazione dell'economia che implica l'aumento del commercio internazionale e la multilocalizzazione e rilocalizzazione produttiva delle imprese italiane in Europa e nei Paesi emergenti. Un secondo fattore riguarda il cambiamento di struttura economico-produttiva, indotto dalla terziarizzazione e dalle nuove tecnologie. La cultura industriale del nostro Paese, storicamente rappresentata dall'industria manifatturiera con una netta distinzione fra produzione di beni e di servizi, sta perdendo significato poichè, nella produzione dei beni, i servizi giocano un ruolo sempre maggiore mentre le nuove tecnologie rompono le barriere tra settori convenzionali e creano nuovi legami mettendo in difficoltà le relazioni industriali e il mercato, organizzati storicamente su basi settoriali. Un terzo fattore concerne il cambiamento socio-politico determinato dalla crescita della democrazia partecipativa. La politica e il Governo tendono a coinvolgere attori della società civile

e cresce l'esigenza di sviluppare forme di partenariato tra settore pubblico e privato: come conseguenza si rende necessaria, nel rapporto tra organizzazioni imprenditoriali e Governo, la mediazione dell'opinione pubblica, che di riflesso incide sulle decisioni politiche. Gli Autori denunciano come questa fase determini un elemento di rottura e di discontinuità con il passato e ponga questioni decisive per il futuro delle stesse organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale. In particolare, la creazione di nuove omogeneità nei rapporti tra le imprese e associazioni di impresa, mentre cresce l'eterogeneità interna dei settori tradizionali, contribuisce a determinare l'esigenza di un nuovo modello di rappresentanza di interessi che costituirebbe l'occasione, auspicata dagli Autori, per un rilancio e rafforzamento del modello di rappresentanza imprenditoriale.

The transition of the system of entrepreneurial representation: the decline or renaissance of the “Italian model”? (Article in Italian) – Summary. *This article outlines the major repercussions on the system of entrepreneurial representation in Italy arising from the extraordinary transformation of the economy. A new “Italian model of entrepreneurial representation” is emerging. The authors draw attention in particular to three trends. First of all the globalisation of the economy implies an increase in international trade, global resourcing and the outsourcing of production by Italian undertakings in Europe and the emerging countries. The second factor is the change in the structure of production, with the growth of the service economy and new technology. Italian industrial culture, historically represented by manufacturing industry with a net distinction between goods and services, is being transformed, since services play an ever increasing role in the production of goods, while new technology is tending to break down the barriers between conventional sectors and to create new links, giving rise to problems for industrial relations and the market, historically organised on sectoral lines. Third, there is a need to take account of socio-political changes arising from a growth in participatory democracy. Policies and government actions tend to involve actors in civil society and there is an increasing need to develop partnerships between the public and the private sector. As a result, in dealings between the entrepreneurial organisations and the Government, there is a need to take account of public opinion, which has a major impact on policy-making. The authors point out that this phase of development gives rise to a break with the past, and this discontinuity raises questions about the future of the entrepreneurs’ representative organisations. In particular, there is an increasing homogeneity in relations between enterprises and the entrepreneurial associations, whereas there is a greater variation within the traditional sectors, giving rise to the need for a new model of interest representation, providing the opportunity, in the view of the authors, for a renaissance and strengthening of the model of entrepreneurial representation.*

L'importanza delle microimprese e la creazione di forme di metaorganizzazione

Cesare Fumagalli

Sommario: **1.** I cambiamenti socioeconomici e della rappresentanza degli interessi. – **2.** Il cambiamento nel mondo degli associati. – **3.** Il cambiamento nella rappresentanza. – **4.** Il cambiamento negli assetti organizzativi. – **5.** Il cambiamento nelle attività e nelle funzioni. – **6.** Verso una conclusione.

1. Il tema in discussione nel Seminario investe diversi aspetti, che disegnano il quadro dei mutamenti della rappresentanza degli interessi. Si tratta di questioni molto importanti, attuali e fondamentali per considerare il ruolo dei cosiddetti “corpi intermedi” e la loro funzione politica di raccolta, interpretazione e proposizione-difesa degli interessi dei loro associati.

Infatti, nella società pluralistica, il ruolo decisivo della rappresentanza di interessi è di considerare i cittadini, oltre che nella loro uguaglianza, anche nella loro diversità e per questo le associazioni sono entità essenziali per rendere effettiva, sostenibile e efficace l'azione di Governo.

Ma in quanto espressione diretta della variegata società civile ed economica, la rappresentanza è un movimento in continuo cambiamento, come in movimento e in cambiamento sono la società e gli interessi a cui si riferisce.

Si può anche affermare che non ha futuro una rappresentanza senza disponibilità al cambiamento, cioè che non interpreti, non solo a parole, ma anche nella sua azione e nella sua stessa struttura organizzativa, la società come corpo dinamico e abbia quindi la volontà e la capacità (e la flessibilità organizzativa) di leggere e ascoltare una società che cambia più in fretta della burocrazia, non solo di quella pubblica, ma anche di quella associativa.

Quindi, non tendere all'equilibrio (statico) ma riuscire a restare sempre in movimento (dinamico).

La Confartigianato, in questo, vive un periodo di particolare dinamicità, in quanto si confronta con un *target* associativo che è protagonista del cambiamento economico del Paese e che è esso stesso un fattore di cambiamento: la micro-impresa, l'artigianato, l'impresa personale: in altre parole, la forma di impresa che costituisce e dà vita alla rete delle economie e dei sistemi territoriali, definita sociologicamente *post-fordismo*, ma che non è un “concetto”, è una realtà (secolare) peculiare dell'Italia e che ora può emergere.

* *Cesare Fumagalli è segretario Generale della Confartigianato.*

È un'impresa che vive nella rete, vive nel e del sistema di relazioni (familiari, associative, economiche, commerciali, di filiera, di internazionalizzazione) portando le proprie energie, la propria voglia di rischiare, la propria flessibilità e la propria permanente innovazione.

È un'impresa che ha bisogni reali e concreti e non solo di *business*: al bisogno di metaorganizzazione e di accompagnamento al mercato e alla competitività (italiana e internazionale) si uniscono i bisogni della persona imprenditore: la rete di protezione sociale, di *welfare*, di sostegno e supporto alle scelte e al rischio ed anche un bisogno di espressione politica, di poter "contare" e di essere ascoltati, proprio perché piccoli, proprio perché coscienti di essere indispensabili al Paese. A questo bisogno la risposta "più vicina" viene dall'associazione, la prima rete a servizio della microimpresa, dalla cosiddetta filiera della rappresentanza, che parte dall'ascolto della singola impresa e si fonda sull'ascolto e sulla sussidiarietà (*subsidium*).

Questo è il senso e il compito di un'organizzazione di rappresentanza: non affermare un ruolo di potere autoreferenziale, ma essere per l'impresa il contesto guida nel quale sviluppare e dare corpo al proprio "sogno imprenditoriale", al proprio *business*, al proprio peso sociale.

Ciò ha riflessi non solo sulle azioni politiche e di servizio, ma anche sulle forme organizzative. Anche in questo campo, infatti, l'equilibrio e la staticità sono da evitare, in favore di flessibilità e di rapidità di risposte a bisogni sempre diversi.

Anzi, si può dire che più che la forma organizzativa, quello che deve essere realizzato e continuamente revisionato è il metodo con il quale si opera, al fine di mantenere il dinamismo e la sinergia tra le azioni "verticali", che colpiscono direttamente il *business* dell'impresa (di categoria, di mercato, di internazionalizzazione, ecc.) e le azioni associative "orizzontali" (di metaorganizzazione, rappresentanza politica, servizi comuni, mediazione e sinergia tra le azioni verticali e di categoria, formazione, costruzione della rete di protezione sociale, ecc.), compiute dai diversi livelli associativi, relazionati sulla base della sussidiarietà.

Insomma, un "bersaglio associativo" con al centro l'impresa, un'impresa personale, con "nome e cognome", realtà, bisogni e peculiarità, problemi ed opportunità. Nel seguito dell'intervento si esploreranno questi temi, seguendo l'ordine proposto dal Seminario: 1) cambiamento del mondo degli associati, 2) della rappresentanza, 3) delle forme organizzative e 4) delle attività e funzioni.

2. In verità, il momento attuale è un momento di *generale* cambiamento. Per chiosare il titolo del paragrafo, occorre vedere come cambia il mondo *attorno* agli associati e come questo cambiamento ha effetto su di loro e quindi su di noi come associazioni che intendono rappresentarli.

Infatti, il cambiamento non è solo economico: in Italia vanno evidenziati sostanzialmente tre aspetti, tra di loro strettamente collegati:

1. l'affermazione della microimpresa;
2. la progressiva localizzazione nel territorio dei centri decisionali per il sistema economico;
3. la modifica della forma di Stato, con l'introduzione (anzi, forzando si potrebbe dire il riconoscimento) di un sistema istituzionale policentrico.

1. *L'affermazione della microimpresa*: il contesto *post-fordista* porta all'affermazione di una modalità di fare impresa che è stata sempre presente in Italia, ne ha sempre costituito la forza, ma che solo con la crisi del modello fordista ha potuto emergere.

Coinvolgimento personale, condivisione a rete e disponibilità a rischiare sono i tre elementi chiave che, integrandosi tra loro, definiscono un concetto complesso di impresa e delineano un sistema economico sofisticato, nel quale non c'è centralizzazione gerarchica, ma divisione del lavoro. È il modello che ha consentito ai distretti "industriali" di progredire e ha creato le catene di sub-fornitura. È il modello di impresa che costituisce circa il 95% delle imprese italiane ed è il cosiddetto tessuto produttivo del Paese.

Sono imprese che si fondano su un *capitale* peculiare e insostituibile, costituito dall'energia *personale* dell'imprenditore e dalle sue capacità professionali, gestionali e lavorative, oltre che su una rete di relazioni (imprese, famiglie, associazioni) che le rendono fortemente incardinate nel territorio.

Il loro bisogno più forte è quello di metaorganizzazione, vale a dire di "infrastruttura ambientale", che la ridotta dimensione della singola impresa non è in grado di assicurare da sé e deve essere ricercata in vere e proprie "comunità artificiali" a livello locale, risultato di un agire comune e condiviso pubblico-privato, finalizzate a valorizzare i fattori *reali* dell'attività di impresa ed accompagnare, supportare ed affiancare gli imprenditori.

Il "piccolo" fuori dal sistema non è forte: dipende fortemente dal contesto sociale e territoriale: persone e famiglie, meccanismi per ridurre l'incertezza e gestire i rischi (mutue, ecc.).

Un esempio per meglio comprendere: il problema del *welfare*, che va considerato come una vera e propria risorsa abilitante per l'impresa e non limitatamente alla previdenza, ma inteso come tutto ciò che serve – all'imprenditore come al suo lavoratore dipendente – per vivere in tranquillità e sicurezza: quindi scuola, formazione, asilo nido, trasporti, alloggi, presidi sanitari, pensione: un "retrotterra ambientale" ben servito, che consente di ridurre al minimo le cose da fare in proprio. L'esigenza non è di apparati normativi che generano burocrazia ed impersonalità, ma è di responsabilizzare la *comunità*, in cui nascono le domande e che deve avere la possibilità di impegnarsi, costruendo e valorizzando la rete delle relazioni mutualistiche e bilaterali, secondo principi di sussidiarietà e solidarietà.

2. *La progressiva localizzazione nel territorio dei centri decisionali per il sistema economico*: gli interlocutori dell'impresa sono sempre più localizzati sul territorio: è stata definita *rivoluzione del locale*, che influenza anche il modo di affrontare la globalizzazione. Vi è una centralità effettiva del territorio, dove si trovano i fattori per competere: umani, finanziari, conoscenze, coalizioni.

E nel territorio assumono valore e ruolo proprio quelle imprese che vengono dimenticate a livello nazionale, cioè le microimprese.

Non è certo questa la sede per svolgere discorsi politici di tipo rivendicativo. L'affermazione fatta serve solo a chiarire che, sul versante della rappresentanza della microimpresa, il livello territoriale è fondamentale e strategico, anzi, il sistema dei livelli territoriali. Questo laddove, invece, per la grande impresa, il

cui interlocutore principale è il Governo nazionale (fordismo), il fulcro del sistema associativo è il livello nazionale.

È nel territorio infatti che la piccola impresa cerca e trova le risposte alle sue esigenze di competitività, di internazionalizzazione, di sviluppo. Anzi, va evidenziato che quando si parla di “territorio” ci si riferisce ad un complesso di attori, istituzionali e non, che compongono una risposta complessa ai complessi bisogni dell’impresa.

3. *La modifica della forma di stato, con l’introduzione di un sistema istituzionale policentrico*: non va infine dimenticata la riforma della forma di stato, che si è avviata “a costituzione vigente” con le Leggi Bassanini degli anni Novanta e che poi è stata realizzata anche con la modifica costituzionale del 2001.

L’aspetto qualificante della riforma, ai nostri fini e al di là del consueto esaltare le mutate competenze regionali, si può riscontrare nella modifica all’articolo 114, con l’introduzione del cosiddetto sistema policentrico (o poliarchico) nei rapporti istituzionali, per il quale la Repubblica è formata da comuni, città metropolitane, province, regioni e stato, senza vincoli gerarchici e quindi spingendo decisamente verso una forma di stato in cui la sussidiarietà e la negoziazione tra i poteri siano la norma.

Tale sistema è completato dall’articolo 118, che riconosce e favorisce l’autonoma iniziativa dei privati nello svolgimento di attività di interesse generale, segnando quindi l’ingresso ufficiale della sussidiarietà orizzontale nel nostro sistema costituzionale.

Se il federalismo significa, infatti, competizione tra i territori, delocalizzazione delle politiche economiche, affermazione della sussidiarietà tra i livelli di governo, un sistema poliarchico (o policentrico) prevede una moltiplicazione dei centri di potere, ma che rimangono comunque: paraordinati; distinti in base alle funzioni da svolgere ed agli obiettivi da raggiungere; con una alta specializzazione; autonoma capacità di progettazione; votati alla competizione e i cui rapporti sono (devono essere) regolati dai principi della sussidiarietà “istituzionale”.

Questi tre aspetti (affermazione della microimpresa e della sua rete, localizzazione dei poteri di governo e passaggio dalla gerarchia alla poliarchia) compongono un quadro del cambiamento che si verifica attorno, dentro e con le imprese, che impone una profonda riflessione anche sul ruolo della loro rappresentanza.

La microimpresa, protagonista di quella che prima abbiamo definito “rivoluzione del locale” trova nella poliarchia istituzionale un metodo concreto di costruzione delle risposte ai suoi bisogni da parte dei poteri locali ed anche del potere nazionale. Occorre però evitare che nei territori si riproduca il burocratismo spersonalizzante centralista: è necessario uscire definitivamente dai modelli di competenze ed organizzazione fordisti e immaginare nuove forme di azione nei campi di interesse collettivo che consentano di valorizzare tutte le opportunità offerte.

In altri termini: far leva sull’intelligenza e sulla responsabilità personale, favorire la condivisione delle competenze e delle risorse tra i diversi livelli, fissare regole che consentano di assumere individualmente e socialmente i rischi delle proprie decisioni.

Ancora: considerare che lo sviluppo locale è dato dalla capacità di costruire coalizioni di successo a servizio dell'economia e della società. Nella complessità le risposte sono necessariamente a costruzione complessa e il concetto di integrazione tra attori e condivisione di obiettivi comuni è la base di un sistema di governo efficiente ed efficace.

3. Per inquadrare il problema, è bene premettere alcuni concetti.

La *missione* del soggetto associativo è quella di rappresentare gli interessi collettivi, ma in rapporto agli interessi generali ed al contesto economico e sociale – orientare quindi la decisione pubblica sugli interessi dei soggetti rappresentati, tenendo presente le esigenze del sistema nel suo complesso e le condizioni di fatto e di diritto che lo contraddistinguono.

I gruppi fanno valere i propri interessi nella interazione con gli altri gruppi (la società civile) e nei rapporti con lo stato-apparato, ottenendo (cercando di ottenere) comportamenti soddisfacenti.

L'associazione è il luogo adatto a riconoscere gli interessi, a patto che abbia certe caratteristiche in relazione alla situazione attuale del contesto: ascolto, assenza di autoreferenzialità, rapidità, partecipazione ed efficacia, flessibilità.

La richiesta di rappresentanza e il meccanismo di adesione associativa nasce da un bisogno reale che si presenta nel “fare lavoro” e si sposta dove riesce ad ottenere una risposta congrua alle proprie attese: alla polverizzazione degli interessi segue direttamente una polverizzazione del sistema della rappresentanza.

Tutto questo disegna un quadro di transizione, nel quale occorre che le dinamiche consuete della rappresentanza siano adeguate alla complessità del momento attuale.

Dare un senso al cambiamento e governare la complessità significa sviluppare un sistema in grado di prendere decisioni che siano:

- a) parziali (quelle complessive e che intendono risolvere a priori ogni situazione sono impossibili o errate) e quindi composte e integrate anche con gli altri attori;
- b) condivise, dato che la legittimazione di ruolo non è più sufficiente a rendere effettive le scelte;
- c) reversibili: sulle decisioni si deve poter tornare e smontare senza troppi danni quello che si è costruito, se ci si accorge che non è funzionale agli scopi.

Occorre quindi un sistema basato sulla capacità di negoziare e sulla capacità di valutare ed interpretare le azioni, prima, durante e dopo il loro svolgimento. Questo è il metodo corretto per la costruzione delle coalizioni di cui si parlava prima.

La parola chiave è dinamismo, movimento, in un sistema di rappresentanza in cui non ci sono più ruoli predeterminati, ma si va tutti alla conquista del mercato (si può fare una citazione dalla *teoria dei giochi*: il comportamento degli attori si orienta verso il punto di maggiore soddisfazione consentita dalle regole poste).

Finisce quindi la cosiddetta “rendita di posizione”. Per esempio: banche (entrano sul mercato dei servizi alle imprese); gallerie d'arte e musei (non solo arte, ma servizi aggiuntivi, marketing, etc.); carte di credito (collegamento con innumerevoli servizi).

Ciò genera innanzitutto uno spaesamento rispetto alle logiche consuete e consolidate, in quanto è segno di un cambiamento molto forte nelle dinamiche della

rappresentanza e impone una riflessione seria su come rispondervi, evitando ogni tentazione di riportare il sistema all'equilibrio: sarebbe comunque una strategia perdente, dato che al dinamismo dei problemi non si può saggiamente rispondere con la staticità delle risposte.

Una menzione particolare va fatta, a questo punto, agli effetti che la moltiplicazione delle sigle comporta sul versante della concertazione.

Infatti, una delle conseguenze della crisi del modello fordista, nel quale la concertazione si svolgeva solo con la grande industria e i (principali) sindacati dei lavoratori, è che le decisioni governative (ad ogni livello) vengono assunte in una relazione con tutte le rappresentanze delle imprese e dei lavoratori.

L'obiettivo è corretto, ma le modalità di confronto esigono una riflessione quanto all'effettività di un dialogo costruttivo con una quarantina di associazioni. Il rischio quindi è che ci si riduca ad un confronto di facciata.

Le soluzioni possono essere di duplice ordine: da un lato il decisore pubblico si deve far carico del problema, non accontentarsi della "rassegna" pubblica, ma scomporre i problemi al fine di raccogliere i dati e le proposte in modo efficace. Dall'altro, le rappresentanze si devono sforzare di perseguire forme concrete di aggregazione, con regole precise e che salvaguardino sia gli interessi particolari rappresentati, sia l'interesse generale alla costruzione di politiche e di azioni efficaci e sostenibili dal complesso del mondo delle imprese.

Riprendendo e precisando concetti già prima accennati, l'attenzione sempre crescente al territorio comporta l'adozione di strategie generali, che investono non solo gli aspetti produttivi, ma coinvolgono anche gli aspetti sociali, come la qualità della vita e la sicurezza sociale (ad esempio per attrarre investimenti o flussi turistici) e quindi anche altri attori.

Emergono inoltre nuove professioni, professioni non regolamentate, lavoratori cosiddetti "atipici": tutti soggetti che non si riconoscono nelle forme classiche di rappresentanza (che condizionano ancora la politica e cercano di assorbirli) e che quindi cercano nuove strade per l'emersione dei loro interessi collettivi specifici. Insomma, il sistema imprenditoriale e del lavoro si trasforma e a questa trasformazione si accompagna anche una diversa conformazione delle strutture di rappresentanza.

Il rischio per le organizzazioni è di non riuscire a capire, di non avere i mezzi (e la *voglia*) di ascoltare i bisogni reali (dai quali comunque nasce il meccanismo di adesione associativa) e non avere quindi la *capacità* di fornire le nuove risposte ai nuovi bisogni.

Anzi, si può dire che ciò sia in parte già accaduto e sia in atto, dato che, accanto ai (e nonostante i) soggetti "tradizionali", prendono forza – ad esempio – soggetti che sono nati per fornire servizi (e che in questo hanno acquisito una particolare forza economica, viste le capacità di fornire soluzioni immediate e personalizzate a bisogni in movimento), ma che di fatto si trovano a svolgere anche funzioni di rappresentanza (e di intermediazione politica), come il terzo settore.

È un problema che è tanto più ingente quanto più rilevanti sono le dimensioni dei soggetti organizzativi e quindi le rigidità a cambiare, a danno dell'elasticità e della snellezza delle risposte.

È un problema aperto e che non ha (non può avere) risposte predefinite. Il ruolo si gioca ogni giorno nel rapporto con l'impresa, con il sistema e con gli *stake-*

holders ed è tanto più forte (anche politicamente) quanto più l'associazione riesce ad essere la prima rete dell'impresa – che accompagna e facilita il suo avvio e la sua vita, la sua localizzazione, l'orientamento e l'accesso al mercato interno ed estero, la formazione, l'accesso al credito, ecc.

È un problema di metodo, di ascolto, di disponibilità a cambiare.

Ma è anche (o forse soprattutto) un problema politico, nell'alto significato del termine, di riuscire a contribuire alla crescita culturale della società, reagendo alla frammentazione del corpo sociale per ricostruire – attraverso i corpi intermedi – il rapporto attivo del singolo con la società ed il senso di appartenenza ad un processo sociale che non sia solo economico, ma possa invece dare risposte anche (soprattutto) ai disagi ed ai bisogni che derivano da una società globalizzata, anzi planetarizzata, e spersonalizzante.

4. Come si diceva, la risposta organizzativa al cambiamento della rappresentanza non è tanto una nuova organizzazione, quanto lo smontare gli apparati, in favore di metodi di integrazione fondati sulla sussidiarietà.

Servono infatti risposte rapide, che burocrazie pesanti non consentono, e flessibilità: i modelli vanno testati continuamente e con spirito critico e non auto-referenziale.

Un esempio tipico è il tanto parlare che nelle organizzazioni di rappresentanza si fa da più di un decennio sull'opportunità di politiche per le categorie, quando l'economia ha già dato la sua risposta in termini di filiera, solo che non tutte le organizzazioni se ne sono accorte...

Così come l'attaccamento per forme di organizzazione per competenze territoriali, quando le imprese cercano risposte deterritorializzate, chiedono di avere il prodotto/servizio associativo dove e come serve a loro, non dove e come è funzionale alle logiche associative, che rischiano perciò di divenire auto-referenziali e quindi inutili. Interpretare correttamente la poliarchia nel versante associativo significa questo: lavorare per progetti su obiettivi che nascono dai bisogni delle imprese, indipendentemente dalla competenza territoriale.

Un possibile modello può essere, quindi, il seguente:

Partecipazione: al centro del sistema deve esserci comunque il socio imprenditore: è lui il cliente, il cliente invisibile, da cui deve partire la sussidiarietà associativa.

L'associazione deve *accompagnare* il socio, lo deve "sussidiare" nelle attività che lui non può svolgere, non riesce a svolgere, non gli conviene svolgere.

A sua volta, l'associazione è accompagnata e sussidiata dal *sistema associativo* territoriale, dalla federazione regionale, dalla sede nazionale.

In questo senso, la *poliarchia nelle associazioni* ha un senso effettivo e pratico, perché significa ridefinire le organizzazioni partendo dal socio.

Quindi: *Efficacia, ma nella Partecipazione*.

Così si disegna una rappresentanza, quindi, più funzionale, meno ideologica, condivisa con le imprese, orientata al mercato e competitiva con i nuovi attori.

Ci si deve quindi muovere per obiettivi realmente raggiungibili, acquisendo un consenso preventivo e consuntivo della base associativa, programmando l'adeguamento delle risorse umane e tecnologiche in vista della compensazione dei

costi e dei benefici e adottando anche tra organizzazioni del sistema confederale una logica di attività per processi, che si muova sulla base della sussidiarietà.

Proprio in funzione di questo, la Confartigianato ha cambiato il proprio statuto, da un lato per rafforzare il cosiddetto “federalismo associativo” (la filiera della rappresentanza di cui sopra, inserendola nei meccanismi associativi) ma soprattutto piantando i semi per una progressiva trasformazione del sistema confederale (la filiera) in un corpo organico in grado di muoversi secondo i principi qui esposti.

A questo proposito vale riportare un articolo del regolamento confederale, rubricato “*Linee guida del sistema confederale*”, che è in corso di trasposizione negli statuti delle singole associazioni.

“1. Al fine di rendere omogenea l’azione del sistema Confartigianato, in aderenza ai principi dettati dallo Statuto confederale, vengono individuate le seguenti linee guida, alle quali dovrà essere informata l’attività della sede nazionale della Confartigianato e delle strutture di cui all’articolo 1.3 dello Statuto:

a) *Autonomia*: rispettare le prerogative di organizzazione, direzione e gestione delle attività proprie di ogni livello associativo, sulla base dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

b) *Responsabilità*: rendere ogni componente del sistema soggetta alla responsabilità dei risultati richiesti in base ai piani di attività e alle funzioni ad essa assegnate, utilizzando regolarmente metodologie di pianificazione e di verifica delle azioni.

c) *Progettualità*: adottare un processo decisionale finalizzato alla produzione di valore per i soci e quindi, a partire dall’indirizzo strategico, individuare gli ambiti di intervento, definire obiettivi coerenti e predisporre azioni per conseguirli, esercitando ciò secondo livelli di priorità stabiliti, risorse disponibili e diversità e complementarietà delle varie prerogative.

d) *Competenza*: conseguire gli scopi dell’Organizzazione mediante attività caratterizzate da alta professionalizzazione, nonché da azioni di revisione dei contesti sociali, economici e politici in cui si interviene e dei mezzi utilizzati o da utilizzare per influirvi.

Sussidiarietà ed Integrazione: riconoscendo l’importanza di considerare il socio imprenditore come centro del sistema e come persona a partire dalla quale è organizzata la “sussidiarietà associativa”, utilizzare un processo decisionale strutturato che coinvolga opportunamente tutti i livelli del sistema e quindi tutti i soggetti che costruiscono le risposte per le attese degli imprenditori e delle loro imprese”.

Tutto questo è applicazione dei principi contenuti nella *mission* del sistema Confartigianato, che da alcuni anni guida l’azione delle nostre strutture e che riassume efficacemente i concetti qui esposti:

“creare le condizioni e i contesti che consentono all’imprenditore e all’impresa di soddisfare i propri clienti e realizzare i propri scopi, facendo del sistema di relazioni organizzate promosso da Confartigianato il contesto-guida di cui fare esperienza nel rapporto associativo”.

Il rapporto personale del socio/cliente con la sua Associazione è il primo ambiente che egli ha sotto gli occhi per verificare tutti i giorni la capacità di Confartigianato di essere il suo ambiente di riferimento per guidarlo con successo

nei contesti – politici, di mercato, tecnologici, gestionali, culturali, ecc. – dove la sua impresa deve passare dai vincoli alle opportunità, dalle minacce alle possibilità.

La nuova rappresentanza ha il compito e la *mission* di “creare” ambienti e strumenti favorevoli al successo dell’impresa, determinare le situazioni, fino a crearle.

Inoltre, l’Associazione vuole essere un facilitatore nei contesti turbolenti ed ipercompetitivi in cui si trova ad agire l’impresa, affinché soddisfacendo il cliente/consumatore di questa, l’imprenditore possa vedere realizzato il proprio sogno imprenditoriale, cioè l’idea e il motivo che l’hanno spinto ad intraprendere.

Confartigianato quindi non è solo un “sistema di relazioni” ordinate ai propri scopi ma è anche soggetto promotore di una rete di collegamenti con altre Organizzazioni, Enti, Istituzioni, ambienti e *know-hows* che Confartigianato mette a disposizione per lo sviluppo dell’imprenditorialità.

5. Come detto in più occasioni, nel contesto *post-fordista*, le associazioni devono fornire servizi di connessione e di metaorganizzazione per l’impresa.

Questa è la traccia principale per un piano di azione che consenta all’associazione, come si diceva prima, di essere il contesto guida per l’impresa, per la sua nascita e la sua crescita, per l’affermazione personale ed economica dell’imprenditore e della sua famiglia.

In questo ambito, non vanno sottaciute le difficoltà a modificare un assetto consolidato che vede nei servizi di base (contabilità, fisco, ecc.) la parte più rilevante nell’attività associativa.

Tuttavia lo sviluppo dei servizi a valore aggiunto, di *business* e di rete è un *trend* a crescita progressiva e si potrebbe dire irresistibile, imposto dai cambiamenti della società e fortemente richiesto dalle imprese. Si può dire che su questi si gioca lo sviluppo associativo.

Non bisogna, però, dimenticare che – per tutti i motivi sopra riassunti – le microimprese, le imprese personali hanno anche bisogno di rappresentanza politica, di sentirsi forti, di sentire di appartenere ad un processo economico, storico e culturale che li contraddistingue e li unifica.

In ciò non c’è contraddizione con la crescita dei servizi *business oriented*, anzi si riscontra sempre una sinergia molto forte tra i due aspetti, che sono le due facce di una stessa medaglia: il ruolo non si afferma a parole, ma con i fatti, soprattutto se a doverlo riconoscere sono le imprese, da sempre abituate alla concretezza.

6. Da tutto questo ragionamento non si possono trarre conclusioni definitive. Il cambiamento in corso è infatti tale da configurare una vera e propria transizione, dagli esiti ancora non ben individuabili.

In aderenza al detto “cambia, se non vuoi essere cambiato”, ciò che va comunque tenuto fermo è l’atteggiamento serio e responsabile di attenzione al cambiamento, di ascolto e disponibilità, di volontà concreta e non solo dichiarata di *farsi carico del senso e del ruolo* che la rappresentanza degli interessi ha e deve continuare ad avere (con sempre maggiore efficacia) nella tutela e nello sviluppo degli interessi particolari e dell’interesse generale.

Per finire propongo una citazione, che “alza” il tono del discorso e lo inserisce in un quadro continentale, l’Europa, nel quale siamo tutti impegnati e che può dare il senso alla nostra azione di rappresentanza se sapremo interpretarlo con i nuovi occhi che ci deriveranno dall’ascolto dei cambiamenti della società:

“...nasce un Sogno europeo, più adatto ad accompagnare l’umanità nella prossima tappa del suo percorso: un sogno che promette di portare l’uomo verso una consapevolezza globale, all’altezza di una società sempre più interconnessa e globalizzata. Il Sogno europeo pone l’accento sulle relazioni comunitarie più che sull’autonomia individuale, sulla diversità culturale più che sull’assimilazione, sulla qualità della vita più che sull’accumulazione di ricchezza, sullo sviluppo sostenibile più che sull’illimitata crescita materiale, sul gioco profondo più che sull’incessante fatica, sui diritti umani universali e su quelli della natura più che sui diritti di proprietà, sulla cooperazione globale più che sull’esercizio unilaterale del potere” ⁽¹⁾.

L’importanza delle microimprese e la creazione di forme di metaorganizzazione – Riassunto.

L’A. affronta il tema relativo ai profondi mutamenti della rappresentanza degli interessi, nell’ambito dei recenti cambiamenti socioeconomici che stanno interessando l’Italia. Confartigianato è protagonista di questa vicenda poiché si confronta con il target associativo della microimpresa che costituisce esso stesso fattore di cambiamento. L’impresa oggi vive nel sistema di relazioni e ha bisogno di metaorganizzazione, di accompagnamento al mercato e alla competitività. Con tali premesse, l’A. individua il momento attuale come momento generale di cambiamento con riferimento al quale individua tre aspetti fondamentali: l’affermazione della microimpresa, la progressiva localizzazione nel territorio dei centri decisionali, la modifica della forma di Stato attraverso l’introduzione (o meglio il riconoscimento) di un sistema istituzionale policentrico. Da ciò nasce la necessaria riflessione sul ruolo che oggi assumono le organizzazioni di rappresentanza e della mission del soggetto associativo. L’A. sostiene che l’associazione è il luogo adatto a riconoscere e a soddisfare questi interessi, a patto che si relazioni con capacità di ascolto, assenza di autoreferenzialità, dinamismo. Governare il cambiamento significa, da un lato, prendere decisioni che sono parziali, condivise e reversibili, dall’altro, realizzare un sistema basato sulla capacità di negoziare, valutare e interpretare le azioni. Il possibile modello proposto, è quello della “efficacia nella partecipazione” che vede al centro del sistema il socio-imprenditore accompagnato dalla associazione a sua volta sostenuta dall’intero sistema associativo territoriale. Questo è il modello di rappresentanza a cui si è ispirata Confartigianato, attraverso la personalizzazione del rapporto tra socio-imprenditore e associazione, nella consapevolezza che la nuova rappresentanza può creare ambienti e strumenti favorevoli al successo dell’impresa.

The importance of microenterprises and the creation of forms of metaorganisation (Article in Italian) – Summary. *This paper deals with the profound changes in interest representation in connection with the recent socioeconomic changes affecting Italy. The small-business association, Confartigianato, is a leading player in this scenario since it aims to represent microenterprises, that are a major factor for change. Enterprises today are dependent on a network of connections and are in need of higher-level organisation that can provide support for them in the market and enhance their competitiveness. Against this background the author argues that the present stage of development is characterised by change, with three fundamental aspects: the emergence of the small business, the progressive decentralisation of decision-making to territorial level, and the reform of the State by means of the introduction (or rather the recognition) of a polycentric institutional system. Hence the need to reflect on the role played today by representative organisations in their mission as associations. The author argues that entrepreneurial associations provide the*

⁽¹⁾ Da J. RIFKIN, *Il sogno europeo*, Mondadori, Milano, 2004.

most suitable forum for the recognition and satisfaction of these interests, provided they are characterised by dynamism and a willingness to listen, rather than being self-referential. The governance of change means on the one hand taking decisions that may consist of partial measures, widely supported yet subject to reconsideration, and on the other hand implementing a system based on the capacity to negotiate, evaluate and interpret the measures taken. The model that is put forward is that of "efficacy of participation", placing the entrepreneur-member at the centre of the picture, accompanied by the association, which in turn is supported by the entire system of associations in a given territory. This is the model of representation adopted by Confartigianato, by means of a personalisation of the relation between the entrepreneur-member and the association, in an awareness that the new forms of representation can create environments and instruments that enhance the success of the enterprise.

I mutamenti nell'associazionismo delle aziende cooperative

Bruno Busacca

Sommario: **1.** La natura della lega e della cooperazione. – **2.** Gli associati a Legacoop. – **3.** L'assetto organizzativo di Legacoop.

1. Le organizzazioni cooperative – tutte le organizzazioni cooperative – presentano caratteristiche peculiari nel panorama delle associazioni imprenditoriali, che è opportuno evidenziare in premessa.

Tali caratteristiche sono legate alla tipicità della cooperazione, evolutasi come un movimento di imprese che condividono non solo la forma giuridica ma anche comuni finalità sociali e tendono quindi ad operare promuovendo stabili forme di collaborazione tra le imprese esistenti e rafforzando le condizioni per favorire la nascita di nuovi enti cooperativi. Si pensi, al proposito, al ruolo svolto dai consorzi cooperativi, a partire da quelli costituiti in epoca giolittiana per l'esecuzione di lavori pubblici.

L'ordinamento repubblicano ha riconosciuto questa tipicità, a partire dall'articolo 45 Cost. che “riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata”, e affida alla legge il compito di promuoverne e favorirne “l'incremento con i mezzi più idonei” e di assicurarne “con gli opportuni controlli il carattere e le finalità”.

E già alla fine del 1947 – ancor prima dunque dell'entrata in vigore della Costituzione – con la c.d. Legge Basevi (il d.L.C.P.S n. 1577/1947) fu istituito il sistema dei controlli sulla cooperazione, affidato in via generale al Ministero del lavoro e realizzato attraverso due tipi di ispezioni, uno a carattere ordinario e con ricorrenza periodica (generalmente biennale), l'altro di natura straordinaria da attivarsi principalmente a fronte di irregolarità riscontrate nel corso delle ispezioni ordinarie.

La novità principale di questo sistema di controlli – il cui scopo principale era l'accertamento del possesso e dell'effettivo rispetto delle c.d. “clausole mutualistiche” – fu il coinvolgimento delle organizzazioni promosse dalle stesse cooperative nell'esecuzione delle revisioni, nel quadro di un disegno che lucidamente vedeva la funzione di controllo non disgiunta dalle funzioni di assistenza e tutela. Fu quindi previsto l'affidamento delle ispezioni ordinarie alle associazioni della cooperazione che, presentando determinati requisiti dimensionali e di affidabilità,

* *Bruno Busacca è responsabile dell'Area legislativa e politiche sociali di Legacoop.*

avessero ottenuto il riconoscimento del Ministero del lavoro quali "Associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo".

Il sistema mantiene ancora oggi la sua validità, anche a seguito delle modifiche introdotte nella disciplina generale delle società cooperative dalla recente riforma del diritto societario, e in quella della vigilanza dal decreto legislativo n. 220/2002, che in attuazione della riforma della struttura e delle competenze dei Ministeri ha spostato la responsabilità per la cooperazione dal Ministero del lavoro a quello delle attività produttive.

Scopo principale del controllo rimane comunque "l'accertamento dei requisiti mutualistici", ma, come dice l'articolo 4 del citato decreto legislativo n. 220/2002, la revisione oltre che essere finalizzata ad accertare "la natura mutualistica dell'ente" serve anche a "fornire agli organi di direzione e amministrazione degli enti suggerimenti e consigli per migliorare la gestione e il livello di democrazia interna, al fine di promuovere la reale partecipazione dei soci alla vita sociale". Intrecciando così funzione di controllo e funzione di assistenza e tutela.

Una novità di rilievo è venuta con la legge n. 59/1992 che istituendo i "Fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione", alimentati col versamento obbligatorio di una quota del 3% degli utili annuali realizzati da tutte le cooperative, ne ha demandato la costituzione, per quel che riguarda le cooperative aderenti, alle Associazioni riconosciute.

Le organizzazioni cooperative riconosciute – ve ne sono oggi cinque – hanno dunque forma di associazioni riconosciute e svolgono anche compiti di natura pubblicistica: una caratteristica quest'ultima sostanzialmente unica nel panorama nazionale, anche se non in quello europeo (l'ordinamento tedesco, per esempio, affida ad alcune tipologie di organizzazioni imprenditoriali poteri certificatori in relazione ai requisiti degli enti associati).

La loro platea associativa è definita non in relazione al campo di attività, come avviene per quasi tutte le altre organizzazioni di rappresentanza delle imprese, ma in relazione alla natura societaria degli aderenti. A titolo di esempio, lo statuto di Legacoop, le cui modifiche sono sottoposte all'approvazione dall'Autorità governativa competente (come s'è visto, prima il Ministero del lavoro, ora il Ministero delle attività produttive), consente l'adesione delle società cooperative, dei loro consorzi e delle società da esse controllate, e di altri enti a carattere mutualistico come le Mutue Integrative Volontarie; quando sarà approvata la disciplina dell'impresa sociale, prenderemo certamente in considerazione l'opportunità di aprire le porte anche a questa nuova tipologia di soggetti. La previsione di legge che subordina il riconoscimento delle associazioni alla prova dell'adesione di un certo numero di cooperative operanti in campi diversi (originariamente 1.000, dal 1° gennaio 2004 2.000, iscritte a diverse sezioni prima dei registri prefettizi, ora dell'Albo nazionale) conferma inoltre la tradizionale natura intersettoriale delle organizzazioni cooperative italiane, la cui platea associativa, perlomeno per le due maggiori, copre di fatto quasi tutti i segmenti delle attività economiche. E anche questa è una caratteristica tutta peculiare alle organizzazioni della cooperazione italiana.

2. Il numero delle cooperative aderenti a Legacoop è in costante aumento.

Prendendo in considerazione solo l'ultimo quindicennio, erano 6.700 nel 1990, 7.600 nel 1995, 9.900 nel 2000.

Sono oggi oltre 13.100, con punte di presenza numerica particolarmente significative in Emilia Romagna, Lombardia, Sicilia, Toscana e Sardegna, regioni nelle quali si supera il numero di 1.000 cooperative aderenti. Le imprese di dimensioni maggiori hanno sede principalmente in Emilia Romagna, Toscana e Lombardia. Interessante è anche evidenziare l'aumento annuale delle nuove adesioni che sono passate dalle 199 del 1990 alle 511 del 2004, con una punta massima di 606 nel 2000.

Per quanto riguarda la dislocazione settoriale – che non coincide, si badi bene, con la classificazione per sezioni dei registri prefettizi – il settore di punta è oggi la cooperazione dei servizi e turismo con 4.900 cooperative aderenti. Seguono la cooperazione edilizia o di abitazione con 2.400 cooperative, quella agricola con 1.700 cooperative, e quella di produzione e lavoro (edili e industriali) con 1.550.

Questi numeri evidenziano una significativa evoluzione della platea associativa rispetto alla composizione esistente alla fine degli anni Settanta, quando il primo settore per consistenza numerica era quello della cooperazione edilizia, seguito a una certa distanza dalla cooperazione agricola, e questi due settori rappresentavano ben oltre il 50% di tutte le cooperative associate a Legacoop.

Non è solo l'evoluzione della struttura produttiva del Paese che si riflette nei mutamenti intervenuti nella platea associativa, con la crescita impetuosa della cooperazione dei servizi – all'interno della quale Legacoop classifica anche le oltre 1.200 cooperative sociali oggi aderenti – e con l'evoluzione della cooperazione di consumo e fra dettaglianti verso le forme della Grande Distribuzione Organizzata. Oggi, infatti, le due maggiori catene della GDO sotto controllo italiano sono costituite dalle cooperative aderenti a Legacoop che operano sotto i marchi Coop e Conad).

Ma, data la particolare natura delle imprese cooperative fondate sul servizio ai soci e non sullo scopo lucrativo, anche l'evoluzione dei bisogni dei cittadini ha fortemente influenzato i mutamenti nella composizione della cooperazione aderente a Legacoop: ne sono prova per un verso la diminuzione del numero delle cooperative edilizie in relazione ai mutamenti avvenuti nella domanda abitativa, e per l'altro lo sviluppo rapidissimo della cooperazione sociale, che costituisce la grande novità degli anni Novanta, peraltro assunta a modello anche in altri Paesi dell'Unione Europea.

Un altro fenomeno di grande rilievo è stato l'incremento medio delle dimensioni aziendali.

Un fenomeno questo avvenuto in tutti i settori, anche in quelli in cui le dimensioni medie dell'impresa privata si sono viceversa ridotte.

Non solo – come s'è già detto – nella GDO, alcune cooperative aderenti a Legacoop hanno raggiunto posizioni di *leadership* nel mercato nazionale: ciò è avvenuto nelle costruzioni, nei servizi, nell'industria agroalimentare. Di assoluto rilievo l'eccellenza raggiunta a livello mondiale da parte di alcune cooperative industriali.

Se si dovessero prendere per buoni, senza ulteriori approfondimenti, i numeri derivanti dai periodici censimenti effettuati dall'autorità governativa di vigilanza,

si concluderebbe che la maggior parte della cooperazione presente in Italia non aderisce a nessuna delle associazioni riconosciute del movimento cooperativo.

In effetti questo dato è inattendibile, non solo sotto il profilo qualitativo, ma anche sotto quello meramente quantitativo. Le rilevazioni del Ministero del lavoro prima, e di quello delle attività produttive ora, non sono mai state in grado di selezionare le cooperative effettivamente attive da quelle la cui attività è ormai cessata o non è mai stata avviata. Questo anche perché l'attività di vigilanza svolta dai due Ministeri sulle cooperative non aderenti ad alcuna organizzazione è da sempre largamente insufficiente.

In realtà la parte preponderante delle cooperative attive, e certamente quella più significativa dal punto di vista della qualità e della solidità imprenditoriale, risulta aderente ad una delle c.d. "centrali" cooperative. Questo perché, in coerenza con i principi ispiratori della cooperazione, assai forte e radicata è la consapevolezza dei cooperatori di far parte di un movimento ispirato a comuni valori e principi di tipo solidaristico che incoraggiano la collaborazione non solo tra le persone, ma tra le stesse imprese.

La scelta dell'adesione all'una o all'altra organizzazione è stata in passato fortemente influenzata da motivazioni di tipo politico-ideale. È ben nota l'influenza che sulla nascita e sullo sviluppo del movimento cooperativo hanno avuto le grandi correnti ideali e politiche che hanno attraversato la società italiana già a partire dalla fine del XIX secolo.

Per la verità questo non è avvenuto solo in Italia, ma in generale in tutto il continente europeo. In Italia, comunque, si può a ragione parlare di un filone socialista del movimento cooperativo, di un filone cattolico, di un filone mazziniano.

La storia della cooperazione ha risentito di questi diversi orientamenti ideali, che hanno anche determinato insediamenti sociali e modelli di sviluppo della cooperazione in parte diversificati. Nei due filoni principali, più cooperazione di lavoro e di consumo in quello socialista, più cooperazione di credito e agricola in quello cattolico.

Sotto il profilo organizzativo ne sono derivate la Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (oggi comunemente nota come Legacoop), costituita già nel 1886 sotto il nome di Federazione delle Cooperative, e poi all'inizio del Novecento l'organizzazione di ispirazione cattolica, la Confederazione delle Cooperative Italiane (la Confcooperative) costituita in ambito cattolico.

Nel secondo dopoguerra sono seguite altre tre organizzazioni, di dimensioni nettamente minori: prima la AGCI, di ispirazione laica, e poi più di recente l'UNCI, e recentissima l'Unicoop.

Anche nell'ambito del movimento cooperativo si è dunque prodotto il fenomeno della moltiplicazione delle organizzazioni di rappresentanza associativa, che ha interessato tutto il mondo imprenditoriale italiano; senza però intaccare sostanzialmente la concentrazione della rappresentanza stessa nelle due associazioni principali, che anzi hanno continuato a crescere e a rafforzarsi.

Già da tempo, comunque, alle tradizionali motivazioni di adesione di natura politico-ideale, si sono affiancate e progressivamente sovrapposte motivazioni legate alla qualità dei servizi che le associazioni sono in grado di offrire alle cooperative aderenti, e alla effettiva capacità di rappresentanza e tutela espressa

sia in generale che nei territori e nei settori. Ed anche all'interesse per gli strumenti di sostegno e di coordinamento dell'attività imprenditoriale sviluppati per impulso delle stesse organizzazioni, primi fra questi i consorzi costituiti su base settoriale o territoriale. Si pensi, al proposito, al ruolo svolto dai Consorzi Coop Italia e Conad ai fini dell'ammodernamento e del successo della distribuzione cooperativa, o dai Consorzi nazionali della cooperazione di produzione e lavoro e servizi (CCC e CNS) ai fini del rafforzamento della competitività dei gruppi di cooperative associate, e della possibilità di accesso alle commesse di maggior valore e complessità.

Il sempre minor peso degli orientamenti politico-ideali nelle cooperative e nelle organizzazioni ha riaperto la strada per lo sviluppo di una sempre più stretta collaborazione tra le organizzazioni del movimento cooperativo, in particolare tra le due maggiori, che potrebbe in futuro sfociare in processi di riunificazione della rappresentanza dell'intero movimento cooperativo, o comunque della sua stragrande maggioranza.

3. Innanzitutto va evidenziato che, in ragione della natura di associazione riconosciuta e delle funzioni di natura pubblicistica da essa svolte, le cooperative perfezionano la propria adesione direttamente in capo alla Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue, attraverso un'istruttoria svolta dalle sedi territoriali.

La struttura organizzativa di Legacoop è fondata sulla struttura centrale dell'organizzazione e su articolazioni regionali (le Legacoop regionali) e settoriali (le Associazioni di settore).

La Legacoop nazionale è l'organizzazione generale di rappresentanza e tutela di tutte le cooperative associate e coordina l'attività di tutto il sistema organizzativo. Le Legacoop regionali – in Emilia Romagna, in relazione anche alla particolare densità cooperativa, sono operanti Legacoop provinciali – svolgono funzioni di rappresentanza e tutela generale presso le istituzioni regionali e locali e promuovono la creazione di servizi di assistenza alle cooperative associate.

Le Associazioni nazionali di settore (della cooperazione di consumo; dei dettaglianti; di produzione e lavoro; dei servizi; agricola e agroalimentare; edilizia; della pesca; della mutualità integrativa volontaria) svolgono principalmente compiti di natura sindacale e di sostegno allo sviluppo imprenditoriale delle associate. Le Associazioni hanno la responsabilità della negoziazione dei Ccnl, concludendo accordi specifici per le imprese cooperative o partecipando ai tavoli negoziali di categoria. Laddove la diffusione territoriale delle cooperative afferenti ad un settore sia particolarmente elevata, l'Associazione promuove proprie forme di articolazione territoriale (regionali o interregionali).

Legacoop regionali e Associazioni nazionali hanno la forma di associazioni non riconosciute, ed operano nell'ambito della regia generale di sistema svolta da Legacoop nazionale. Ciascuna articolazione settoriale o territoriale gode di autonomia statutaria (i loro statuti, data la natura derivata di queste organizzazioni, non possono ovviamente contenere norme contrastanti con quello di Legacoop nazionale) e patrimoniale, ed elegge direttamente i propri organismi dirigenti.

Generalmente dagli statuti è previsto un doppio livello di organismi dirigenti: la Direzione, più allargata e competente a formulare gli indirizzi generali, e la

Presidenza, più ristretta e incaricata della conduzione quotidiana dell'organizzazione.

Attualmente è in corso all'interno di Legacoop un processo di revisione del modello organizzativo finalizzato a migliorare l'efficienza complessiva dell'organizzazione, in relazione anche all'evoluzione delle competenze istituzionali nelle materie che toccano più da vicino le attività delle cooperative, e ad ampliare e generalizzare la gamma dei servizi offerti alle associate.

La crescita e l'evoluzione della base associativa, con l'affermazione di un gruppo significativo di imprese medio-grandi e anche grandi, richiede infatti oggi a Legacoop di saper affiancare alla tradizionale funzione di tutela e valorizzazione della specificità cooperativa anche la capacità di fornire servizi qualitativamente elevati e competitivi così come è accaduto per la generalità delle organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale.

I mutamenti nell'associazionismo delle aziende cooperative – Riassunto. *L'A. muove dalla individuazione delle specificità delle organizzazioni cooperative con particolare riferimento alla considerazione che il fenomeno corporativo ha a livello costituzionale e, successivamente, si sofferma sulla natura del controllo pubblico operato sulle organizzazioni stesse, attualmente di competenza del Ministero delle attività produttive, e sulla introduzione, a seguito della entrata in vigore della l. n. 59/1992, dei "Fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione" la cui costituzione è demandata, per quel che riguarda le cooperative aderenti, alle Associazioni riconosciute che svolgono quindi anche compiti di natura pubblicistica. Dal quadro normativo e istituzionale l'A. passa ad occuparsi specificatamente del caso di Legacoop, con riferimento al numero e alle dimensioni delle cooperative associate nonché agli elementi che determinano l'associazione delle singole cooperative alle diverse organizzazioni, con la tendenza, ravvisata dall'A., al superamento della iniziale ispirazione ideologica, sostituita da valutazioni relative ai servizi offerti e dalla effettiva capacità di rappresentanza e tutela della organizzazione. L'A. si sofferma quindi in particolare sull'assetto organizzativo di Legacoop, evidenziando l'esistenza di una struttura centrale a livello nazionale (che svolge compiti di rappresentanza e tutela di tutte le cooperative ad essa aderenti) e di diverse articolazioni settoriali e regionali e, in alcuni territori, anche provinciali.*

Recent developments in associations in the cooperative sector (Article in Italian) – Summary. *This article begins with an overview of the specific features of cooperative organisations, with particular reference to the consideration given to the cooperative movement at a constitutional level. The author then examines the nature of the public regulation of cooperative organisations, at present carried out by the Ministry for the Economy, and the introduction, following the entry into force of Act no. 59/1992, of "Mutual funds for the promotion and development of the cooperative movement": such funds are to be set up for cooperatives by the recognised Associations, that therefore take on a regulatory role. After examining the regulatory framework, the author discusses the case of the Legacoop, considering the number and size of the member cooperatives, as well as the factors determining the affiliation of individual cooperatives to the various associations, identifying a tendency to move away from earlier ideological considerations, with a focus now on the services provided, and the effective capacity of representation and support provided by the association. The author then examines in detail the organisational structure of the Legacoop, pointing out the existence of a central structure at national level (carrying out a representative function in support of the member cooperatives), together with various sectoral and regional bodies, at a territorial and at times at a provincial level.*

L'ARAN: la sua natura e le prospettive

Guido Fantoni

Sommario: **1.** La natura dell'ARAN. – **2.** Le relazioni sindacali nel pubblico impiego. – **3.** Le possibili innovazioni.

1. L'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, ARAN, rappresenta tutte le pubbliche amministrazioni e stipula contratti collettivi di lavoro per più di 2.900.000 dipendenti pubblici (su circa 3.500.000: sono esclusi dalla contrattazione in sede ARAN gli appartenenti alle forze armate e di polizia, i magistrati, i prefetti, i diplomatici, i professori universitari, ecc.). I comparti di contrattazione dei dipendenti sono attualmente 11 (più alcuni contratti per particolari enti) mentre le aree dirigenziali in cui esiste un contratto nazionale sono 8 (più alcuni enti particolari).

Secondo la normativa (il decreto legislativo n. 165/2001):

“1. Le pubbliche amministrazioni sono legalmente rappresentate dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni – ARAN, agli effetti della contrattazione collettiva nazionale. L'ARAN esercita a livello nazionale, in base agli indirizzi ricevuti ai sensi degli articoli 41 e 47, ogni attività relativa alle relazioni sindacali, alla negoziazione dei contratti collettivi e alla assistenza delle pubbliche amministrazioni ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi. Sottopone alla valutazione della commissione di garanzia dell'attuazione della legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni e integrazioni, gli accordi nazionali sulle prestazioni indispensabili ai sensi dell'articolo 2 della legge citata.

2. Le pubbliche amministrazioni possono avvalersi dell'assistenza dell'ARAN ai fini della contrattazione integrativa. Sulla base di apposite intese, l'assistenza può essere assicurata anche collettivamente ad amministrazioni dello stesso tipo o ubicate nello stesso ambito territoriale. Su richiesta dei comitati di settore, in relazione all'articolazione della contrattazione collettiva integrativa nel comparto ed alle specifiche esigenze delle pubbliche amministrazioni interessate, possono essere costituite, anche per periodi determinati, delegazioni dell'ARAN su base regionale o pluriregionale.

3. L'ARAN cura le attività di studio, monitoraggio e documentazione necessarie all'esercizio della contrattazione collettiva. Predisponde a cadenza trimestrale, ed

* *Guido Fantoni è presidente dell'ARAN.*

invia al Governo, ai comitati di settore e alle commissioni parlamentari competenti, un rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti".

Rispetto a queste previsioni di legge, l'Agenzia risponde e garantisce tutta la parte concernente la contrattazione nazionale (ovviamente sempre a valle degli stanziamenti pubblici per i rinnovi contrattuali – su questo ritorneremo), contrattazione relativa sia al rapporto di lavoro sia alle relazioni sindacali.

In questo senso, mentre non si è sviluppata l'attività di assistenza materiale alla contrattazione integrativa (che non a caso la legge definisce come una attività eventuale e a richiesta) è vero, però, che la massa di richieste o quesiti interpretativi da parte delle amministrazioni all'ARAN è enorme e, nei fatti, non è solo relativa all'interpretazione di questa o quella clausola contrattuale ma nasconde una richiesta di assistenza sulle scelte operative e gestionali ben al di là del campo applicativo dei contratti. Nello stesso tempo, è evidente che la richiesta di assistenza è, sia pure, in forma indiretta, anche una domanda formativa perché è carente, nelle pubbliche amministrazioni, non solo il *know-how* specifico per l'attività di contrattazione ma, anche, la vera e propria competenza nell'utilizzo e nella gestione delle regole e delle possibilità dell'agire privatistico in materia di rapporti di lavoro.

In sostanza, l'ARAN ha dei compiti stabiliti per legge che possono essere interpretati in forma restrittiva o estensiva a seconda della volontà politica e dell'evolversi della strutturazione interna, dei poteri e delle funzioni in capo alle diverse tipologie di pubbliche amministrazioni. Giova ricordare che, con l'autonomia scolastica, la P.A. risulta adesso composta da più di 25.000 sedi di contrattazione collettiva.

2. Un'analisi sulla natura, sulle funzioni dell'ARAN e sulla sua possibile evoluzione, a questo punto, non può prescindere da un breve *excursus* sullo stato del sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego che, così come previsto dal decreto legislativo n. 165/2001, è sicuramente avanzato ma anche molto complesso, potenzialmente moderno ma anche difficile da maneggiare.

È un sistema ambizioso che si basa sulla valutazione, più volte espressa da Massimo D'Antona, che il processo di riforma della pubblica amministrazione dovesse poggiare non solo su un ruolo della "politica" meno invasivo nella gestione ma più "alto", più di indirizzo, di percorso, di scelta (in sostanza più politico), non solo in una nuova cultura, in maggiori poteri e assunzione di responsabilità della dirigenza, ma anche su un coinvolgimento effettivo e concreto degli stessi dipendenti pubblici e delle loro organizzazioni sindacali, finalizzato ad un utilizzo dei lavoratori molto più efficiente e produttivo.

In questo senso, a fronte di un potere del contratto collettivo nel settore pubblico maggiore di quanto risulti nel privato (salvo alcune limitazioni di derivazione costituzionale), perché di fatto *erga omnes*, le organizzazioni sindacali hanno dovuto accettare la misurazione della loro rappresentatività non solo attraverso il conteggio delle deleghe ad esse rilasciate dai lavoratori ma, soprattutto, sottoponendosi ad una verifica elettorale e al confronto, non facile, con le RSU, dotate di poteri sostanziali nella contrattazione decentrata.

Sull'importanza del sistema di rappresentatività e rappresentanza nel pubblico impiego, sulle sue conseguenze e sulla sua esperienza, sarebbe utile ritornare con una analisi specifica. È certo, comunque, che su una base oggettiva di rappresentatività, la contrattazione collettiva ha avuto un forte impulso e una maggiore autorevolezza.

Un sistema così complesso necessitava di una riforma anche sul versante della rappresentanza datoriale. Con il decreto legislativo n. 396/1997 si è tentato di coniugare l'esigenza di una visione globale del mondo del pubblico impiego con le problematiche specifiche e le diversità organizzative che sempre più si vanno verificando all'interno delle diverse amministrazioni. Ciò rende (o dovrebbe rendere) l'ARAN, al tempo stesso, soggetto portatore di interessi primari che riguardano l'efficacia dell'azione amministrativa e soggetto capace di proporre alle controparti progetti articolati e differenziati sulla base dei concreti interessi presenti nei vari comparti.

A ben guardare, l'Agenzia è forse l'unico caso di struttura pubblica centrale che è al servizio di soggetti sia centrali sia decentrati. Questa unicità è stimolante ma, nello stesso tempo, rende la navigazione difficile e senza punti di riferimento. Non si può non considerare, inoltre, che lo scontro tra i diversi soggetti e poteri politici, Stato, Regioni ed autonomie (aggravato, se possibile, dalla imperfetta, oscura e poco condivisa riforma del Titolo V della Costituzione) sembra destinato a continuare e ad aggravarsi. Nel settore pubblico ci si trova di fronte all'oscillazione fra la riduzione dei costi del personale e ampliamento degli stessi, fra maggiore o minore flessibilità, tra blocco del *turn-over* e assunzioni a raffica. Oscillazioni che non trovano sempre i diversi soggetti politici sulla stessa posizione. Per esempio, se, in linea generale, il Governo centrale può spingere per una riduzione della spesa, è ben vero che in determinate fasi, di fronte alla pressione sindacale e alle conseguenze sul quadro politico e sociale, può essere interessato ad allentare i cordoni della borsa mentre sul versante delle Regioni e delle autonomie, la tendenza ad una politica espansiva si trova spesso a scontrarsi con i limiti di bilancio, dei trasferimenti statali, della politica fiscale, ecc. D'altronde la fissazione per legge finanziaria delle risorse per i rinnovi contrattuali, sia pure per i soli settori statali, per i suoi effetti emulativi indebolisce la controparte datoriale ma anche, nei fatti, impone alle autonomie una determinata politica retributiva.

La soluzione del problema può essere quella della frantumazione della rappresentanza datoriale? È utile avere più ARAN regionali o più ARAN per comparto? O addirittura si deve tornare a contrattazioni direttamente gestite in sede politica?

Nel pubblico impiego, più che nel sistema privato, è necessaria una diversificazione funzionale e organizzativa ma una unità, quantomeno, di intenti. Strumenti di flessibilità gestionale e retributiva sono necessari, sono opportunità che si possono usare in modo diverso ma che tutte le amministrazioni, da nord a sud, devono avere a disposizione. Dopotutto i servizi pubblici devono essere erogati dall'Alto Adige alla Sicilia.

In realtà il problema non risiede probabilmente solo nella forma della rappresentanza datoriale ma negli effettivi poteri, soprattutto in materia retributiva, che il rappresentante, qualunque esso sia, può effettivamente spende-

re (anche potendo andare con qualche carta coperta al tavolo negoziale: elemento, questo, del tutto assente nel settore pubblico).

Frantumare la rappresentanza non rafforza il rappresentato, semmai il contrario. È per questo motivo che sarebbe a mio avviso paradossale che dopo aver fortemente voluto ed ottenuto una riagggregazione dei soggetti rappresentativi dei lavoratori, il sistema politico si accingesse a disaggregare la rappresentanza datoriale delle amministrazioni pubbliche.

3. La strutturazione complessiva delle relazioni sindacali e, su questo versante, l'analisi sui compiti e sulla natura dell'Agenzia non può non fare i conti, inoltre, con la valutazione sulla tenuta del sistema in periferia più che al centro.

I contratti collettivi nazionali hanno definito un sistema molto articolato di relazioni sindacali a livello decentrato. Anche in questo caso la legge ha fatto una scommessa: ad un maggiore potere e dinamicità della dirigenza nella gestione e utilizzazione del personale un contrappeso costituito da un fitto sistema di relazioni sindacali. La scommessa era (ed è) rappresentata dalla considerazione che la capacità di gestione del personale non si esplicita nel maggiore unilateralismo, nel maggiore accentramento o, peggio, arroccamento ma piuttosto nella capacità di creare consenso e condivisione nelle scelte organizzative, nel creare un rapporto virtuoso fra esigenze e priorità delle pubbliche amministrazioni e legittime aspirazioni dei dipendenti chiamati a dare forza e operatività a quelle esigenze e priorità.

La scelta rimane valida ma, alla luce delle esperienze concrete della contrattazione decentrata/integrativa, molti si chiedono se non ci troviamo di fronte a un fallimento, se non sia necessario un cambiamento di rotta.

I problemi evidenziati sono molti: da un lato una certa incapacità datoriale di proporre piattaforme contrattuali che non siano puri e semplici "giochi di rimessa" sulle richieste, o pretese, sindacali; dall'altro, sempre sul versante datoriale, una difficile relazione tra dirigenza e vertice politico che spesso non ha portato ad un rafforzamento delle ragioni delle amministrazioni ma, più facilmente, a bypassare l'azione della dirigenza da parte del vertice politico insieme ad una relazione incrociata, da parte sindacale, sia con il vertice politico che con la dirigenza. Sul versante sindacale è certo che la maggiore disponibilità confederale ad una considerazione complessiva sia delle ragioni dei dipendenti ma anche degli obiettivi generali e sociali dell'attività pubblica, dell'erogazione e qualità dei servizi, ha mostrato, a livello decentrato, una minore attenzione al rapporto pubblica amministrazione-cittadino.

La risposta a questi problemi, comunque, non può essere un ritorno indietro. Forse alcuni livelli di relazioni sindacali possono essere semplificati, una cosa è gestire in modo serio e corretto i diversi livelli di relazioni, altra cosa è mantenere uno stato pressoché permanente di contrattazione e di micro-contrattazione ecc. Ma nessuno può pensare ad un restringimento delle relazioni, o invocare l'unilateralità magari garantita o difesa da questa o quella legge o regolamento. Il risultato non può essere che l'accentramento da un lato e la deresponsabilizzazione dirigenziale/datoriale dall'altro.

In questa prospettiva è necessario porsi la domanda se sia ancora valida la rappresentanza datoriale stabilita per legge.

Probabilmente il valore e la forza del contratto collettivo nazionale nel settore pubblico non può fare a meno di un particolare riconoscimento del soggetto chiamato a contrattare per le amministrazioni pubbliche, ma una cosa è avere una visione statica di questa situazione, altra una linea evolutiva.

È, quindi, possibile passare dalla pura e semplice rappresentanza per legge al riconoscimento e alla rappresentanza su base associativa?

Se si analizza la normativa, lo stesso decreto legislativo n. 396/1997 (ora trasfuso nel decreto legislativo n. 165/2001) prevedeva sia la possibilità di appositi protocolli che regolassero i rapporti tra Comitati di settore ed ARAN, sia l'istituzione di sedi decentrate dell'Agenzia. Previsioni che non hanno poi avuto seguito ma che dimostrano l'esistenza già allora di una attenzione a possibili linee evolutive.

Dopotutto la riforma del 1997 era, all'epoca, una riforma-rivoluzione. Adesso nuove necessità e nuove esigenze premono e si affermano.

Nel 1997 l'ARAN diventa quella figura di cui parlavo prima (struttura unica con più dante causa) più rispondente ad una certa idea di federalismo. Oggi, anche alla luce dell'evoluzione del dibattito su questa materia, sarebbe forse il caso di rafforzare ed estendere un rapporto più stretto con le diverse tipologie di pubbliche amministrazioni, con relazioni di tipo convenzionale e/o associativo che, a differenza di quanto normalmente si ritiene nella P.A., possono essere, almeno in questo caso, più funzionali e anche più forti di quelli costituiti per legge.

Se a questo si aggiungesse una maggiore territorializzazione dell'ARAN, non sarebbe solo rafforzata e resa più virtuosa ed efficiente la contrattazione di secondo livello ma anche estesa l'attività di assistenza e di servizio ai propri rappresentati che costituisce una fetta importante dei compiti di ogni organizzazione datoriale, e che rappresenta una necessità nelle pubbliche amministrazioni in cui, se è presente il concetto di supremazia basata sulla rappresentanza politica, è del tutto o quasi assente la cultura del datore di lavoro che organizza e gestisce le risorse in funzione dei propri obiettivi che sono, e rimangono, sviluppare e accompagnare la crescita del tessuto economico e sociale.

L'ARAN: la sua natura e le prospettive – Riassunto. *L'A. illustra, in primo luogo, i compiti istituzionali e il ruolo dell'ARAN, l'Agenzia che rappresenta le pubbliche amministrazioni nella stipulazione dei contratti collettivi di lavoro e svolge ogni attività relativa alle relazioni sindacali a livello nazionale. Le pubbliche amministrazioni possono altresì avvalersi dell'assistenza dell'Agenzia per la contrattazione integrativa, ed è copiosa la richiesta da parte delle amministrazioni di essere affiancate anche sulle attività che coinvolgono le scelte operative e gestionali. L'Agenzia ha inoltre il compito, importante, di svolgere attività di studio, monitoraggio e documentazione necessari alle predette attività, predisponendo anche, con cadenza trimestrale, un rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti destinato al Governo, ai comitati di settore e alle commissioni parlamentari. L'A. si domanda, tuttavia, se, parallelamente ad una ristrutturazione dell'impianto delle pubbliche amministrazioni, non debba seguire un cambiamento strutturale anche dell'Agenzia, necessità resa evidente dalla riforma del Titolo V Cost., attraverso articolazioni sul territorio o per comparti, ferma, comunque, l'unità operativa negli intenti e soprattutto nei poteri negoziali. L'idea, prospettata nel contributo, è di rafforzare ed estendere un rapporto più stretto con le diverse tipologie di amministrazioni pubbliche, con relazioni anche di tipo convenzionale e/o associativo, lasciando dunque in secondo piano la rappresentanza per legge*

e, contestualmente, effettuare una territorializzazione maggiore che sviluppi la contrattazione decentrata che estenda l'attività di assistenza e servizio sul territorio.

ARAN, the Italian agency for bargaining representation in the public administration: structure and prospects (Article in Italian) – Summary. *First of all the author outlines the institutional role and the tasks of ARAN, the agency representing the public administration in the negotiation of collective labour agreements and dealing with all trade union matters at a national level. Public administration bodies can make use of the services of the agency also for supplementary bargaining, and there is considerable demand on the part of public-sector bodies for support also in relation to operational and managerial choices. The agency also has the important task of carrying out research, monitoring and documentation relating to the above tasks, producing a quarterly report on changes in public-sector pay that is presented to the Government and Parliamentary committees. The author raises the question as to whether parallel to the restructuring of the public administration, there is also a need for a structural reform of the agency, arising from the reform of Title V of the Constitution, by means of territorial and sectoral bodies, while maintaining a unity of intent and above all of bargaining powers. The idea that is put forward in this article is to reinforce and promote closer relations with the various public-sector bodies, also by means of agreements and associations, with legal representation therefore located at a second level, while promoting a greater territorial development, implementing decentralised bargaining and extending advisory and support services to the territorial level.*

Politica e identità nella rappresentanza

Vincenzo Mannino

Sommario: 1. La natura del sistema cooperativo. – 2. Il mondo degli associati. – 3. La rappresentanza nel mondo della cooperazione. – 4. La struttura.

1. Mi attengo, con poche integrazioni, ai quattro temi proposti dagli organizzatori del seminario.

Premetto alcune informazioni su Confcooperative, che ha oggi 18.900 soci. Ha un'articolazione organizzativa "classica": Confederazione; 8 Federazioni nazionali (a loro volta con Federazioni regionali – non dappertutto – e settori provinciali) e ha Confcooperative regionali in tutte le regioni e Confcooperative provinciali in 80 province (le altre sono coperte da strutture interprovinciali). Si tende a generalizzare il modello della struttura associativa provinciale.

Gran parte delle strutture provinciali (o interprovinciali) sono affiancate da centri servizi, in forma di cooperativa tra le cooperative utenti. Anche la Confederazione e le Federazioni sono affiancate da società di servizi e di scopo.

Non va trascurato che – come, in varia misura, le altre associazioni imprenditoriali – anche Confcooperative partecipa a una pluralità di organismi (enti bilaterali, fondi per la formazione continua, fondi pensione, ecc.), per il cui tramite si perseguono finalità proprie dell'associazione. L'esistenza e l'operatività di questi organismi non è perciò estranea alla rappresentazione e comprensione della realtà associativa. C'è un "sistema Confcooperative", che va oltre la struttura associativa in senso stretto.

Persistono, e si può ben dire che si accentuino, alcune peculiarità delle "centrali cooperative":

– le multisettorialità, per cui Confcooperative si occupa di agricoltura, agro-industria, pesca, credito (BCC), edilizia residenziale (cooperative di abitazioni), industria delle costruzioni e manifatturiera, servizi alle imprese (tradizionali e avanzati), alle persone e alle famiglie, distribuzione, turismo, cultura, spettacolo e così via.

Il modello cooperativo non è in recesso, ma in disseminazione ulteriore. La multisettorialità aumenta.

Ci sono molte implicazioni. Ne cito due. La prima è la periodica oscillazione tra incremento e riduzione del numero delle Federazioni nazionali, a seconda che si

* Vincenzo Mannino è segretario generale Confcooperative.

debba privilegiare la coesione e la compattezza, oppure l'articolazione specialistica (come ci accingiamo a fare). La seconda è che, mentre è generalmente forte e con vaste aree di eccellenza l'offerta di servizi di base e legati allo specifico cooperativo, invece c'è una intuibile criticità – con alcune importanti eccezioni – nell'offerta di servizi specialistici settoriali.

– Le centrali cooperative, con varia intensità (nel caso di Confcooperative con un impegno specifico), non si limitano a raccogliere le adesioni di imprese nate autonomamente, ma si adoperano attivamente a promuovere la costituzione di nuove imprese ed anche (fermo restando la sovranità di ciascuna società cooperativa) nel promuovere processi di integrazione e sviluppo.

– Le Associazioni cooperative riconosciute (e proprio a tali fini) esercitano la vigilanza sulle cooperative aderenti, come per altro avviene in molti Paesi dell'Unione Europea, talora in modo più pregnante. Questo c.d. principio dell'autocontrollo del movimento cooperativo è stato – da una recente riforma – confermato ed anzi rafforzato ed esteso.

2. Riguardo al mondo degli associati (anche potenziali) la prima osservazione è che da un lato cresce – seppure lentamente – il numero delle cooperative grandi imprese e di quelle che progrediscono sulla strada della internazionalizzazione.

All'opposto, dal decennio scorso, è possibile costituire cooperative con un minimo di 3 soci (anziché di 9). Perciò aumenta la diversificazione dimensionale delle imprese cooperative.

La seconda osservazione riguarda le differenti dinamiche settoriali. Ad esempio nascono certamente nuove cooperative agroalimentari e nuove BCC, ma in questi settori è forte l'esigenza di processi di concentrazione. La conseguenza è che anche il numero degli associati nelle Federazioni corrispondenti è minore rispetto a dieci anni fa. Al contrario è grandemente aumentato il peso delle cooperative di produzione e lavoro e di quelle sociali. La cooperazione, infatti, è stata negli anni scorsi assai vitale sia nella creazione di impresa e di occupazione sia nell'organizzare risposte e bisogni sociali insoddisfatti.

Un'osservazione connessa è che le associazioni cooperative associano ovviamente le società cooperative, ma rappresentano il movimento cooperativo, cioè anche i cooperatori: le cooperative sono decine di migliaia, i cooperatori sono milioni. Se si utilizza l'abusata immagine dell'*iceberg*, la parte emersa (sotto il profilo associativo), cioè quella delle cooperative, è la parte più piccola del movimento cooperativo.

Non tutti i cooperatori hanno un legame di pari intensità con la loro cooperativa. È intuitivo che questo legame abbia il massimo di consapevolezza e intensità nelle cooperative di lavoro e sociali (dove tutta l'attività professionale del socio lavoratore è legata alla cooperativa) e abbia il minimo nelle cooperative di utenza. I cooperatori peraltro, in alcuni settori, partecipano anche ad altri mondi associativi.

Riecheggia un luogo comune, secondo il quale anche il movimento cooperativo si sarebbe, per così dire, secolarizzato. Le cooperative non aderirebbero più in ragione di affinità valoriali, ma mosse esclusivamente dalla domanda di servizi. Non è così, perché nella scelta di una cooperativa di associarsi coesistono di solito una pluralità di motivazioni.

Forse non è superfluo aggiungere che non qualunque cosa assuma la forma giuridica della cooperativa è accolta come socio in Confcooperative.

Dalla fine degli anni Ottanta sono state introdotte in Statuto c.d. “soglie di accesso e mantenimento”.

Questa attenzione alla qualità cooperativa ha ridotto gli associati dai 25.000 di allora ai 19.000 di oggi. In realtà il numero delle cooperative che partecipano attivamente alla vita associativa è aumentato anche in termini assoluti.

3. Poiché viene richiamata l'attenzione sulla proliferazione, vorrei partire da una diversa considerazione. Quando nella prima metà degli anni Novanta il sistema dei partiti si disfaceva, o trasformava, non pochi predissero la frana certa e imminente anche del sistema associativo. Questa predizione non si è avverata. C'è stata, nel complesso, non solo tenuta e stabilità, ma anche vitalità.

Aggiungo che, se mi guardo intorno nel paesaggio dell'associazionismo sia imprenditoriale sia dei lavoratori, noto qualche cespuglio e qualche ciuffo d'erba in più. Ma i grandi alberi sono tutti al loro posto. Lo sguardo che cerca il cambiamento deve andare più in profondità. Nel campo cooperativo ad esempio è nata una quinta associazione riconosciuta. Il meccanismo del riconoscimento ai fini della vigilanza è distortivo: avere i requisiti formali richiesti dalle norme – sempre che vi siano – e avere i requisiti sostanziali per l'esercizio effettivo di un ruolo di associazione nazionale di rappresentanza sono cose assai diverse. Peraltro consideriamo questa nuova formazione un ritorno del passato, un anacronismo, piuttosto che la manifestazione di tendenze evolutive.

Resta il fatto che, se si guarda alla sostanza delle cooperative italiane (l'occupazione, i patrimoni ed il fatturato, la redditività, e così via), le due associazioni presenti oggi ne rappresentano ben oltre l'80%. Resta anche il fatto che ci sono fenomeni di *dumping* contrattuale e contributivo, che segnalano una disfunzione. Il fatto che il numero di coloro che accedono alla sala verde di Palazzo Chigi, in occasioni come quella del Piano di Azione per lo Sviluppo, sia andato crescendo è un problema. Ci sono sigle sconosciute e semisconosciute: manca quel mutuo riconoscimento che è un elemento costitutivo di un sistema di relazione fra le parti sociali. È una situazione che può andare bene se si punta solo a soluzioni unanimitiche o se non si punta a niente.

La ricostruzione di un sistema di dialogo sociale concreto, produttivo, impegnativo (si chiami concertazione o altro) deve affrontare anche questo problema. La questione di una legge sulla rappresentanza resta aperta. Il bipolarismo ha cambiato molte cose per l'associazionismo imprenditoriale e sindacale. Ovviamente ci sono due opzioni, quella di schierarsi e quella di stare in campo aperto in un confronto senza riserve con tutti (come noi preferiamo).

Schierarsi è una opzione che può riguardare tutti e non solo chi mantiene cordoni ombelicali, talora diventati meno vistosi o quasi invisibili, ma non recisi. Anche la politica deve scegliere se esercitarsi ad attrarre nell'orbita del proprio schieramento l'una o l'altra formazione sociale, o se attribuire un valore più grande alla loro effettiva autonomia. Anche dai modelli che si affermeranno in questo campo dipendono i possibili futuri dell'associazionismo imprenditoriale.

4. Al di là di alcuni accenni già fatti, segnalo che alla struttura interna di Confcooperative sono state progressivamente attribuite caratteristiche di flessibilità ed elasticità che la rendono sufficientemente adattabile.

È un paradosso solo apparente che il decentramento e la prospettiva federalista abbiano incrementato il fabbisogno di coordinamento, di promozione dal centro, e in qualche caso di supporti operativi *ad hoc* (esempio degli Statuti regionali). Più che sull'architettura associativa e sulle norme statutarie e regolamentari, l'impegno si è concentrato in questi anni sul far progredire la cultura organizzativa, sull'ammodernamento di processi, sulla adozione di strumenti e tecnologie avanzate, sul completamento e potenziamento della rete dei servizi.

Le sfide emergenti sono quelle, connesse, da un lato di aumentare le capacità delle strutture associative di sollecitare, accompagnare ed assistere le cooperative lungo percorsi di sviluppo imprenditoriale e dall'altro di aumentare la coesione organizzativa riducendo i divari tra strutture forti e strutture deboli, queste ultime non sempre, ma spesso, nel Mezzogiorno.

Per Confcooperative la contrattazione collettiva non è storicamente il principale canale di sviluppo associativo. L'importanza strategica di questa funzione è un'acquisizione progressiva e per taluni aspetti recente. Il numero dei contratti stipulati è andato aumentando (oggi 17); si tende a colmare talune aree perduranti di scopertura contrattuale, vi è determinazione a impegnarsi nello sviluppo della bilateralità.

A questo proposito, se si guarda ad una prospettiva di contrattazione decentrata bisogna pensare a quelle resistenze che possono venire non da perplessità di merito ma da impreparazione. I saperi contrattuali risiedono di norma al centro e predisporre competenze contrattuali diffuse non è né facile né breve, certamente per noi, ma credo per molti.

Nell'azione e nel vissuto di Confcooperative sono dominanti la rappresentanza verso le istituzioni e la politica (l'ordinamento cooperativo è stato tutto rifatto negli ultimi anni) e – sul territorio – la promozione dello sviluppo ed i servizi.

Le trasformazioni in corso (globalizzazione, integrazione europea, riforme costituzionali, evoluzione del sistema politico) esigono dalle associazioni imprenditoriali un di più di visione strategica a livelli che tempo addietro e in alcuni settori non sarebbero stati richiesti. Grava più che in passato sulle associazioni il compito di produrre identità, di elaborare prospettive, di impegnarsi nelle singole battaglie avendo la mappa dei percorsi successivi.

Vedo associazioni che vincono con sicurezza le loro battaglie quotidiane, che si muovono con autorevolezza nel teatro delle relazioni sociali e istituzionali. Ma talora mi chiedo se non corrano il rischio (non solo le associazioni come tali, ma i settori rappresentati) di girare in tondo, o di marciare su strade senza uscita o comunque di eludere le sfide cruciali.

Penso che il possesso di una visione strategica lungimirante, la capacità (l'umiltà) di aggiornarla e di correggerla, e perciò la qualità dei gruppi dirigenti, siano le variabili decisive (ben più che gli aspetti strettamente organizzativi) per il futuro dell'associazionismo imprenditoriale.

Politica e identità nella rappresentanza – Riassunto. *L'A., premesse alcune informazioni su Confcooperative, muove, per la sua analisi, dalla individuazione delle caratteristiche del sistema cooperativo: la multisettorialità, la promozione attiva nella costituzione di nuove imprese e nei processi di integrazione e sviluppo, l'attività di vigilanza, da parte delle associazioni riconosciute, sulle cooperative aderenti in virtù del c.d. principio dell'autocontrollo del movimento cooperativo. L'A. esamina quindi i profili relativi al mondo degli associati (anche potenziali) e sottolinea la progressiva diversificazione dimensionale delle imprese cooperative e l'esistenza di dinamiche differenziate, quanto alla tendenza verso la concentrazione e conseguentemente al numero degli associati, nei diversi settori. Con riferimento al problema della rappresentanza il maggiore profilo di criticità è individuato dall'A. nella necessità di favorire, con specifico riferimento all'esistenza di sigle sconosciute e semisconosciute, l'effettività del principio di mutuo riconoscimento quale elemento costitutivo di un sistema di relazione fra le parti sociali e, al riguardo, l'A. sottolinea l'attualità della questione relativa alla legge sulla rappresentanza. Quanto alla struttura delle associazioni delle cooperative e all'individuazione di modalità più attuali della rappresentanza, l'A. evidenzia come l'impegno associativo si sia concentrato, in tempi recenti, sulla promozione della cultura organizzativa e sull'ammodernamento di processi, mentre costituiscono sfide emergenti quelle connesse alla capacità delle strutture associative di sollecitare, accompagnare ed assistere le cooperative lungo percorsi di sviluppo imprenditoriale e di favorire la coesione organizzativa. In questo quadro l'azione relativa alla contrattazione collettiva non è, storicamente, il principale canale di sviluppo associativo e la relativa importanza strategica costituisce una acquisizione progressiva e, per taluni aspetti, recente. A fronte del quadro così delineato, l'A. conclude che il possesso di una visione strategica lungimirante, la capacità di aggiornarla e di correggerla, e quindi la qualità dei gruppi dirigenti, costituiscono variabili decisive per lo sviluppo del sistema associativo.*

The politics and identity of representation (Article in Italian) – Summary. *This paper begins with an overview of Confcooperative and an outline of the characteristics of the cooperative system: its multisectoral structure, the active promotion of the setting up of new enterprises and the processes of integration and development, the monitoring function, on the part of the recognised associations, of the member cooperatives, on the basis of the principle that the cooperative movement should be self-governing. The author then examines various aspects of the context in which the members (and potential members) operate, and underlines the progressive diversification of cooperative enterprises in terms of size, and the existence of varying levels of development, as well as the tendency towards concentration and the related changes in the number of member cooperatives in the various sectors. With regard to the problem of representation, in the author's view the main critical aspect is the need, with reference in particular to the existence of acronyms that are hardly known or not known at all, to enhance the effectiveness of the principle of mutual recognition as a fundamental characteristic of a network of relations between the social partners. In this connection the author underlines the topical nature of the issues relating to the law on representation. With regard to the structure of cooperative associations and the identification of more up-to-date representative techniques, the author highlights the fact that in recent years the associations have concentrated on promoting their own organisational culture and on the modernisation of processes, whereas the challenges that are now being posed concern the capacity of the associations to stimulate, accompany and support the cooperatives along a path of entrepreneurial development and to promote organisational cohesion. In this connection until now collective bargaining has not been the main channel for the development of the associations, and its strategic importance has only recently come to the fore. The author concludes that there is a need for a far-sighted strategic vision, and an ability to reconsider and update it, and that the quality of management is therefore of fundamental importance for the development of the network of cooperative associations.*

I dilemmi dell'associazionismo imprenditoriale

Gabriele Manzo

Sommario: **1.** Lo scenario. – **2.** Rappresentanza, servizi, identità. – **3.** I problemi. – **4.** Conclusioni.

1. L'evoluzione dei processi economico-sociali sta mutando lo scenario nel quale opera il tessuto industriale. La globalizzazione, l'ampliamento del mercato unico europeo anche alla luce delle recenti difficoltà di ordine politico insite alla ratifica del trattato costituzionale, l'affermazione prepotente sugli scenari produttivi e di mercato di nuove economie a sviluppo incessante come Cina ed India, la necessità di razionalizzazione delle strutture produttive e istituzionali dell'economia, il pressante bisogno di innovazione e ricerca: sono fenomeni ed opportunità che stanno interessando, oltre a tutti i Paesi ad economia avanzata ed in via di sviluppo, soprattutto il nostro Paese con conseguenze, di carattere economico e sociale, assolutamente rilevanti.

Ciò che conta per il nostro Paese è oggi garantire un'adeguata competitività del sistema per poter reggere il confronto con il resto del mondo e quindi evitare che le immense opportunità, che si stanno aprendo al tessuto produttivo ed imprenditoriale italiano, non divengano al contrario motivo di difficoltà.

Di fronte a questo possiamo forse credere che l'associazionismo imprenditoriale stia attraversando un grosso periodo di incertezza? Si devono forse ripensare e ricostituire radicalmente i modelli organizzativi e le funzioni svolte dalle associazioni? Oppure in un momento di enormi cambiamenti, come quello attuale, non sono solo le associazioni a doversi reinventare e si deve ritenere vetusto e superato qualsivoglia modello societario ed istituzionale? Lo scenario nel quale opera il tessuto industriale è in crisi profonda e recessiva oppure abbiamo davanti solo un periodo di trasformazione?

Certamente non è facile dare risposte certe a tali domande, ma l'idea che si ha è che l'associazionismo imprenditoriale non si trova effettivamente in una fase di crisi bensì è attraversato da un periodo di mutamenti seppur radicali. È per questo importante che le organizzazioni di rappresentanza diano urgenti e concrete indicazioni di cambiamento davanti a chiare e radicali innovazioni provenienti dall'ambiente esterno.

È necessario avviare un percorso comune che miri ad identificare obiettivi e strumenti di un'azione volta ad ottenere risultati concreti e verificabili, nella

* *Gabriele Manzo è direttore dell'Area Organizzazione e Marketing di Confindustria.*

piena consapevolezza che le nuove sfide richiedono un impegno deciso delle forze sociali e produttive a confrontarsi e a lavorare insieme in modo coeso e solidale.

Quali sono i cambiamenti che percepiamo all'interno delle organizzazioni, nella rappresentanza che offrono e nelle attività svolte? La sensazione forte è che in questo momento la rappresentanza sia di fronte al classico "dilemma del prigioniero" e che debba fare delle scelte, ma tra cosa e su quali presupposti?

Sicuramente le organizzazioni si trovano ora a dover affrontare delle scelte decise, coerenti e rapide, sapendo che non c'è più tempo da perdere e che non ci si può più nascondere dietro la tranquilla compostezza delle posizioni raggiunte.

2. Una prima scelta da considerare è senz'altro quella tra rappresentanza, servizi e identità di un'organizzazione; tre aspetti caratterizzanti per le organizzazioni di rappresentanza.

Un sistema di rappresentanza è forte, quando riesce a prevenire la domanda.

Un sistema di rappresentanza è forte, quando riesce a rendere il più accessibile possibile i servizi in ogni momento ed in ogni luogo.

La rappresentanza tende a territorializzarsi e i servizi a deterritorializzarsi. Questo significa che la rappresentanza dovrà essere svolta dove sarà necessario, raggiungendo l'imprenditore ovunque sia.

I servizi, al contrario, non importa dove siano progettati ed ideati, importa che ogni imprenditore associato, indipendentemente dal settore di attività e dalla collocazione geografica dell'impresa, abbia risposte concrete e funzionali rispetto alle proprie esigenze.

La rappresentanza e i servizi sono il "prodotto" che Confindustria offre alle imprese, ma mentre la rappresentanza è un prodotto che risponde a bisogni più sofisticati, i servizi rispondono a bisogni più semplici ed oggi le imprese si aspettano più rappresentanza e servizi ad elevato valore aggiunto che solo le associazioni imprenditoriali possono largire.

Il terzo elemento è l'identità. Non si fonda solo su regolamenti condivisi, ma si esprime concretamente nelle funzioni svolte dagli organi dell'organizzazione e nella natura delle attività realizzate, alla luce delle linee d'indirizzo strategico.

È semplice parlare d'identità o "senso del noi" quando ci sono molti interessi che accomunano le imprese. Un sistema di rappresentanza è, infatti, più accessibile quando gli interessi che coinvolgono ed avvicinano le imprese sono maggiori rispetto a quelli che le differenziano. In questo è insito un altro "dilemma del prigioniero": più gli interessi delle imprese sono omogenei e più si è lontani dagli interessi generali del Paese.

Ciò che conta oggi in un'organizzazione di rappresentanza è il modo di fare rappresentanza, il modo di fare servizi, il modo di fare identità.

La combinazione di queste tre variabili può mutare nella storia di ciascuna organizzazione, ma ciascuna di esse caratterizza le organizzazioni volontarie cui gli associati delegano la funzione di rappresentanza e tutela.

Quali sono i cambiamenti che possiamo rilevare in questi tre fattori fondativi?

Si sente parlare di frammentazione della rappresentanza. Molte organizzazioni, infatti, si affacciano sulla scena e offrono alle imprese diversi modi di rappresentare i loro interessi. Qualcuna offre di rappresentare un singolo scopo che si

esaurisce nel tempo, qualcuna fa riferimento a valori non tipicamente d'impresa, altre ancora ripropongono modelli corporativi. La richiesta di rappresentanza è destrutturata. Le imprese non sempre esplicitano i loro bisogni in modo definito.

Per i servizi, invece, sono le imprese stesse che, esplicitando i propri fabbisogni, possono ben valutare se l'offerta di servizi da parte delle organizzazioni di rappresentanza è perfettamente rispondente alle necessità in termini di qualità, quantità, modularità e tempestività nell'erogazione degli stessi.

Ciò che contraddistingue, però, un'organizzazione in termini di forza, è la sua capacità di fare identità. I membri associati si devono riconoscere nei medesimi valori che vanno al di là delle differenze strutturali, territoriali, dei settori e di dimensione delle imprese.

Confindustria è rimasta sempre protagonista della storia del Paese anche perché è stata capace, attraverso grandi riforme, di adeguare al contesto esterno il proprio assetto organizzativo con l'obiettivo di essere sempre il riferimento di eccellenza della rappresentanza industriale.

Questa opera continua di evoluzione di Confindustria ha creato i presupposti per consentire al sistema delle imprese di massimizzare i risultati e gli effetti di utilità sociale che derivano dall'adempimento della sua funzione di rappresentanza.

I valori e la *mission* di un'organizzazione devono cambiare rispetto al contesto ed è per questo che Confindustria ha seguito un percorso molto evidente. Nel 1910, quando è nata, era un solido strumento di tutela degli interessi specifici del mondo industriale.

Nella fase della ricostruzione postbellica, il lavoro insieme ai sindacati ha portato al risultato di una crescita prodigiosa del Paese.

L'adesione nel 1957 al Mercato comune e il "miracolo economico" ha dato ragione alle convinzioni liberistiche di Confindustria.

Gli anni della ristrutturazione industriale hanno visto il Sistema confederale impegnato accanto ai sindacati a rilanciare le forze produttive attraverso un ritorno della pace in fabbrica.

Nel corso degli anni Novanta, Confindustria è andata rafforzando le sue credenziali di un'istituzione capace di conciliare la tutela dei propri associati con gli interessi generali del Paese.

Oggi l'impegno della Confindustria è di concorrere allo sviluppo del nostro Paese attraverso lo sviluppo di un sistema industriale avanzato, in grado di far fronte alle nuove e sempre più impegnative sfide imposte dalla globalizzazione del mercato.

Per Confindustria lo sviluppo passa non solo attraverso l'impresa, ma anche attraverso un ambiente complessivamente competitivo. Questo cambiamento negli obiettivi di Confindustria, come organizzazione di rappresentanza, è passato attraverso vere e proprie prese di coscienza interne.

Molte riforme organizzative si sono succedute per adeguare la struttura operativa alle necessità mutevoli delle aziende ed alla necessità di una loro adeguata partecipazione ai processi decisionali interni.

Nella riforma Pirelli degli anni Settanta Confindustria, per la prima volta, ha reso esplicita la presa di coscienza da parte degli industriali italiani di dover prestare

maggiore attenzione ai cambiamenti indotti nella vita del Paese, dallo sviluppo economico di cui loro stessi erano stati e rimanevano i principali protagonisti.

Si sono raggiunti anche importantissimi traguardi di autoregolazione e trasparenza con il “Codice Etico”, “La Carta dei Valori” e la pubblicazione del “Bilancio Sociale 2003”.

Il “Codice Etico”, varato nel 1991, ha rimarcato il primato di autorevolezza comportamentale dell’organizzazione all’interno del tessuto economico, sociale e politico italiano grazie alla valorizzazione dell’eticità dei suoi membri e dei loro comportamenti.

Questo è certamente un passo importante che apre l’organizzazione alla considerazione sociale del sistema imprenditoriale quale forza sociale autonoma, responsabile ed eticamente corretta.

La “Carta dei Valori”, stesa nel 1999, fissa i valori comuni di tutte le imprese che si riconoscono nell’aquila confederale e che attribuiscono all’organizzazione non solo un obiettivo di tutela ma soprattutto di capacità progettuale per lo sviluppo del Paese.

Il “Bilancio Sociale” dell’anno 2003 nasce con l’obiettivo di comunicare chiaramente le iniziative realizzate e i risultati ottenuti nella costruzione di un dialogo efficace con i diversi interlocutori. Il “Bilancio Sociale” è un emblematico esempio che amplifica e massimizza il concetto di trasparenza all’interno del Sistema. Questo succedersi di “tappe” sempre più avanzate nello sviluppo di Confindustria ne dà la misura del costante adeguamento della missione. Le imprese, infatti, hanno bisogno che l’organizzazione di rappresentanza a cui appartengono elabori ed interpreti la visione che esse hanno e la traduca in una missione in cui tutte si riconoscono.

Se Confindustria non avesse seguito questa tendenza, sarebbe rimasta ferma e non avrebbe seguito le imprese nella loro evoluzione, nei loro bisogni.

3. Quali sono i possibili problemi che si potrebbero prospettare nel futuro delle organizzazioni? Specularità, finanziamento, l’impresa *tout court*.

1) *La specularità*: il sistema della rappresentanza deve fare da specchio rispetto alle istituzioni e allo Stato. Confindustria si è regionalizzata nel settembre del 1971. In quell’occasione gli imprenditori che ne avevano la responsabilità decisero che il Sistema confederale non avrebbe potuto essere un ente solamente centrale, provinciale o settoriale, ma che doveva necessariamente avere un livello regionale più importante.

È trascorso del tempo, ma l’ultima riforma confederale ha rafforzato la dimensione regionale della rappresentanza e perciò ha trasformato le Federazioni in Confindustrie regionali.

Ha introdotto inoltre quel criterio organizzativo importante – la geometria variabile – secondo cui ciascuna componente del Sistema Confindustria – ferme restando alcune regole comuni – può strutturarsi nella maniera che considera più confacente per ottimizzare la sua capacità di corrispondere alle domande ed aspettative dei propri associati.

È stato scelto infine di cementare la coesione del Sistema associativo e di mettere a frutto il suo potenziale di sinergie, per risultare vincente nelle sedi decisionali, dove si giocano le partite più importanti.

Il futuro del sistema della rappresentanza, a mio avviso, si gioca sicuramente sulla capacità di sapersi rispecchiare con l'assetto delle istituzioni e dello Stato.

2) *Finanziamento*: i contributi associativi vanno pian piano a decrescere. Le imprese chiedono di poter valutare i costi e i benefici dell'essere associati. Non tener conto di questo problema significa progettare un futuro diverso da quello che le imprese immaginano.

La riduzione dei contributi associativi comporta la ricerca di fonti alternative di finanziamento. È molto probabile che le fonti alternative di finanziamento ci porranno di fronte ad un altro quesito: si possono erogare servizi ad alto valore aggiunto con la stessa struttura, con le stesse risorse professionali che fanno rappresentanza? E poi è corretto e possibile assimilare le logiche di funzionamento di un'organizzazione politica che fa rappresentanza e quelle di un'azienda che produce servizi ad alto valore aggiunto per le imprese?

La realtà della rappresentanza imprenditoriale merita, per la propria caratterizzazione e specificità, dei distinguo importanti.

3) *Imprese e non solo industrie*: la sensazione è che i nostri sistemi della rappresentanza siano ancorati ad un'idea d'azienda oramai superata, che non è più sul mercato. Credo che occorra qualche seria riflessione sulla necessità di guardare i sistemi della rappresentanza, in rapporto a come si sta evolvendo il sistema produttivo prima e poi, all'interno di questo, le imprese.

Qualcosa sta mutando sulla rappresentanza ed è necessario capire se questo cambiamento sia guidato dal sistema della rappresentanza o dalle imprese. Nascerà il bisogno di una rappresentanza a tutto campo del mondo imprenditoriale.

Via via che le imprese acquisiscono coscienza del proprio valore sociale come soggetto politico, capace di proposte utili al Paese ed allo sviluppo, quello che conta è far sentire una voce forte: c'è necessità di cooperare. Accanto alla maturità delle imprese si sta sviluppando la maturità delle organizzazioni di rappresentanza che non possono non perseguire una strategia di concertazione tra loro.

Gli stimoli esterni, che provengono dal cambiamento delle aree geo-economiche, metteranno alla prova tutte le imprese italiane. Si può pensare di accrescere la competitività del Paese e di vincere le sfide della competizione globale operando delle distinzioni all'interno della stessa rappresentanza? Oppure, si può pensare che chiunque produca valore aggiunto (combinando i fattori produttivi, utilizzando idee, tecnologie, design, ricerca, capacità di singoli individui o combinando quella di molti), giochi la stessa partita seppur coeso in realtà associative diverse? Crediamo che in un futuro non molto lontano, non solo vedremo 18 organizzazioni di rappresentanza di fronte al Governo per firmare accordi, ma le vedremo lavorare insieme per fare proposte e progetti, in altri termini: per fare rappresentanza.

4. Il compito, perciò, di tutte le organizzazioni di rappresentanza non è semplicemente quello di considerare e discutere in merito al presente, ma di cercare di proiettarsi nel futuro in un momento difficile per l'economia e la credibilità italiana. È indispensabile fare scelte urgenti, coraggiose che possono fronteggiare l'emergenza senza perdere mai di vista la costruzione del futuro.

I problemi di oggi vanno affrontati individuando gli obiettivi per il domani, cercando di emergere dal quotidiano: non per sfuggirlo, ma per poterlo affrontare meglio.

Per questo l'innovazione deve diventare un obiettivo comune che porta a migliorare i nostri prodotti, i nostri processi produttivi, le nostre tecniche di vendita, i servizi connessi ai nostri prodotti: in altre parole, la gestione delle imprese.

Uno degli obiettivi di Confindustria è naturalmente quello di promuovere il prodotto delle imprese italiane. Per Confindustria il "marchio Italia" deve essere presente nel mondo. Un marchio fatto della nostra storia, della nostra cultura, di un incredibile patrimonio artistico e paesaggistico, dei nostri stili di vita, della nostra industriosità, dei molti *brand* che siamo riusciti ad affermare nel mondo, della filiera di garanzia di qualità che le nostre piccole aziende sanno fornire. È qui che per Confindustria bisogna saper veramente fare sistema per garantire una forte rappresentatività.

Tutto il sistema delle imprese deve esprimere una cultura di collaborazione che non elimini la concorrenza, ma aiuti a costruire valori comuni, spendibili anche sul mercato.

Solo rinnovandosi e rinsaldando le proprie basi il Sistema associativo riesce ad assolvere pienamente il proprio ruolo nel contesto in cui opera.

Per poter crescere, infatti, nel "mercato della rappresentanza", Confindustria ha investito, nel Sistema stesso, significative risorse professionali ed economiche.

Va ricordato inoltre che il sistema produttivo italiano, in questi ultimi anni, ha subito una profonda trasformazione della sua morfologia. Accanto alle imprese tradizionalmente manifatturiere sono nate altre imprese.

Le stesse imprese manifatturiere hanno accentuato la loro cultura del servizio, introducendo nei valori aziendali, non solo quelli ormai stabilizzati del prodotto e della qualità, ma anche quelli che vanno via via crescendo del servizio ai clienti.

Per il Sistema confederale, il suo cuore manifatturiero non va toccato, anzi va fidelizzato, ma lo sviluppo, cioè l'allargamento della rappresentanza, non può che venire dall'estensione della quota nei settori nuovi ed è per questo che dobbiamo offrire un "prodotto" adeguato alla domanda di imprese che conosciamo poco.

Fare rappresentanza oggi significa avere una forte capacità progettuale ed una buona propensione ad anticipare i fenomeni economici e sociali. Insomma, oggi significa avere una rete capace di cogliere i segnali deboli lì dove nascono, elaborarli lì dove esistono le professionalità e proporli lì dove è necessario.

È proprio per questo che il cambiamento della modalità di fare rappresentanza e l'erogazione di servizi più sofisticati, cambiamenti ed esigenze sollecitati dalle imprese, richiede ancora una volta a Confindustria di guardare avanti verso il futuro, rendendosi artefice e guida di una nuova frontiera della rappresentanza imprenditoriale.

I dilemmi dell'associazionismo imprenditoriale – Riassunto. *L'A. muove, nella propria analisi, da una considerazione generale circa la necessità di migliorare la competitività al fine di reggere il confronto con lo sviluppo economico degli altri Paesi e stare al passo con i mutamenti riguar-*

danti l'evoluzione dei processi economico-sociali. A fronte di questa considerazione lo stesso associazionismo imprenditoriale è in fase di trasformazione ed è necessario che le organizzazioni imprenditoriali diano le necessarie indicazioni per affrontare il cambiamento. I punti fondamentali individuati dall'A. sono la rappresentanza, i servizi e l'identità dell'organizzazione con riferimento ai quali si focalizza l'attenzione di Confindustria in virtù della sua tradizione storica. Ad oggi, l'impegno di Confindustria è di concorrere allo sviluppo del Paese attraverso lo sviluppo di un sistema industriale avanzato. L'A. evidenzia quindi i possibili problemi che potrebbero prospettarsi nel futuro delle organizzazioni – la specularità, il finanziamento e l'impresa. In ordine al primo punto, occorre che il sistema di rappresentanza sia speculare riguardo alla struttura dello Stato e delle Istituzioni. Il secondo problema deriva dal fatto che i contributi associativi stanno diminuendo ed occorre ricercare forme di finanziamento alternative. Il terzo problema è, invece, sollevato dal fatto che il sistema attuale di rappresentanza vige sulla base di un modello di impresa che tende a scomparire. Per affrontare tali problematiche è necessario che le organizzazioni rappresentative sappiano reagire e proiettarsi verso nuovi scenari di programmazione, supportando l'innovazione al fine di migliorare i prodotti, i servizi e le tecniche di vendita, promuovendo il prodotto delle imprese italiane, ampliando gli orizzonti ai nuovi settori emergenti, fidelizzando quelli già strutturati.

Entrepreneurial associations at the crossroads (Article in Italian) – Summary. *This paper begins with a general analysis of the need to improve competitiveness in order to face competition arising from the economic development of other countries and to keep pace with changes in economic and social processes. In this connection entrepreneurial associations are undergoing a transformation, and it is necessary for these associations to provide advice on how to deal with the changing economic conditions. The matters to focus on identified by the author in terms of innovative strategies are representation, services and the identity of the organisation, to which Confindustria pays considerable attention due to its historical tradition. At present, the intention of the Confindustria is to contribute to the development of the economy by means of an advanced industrial system. The author then highlights the problems that could arise in the future for these organisations regarding their role, funding, and business. With regard to the first point, there is a need for the system of representation to complement the structure of the State and the institutions. The second problem is linked to the fact that entrepreneurial associations are in decline, and there is a need to identify alternative sources of funding. The third problem arises from the fact that the present system of representation is founded on an enterprise model that is tending to disappear. To deal with these issues, the author concludes, there is a need for the representative organisations to react and to move forward to new scenarios in terms of planning, providing support for innovation in order to improve products, services and sales techniques, promoting the products of Italian enterprises, widening the horizons to new emerging sectors, and enhancing the loyalty of the existing sectors.*

Per una ridefinizione della rappresentanza imprenditoriale

Raffaele Morese

Sommario: 1. I principali problemi. – 2. Un contenitore politico. – 3. Trovare forme di aggregazioni efficaci. – 4. Gli effetti positivi e la necessità di evitare la crisi.

1. Questa nota è rivolta a chi condivide l'opinione che l'attuale geografia della rappresentanza delle imprese è inadeguata. Questo convincimento è suffragato:

- dalla palese frammentazione categoriale, rispetto ad un sistema d'impresa tendenzialmente omogeneo per modelli organizzativi, condizioni contrattuali, vincoli legislativi in materia di lavoro, di ambiente e di fisco;

- dall'inefficacia non tanto della funzione di *lobby* ma dell'incidenza politica, rispetto al passato; infatti, ogni tentativo di ripristino della concertazione – forma massima di coinvolgimento nelle scelte di politica economica e sociale – naufraga miseramente e non consola affatto l'individuazione dei colpevoli, ovviamente rintracciati il più lontano da chi ne denuncia quel fallimento;

- dall'emersione di nuovi soggetti istituzionali (le *Authorities*) e di nuovi soggetti collettivi (Terzo settore, associazioni dei consumatori) che canalizzano aspettative e soluzioni che la società civile spesso assegnava alle rappresentanze delle parti sociali, ridimensionando così le potenzialità monopolistiche di quest'ultime. La concatenazione di questi eventi non è esorcizzabile ricorrendo alla forza dell'abitudine, all'inerzia della tradizione. Questa può far "sopravvivere" le associazioni di rappresentanza, ma non può farle "vivere". La vitalità è ben altra cosa e va rintracciata in una nuova configurazione del ruolo della rappresentanza, in un suo riassetto e possibilmente nella sua semplificazione.

A questo scopo, occorre avviare un ragionamento senza pregiudizi e senza intenti egemonici. A maggior ragione, senza logiche di schieramento politico.

Bisogna iniziare da ciò che si è. Dal riconoscimento di un'insufficienza, se non si vuole scomodare la categoria dell'inconsistenza. Anche per chi è numericamente sovrabbondante, territorialmente presente, organizzativamente soddisfacente.

Anzi, la forza dei fatti ci consegna la constatazione che se non c'è cambiamento nel cuore della rappresentanza, in periferia non solo non si coagula la frantumazione, ma si espande per erosione della sua parte centrale. D'altra parte, ogni velleità di assorbimento dei "piccoli" da parte dei "grandi" naufraga nell'insuccesso.

* Raffaele Morese è Presidente di Confservizi.

Il discorso quindi riguarda le rappresentanze “forti”, ovvero presunte tali, perché sono quelle che trainano le aree periferiche verso lo stesso obiettivo.

E sono quelle dove maggiormente si collocano le esperienze di un pluralismo nella stessa area di rappresentanza, sempre meno comprensibile man mano che si consolida il riconoscimento di un ruolo istituzionale della rappresentanza e man mano che il sistema politico si abitua alla bipolarità. Se i termini della questione, ridotti all'essenziale, sono questi, l'intervento innovativo, scombinatorio e capace di far contare di più, non può essere soltanto di tipo organizzativo. Ridursi per ridursi non ha senso, non foss'altro perché si trovano sempre le risorse per continuare ad essere ciò che si è.

Deve essere un intervento necessariamente politico, di ricerca di un valore aggiunto di efficacia, tale da implicare un ripensamento del proprio essere.

2. In altri termini, va consolidata la consapevolezza che soltanto “inventando” nuovi contenitori di rappresentanza, la sintesi che avviene al loro interno – in termini di progetti, di proposte e quindi di risultati – ha una forza persuasiva maggiore di quella espressa con l'attuale sventagliamento rappresentativo.

Il punto di certezza che può smuovere l'attuale situazione di fatto, è determinabile dalla volontà di distinguere l'azione di *lobby* da quella di rappresentanza generale, l'unica che fa modificare le grandi scelte di tendenza dell'economia, del *welfare* e della stessa politica.

L'azione di *lobby* impone una molecolarità categoriale diffusa, per corrispondere alla particolarità delle situazioni. L'azione di rappresentanza generale richiede, invece, forte coesione identitaria, per agire con successo nell'area della qualificazione della società, della redistribuzione della ricchezza, della solidificazione degli apparati produttivi.

La proposta è, dunque, quella di ripensarsi senza ridursi necessariamente ad un *unicum* (la Confimpresa) che sarebbe troppo velleitario e quindi rischierebbe di non produrre nulla. Più concreta potrebbe rivelarsi la proposizione di aggregazioni guidate dalla valutazione circa i confini più utili per rendere le sintesi progettuali e propositive adeguate all'agire da rappresentanza generale.

Ciò lascerebbe grandi margini all'esercizio lobbistico, ma darebbe maggiori energie a quello “politico”.

Si tratta di un processo che può fondarsi soltanto sulla volontarietà; non è imponibile né per legge, né per selezione “impropria”. Oggi, per la verità, tale selezione avviene di fatto. È il Governo che praticamente definisce con chi interloquire e solo raramente salva la forma. Nel senso che, se in passato il Governo sceglieva i suoi interlocutori privilegiati per costruire e poi raggiungere un'intesa di massima, ma la formalizzava coinvolgendo tutte le rappresentanze, in tempi più vicini ciò non è avvenuto. La conferma è documentata dall'iter decisionale del Patto per l'Italia – concretamente, l'unica intesa *post*-concertativa del Governo Berlusconi – che produsse, per reazione una sorta di cartello degli esclusi.

La lista delle occasioni di selezione “senza salvare la forma” è lunga e ripetitiva. D'altra parte, accantonata la prassi concertativa e ancor più la volontà di realizzare politiche concertative, la logica della convenienza ad individuare l'interlo-

cutore da privilegiare di volta in volta ha piena legittimità anche se, come si è verificato, produce scarsi effetti positivi.

Ripristinare un sistema di rappresentatività efficace, senza incappare nella rappresentazione della frammentarietà, attiene ad una valutazione tutta interna al sistema della rappresentanza imprenditoriale ed alla volontà di imporre un diverso modo di misurarsi con le questioni di ordine generale.

Questa esigenza prescinde dalla natura politica del Governo. Neanche per le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriali esiste la legge del "Governo amico".

Funzionò poco e male durante la Prima Repubblica; si sta sperimentando nel nuovo regime maggioritario quanto siano dialettiche le relazioni tra Governo e parti sociali e ciò vale per il ciclo che va dal 1992 ad oggi. Non è necessario fare menzione dell'altalenante andamento dei rapporti tra l'Esecutivo ed il mondo delle imprese. Certo i Governi ad impronta più o meno esplicita di centro-sinistra si sono dimostrati più attenti ai diritti dei lavoratori; non si può dire, però, che quelli di centro-destra siano stati più accondiscendenti verso gli imprenditori. A ben guardare, finanche il Patto per il lavoro non si è concretizzato in un significativo vantaggio per il sistema delle imprese e non ha giovato a quanti ne fecero una bandiera.

È emerso, piuttosto, che il vero conflitto di quest'ultimo ciclo economico, quello tra capitale e lavoro da una parte e rendite dall'altra, non è stato composto con chiarezza dalla politica economica del Governo.

Anzi, essa ha strizzato spesso l'occhio alle seconde, alimentando aspettative che, alla lunga, hanno reso più complicato il processo di accumulazione capitalistico.

Al sistema delle imprese non è stato assicurato, nonostante gli allarmi lanciati da tempo, quel clima di fiducia necessario per fare investimenti, favorire qualità, produrre competitività.

Tutto ciò dovrebbe convincere chi non lo è ancora, che un buon tasso di autonomia, da esercitare nei confronti di qualsiasi Governo, debba essere un dato di identità della rappresentanza imprenditoriale. Ma questa qualificazione impone potenzialità di ricerca, continuità di analisi, capacità di proposta.

3. Da questa articolazione di questioni non può emergere soltanto un generico appello alla concertazione, al superamento della frammentazione, alla crescita di rappresentatività. Può emergere anche qualche criterio di orientamento per realizzare intese che avviino e consolidino le aggregazioni.

È da escludere che si possa realisticamente pensare a scomposizioni e a composizioni, pur comprensibili, visti i cambiamenti strutturali intervenuti in questi anni, come potrebbe essere se, per esempio, si volesse privilegiare la logica di filiera.

D'altro canto, come già si è detto, oltre ad escluderla, sarebbe anche sconsigliabile una sorta di superconfederazione unica di rappresentanza di tutte le aziende; se teoricamente questa ipotesi risponde più seccamente all'esigenza di sintesi, in realtà sarebbe la più fragile dal punto di vista della sua operatività.

Meglio un criterio di tipo settoriale, forse più tradizionale ma più concretamente gestibile.

Se si optasse per questo criterio, un'aggregazione potrebbe riguardare l'area produttiva (industria, agricoltura, artigianato), un'altra potrebbe interessare l'area dei servizi (quelli pubblici nazionali e locali e quelli privati del commercio, delle banche, delle assicurazioni, dei trasporti), un'altra ancora potrebbe occupare l'area sociale (cooperazione, terzo settore, *outsourcing* dell'amministrazione pubblica statale e locale).

Con l'adozione di questo criterio, si formerebbero aggregazioni con forti omogeneità di ruolo, con esigenze strutturali confrontabili e con possibilità concrete di esprimere interessi convergenti.

Queste caratterizzazioni possono far emergere una selezione di obiettivi con una loro forza intrinseca. Sicuramente più incidente di quanto fosse nelle possibilità di una pluralità di soggetti, ciascuno dei quali portatore di uno degli obiettivi selezionati.

L'intensità della forza di quella selezione, inoltre, potrà dipendere dalla forma che assumerebbero le aggregazioni. C'è un'innegabile diversità di significato politico se la forma fosse un semplice coordinamento o una vera e propria federazione. Nel primo caso saremmo di fronte ad un'unione leggera, nel secondo ad un assetto più pesante. Non è detto che la forza espressiva degli obiettivi proposti sia più modesta nel primo caso, piuttosto che nel secondo. Ma è evidente che quanto più coesa è l'aggregazione, tanto più vincolanti sono gli obiettivi selezionati.

Ovviamente, quella qui delineata, per quanto ragionata, resta una prospettiva opinabile. È soltanto fondata su una certezza: la situazione sollecita modifiche. C'è un rischio di disaffezione da parte delle aziende associate, che non può essere sottovalutato. Il calo di iscrizioni è fenomeno recente ma nient'affatto contingente. Né può essere esorcizzato andando a caccia di consensi, nelle zone di frontiera. I casi di affiliazione per sottrazione ad altre associazioni, quelli di doppia affiliazione stanno riguardando un numero crescente di aziende.

Meglio, dunque, cercare un modo per riordinare la rappresentanza, con il consenso e con la reciproca condivisione dei percorsi.

Inoltre, va sottolineato che l'opzione di riassetto la rappresentanza partendo dalle questioni "alte" del proprio mestiere rifletterebbe la vocazione non corporativa delle attuali associazioni imprenditoriali. Essa è un punto di forza per agire secondo la proposta avanzata. Le questioni generali dell'economia e del sociale non sono estranee alla loro cultura e alla loro operatività. La perdita di vigore della concertazione non ha fatto regredire questa vocazione. L'ha resa soltanto più debole, meno produttiva. Da ciò, le potenzialità di aggregazioni che esaltino ancora di più la natura confederale delle associazioni.

4. L'autoridefinizione della rappresentanza generale, inoltre, potrebbe avere un effetto positivo sia verso il sindacato che verso il Governo.

Il primo sarebbe incentivato a visioni più equilibrate delle priorità generali. Spesso, un industrialismo vecchia maniera ha avuto la meglio nelle loro opzioni o ha creato divisioni. Tra i motivi di queste tendenze va messo, anche se non ne è causa principale, il fatto che la rappresentanza imprenditoriale non era efficace nel proporre prospettive più articolate. Con la conseguenza che, spesso, non è risultato giovevole neanche al sistema industriale. In uno scenario diverso, im-

prontato ad un più evidente pluralismo di proposte, anche il sindacato sarebbe posto nelle condizioni di condividere soluzioni meno marcate settorialmente e più aderenti alla realtà.

Il Governo, a sua volta, non solo non sarebbe più tentato di vivisezionare la rappresentanza imprenditoriale a suo gusto (momentaneo), ma soprattutto sarebbe messo di fronte a proposte robustamente selettive e significativamente sostenute. Le ragioni della concertazione si imporrebbero a quelle di un “sciogliete le righe” che ha prodotto – ove praticato nel tempo – guasti e devianze.

Il Governo e la sua maggioranza non avrebbero più l'alibi della dispersione delle posizioni; essa è stata una rendita di posizione, utilizzata per esercitare un'iniziativa gestionale, scissa dal rapporto con le parti sociali. I risultati non sembrano brillanti; ma anche se lo fossero, siamo certi che avrebbero quell'incisività e quell'efficacia che ebbero i provvedimenti concertati in anni precedenti?

Quest'effetto sugli atteggiamenti degli altri interlocutori va messo nel conto dei costi/benefici di un'operazione di semplificazione della rappresentanza imprenditoriale. Non può essere considerato il più interessante, ma certamente il più dinamicizzante le relazioni tra i vari protagonisti della politica di concertazione.

Come si è detto, l'intento è di provocare una discussione. Non è né più e né meno che un sasso nello stagno. Ovviamente, se il dibattito produrrà decisioni, la soddisfazione sarebbe grande. Vorrebbe dire che, al di là di tutto, c'è nel nostro Paese meno conservatorismo di quanto si creda. C'è una voglia di cambiamento, sollecitata dall'esigenza che ogni nostra azione, ogni nostro atteggiamento non riflettano un rito – sia pure essenziale – ma il tentativo di essere concreti, creativi, dinamici.

Essere più competitivi vuol dire rivitalizzare tutte le energie possibili. Toglietelo dal torpore del momento. Rilanciare interessi nuovi e prospettive eccellenti. In questo rimestio, ogni fossilizzazione è un ostacolo. Per questo occorre che le associazioni di rappresentanza si rimettano in discussione, osino un cambiamento. Il messaggio sarebbe eclatante: non più la tradizione, la nicchia ma un'ambizione più grande. Che è quella di contare con maggiore credibilità.

Mettersi in discussione potrebbe sembrare una decisione autolesionistica; in realtà restare fermi sarebbe una vera autoflagellazione agli occhi dell'opinione pubblica e dei propri associati. Si tratta, invece, dell'unica decisione possibile per imporsi a chi ci guarda dall'esterno e per convincere chi ci sostiene dall'interno.

Non si tratta, infatti, di perdere qualcosa per ciascuna delle organizzazioni esistenti, ma di plasmare un valore aggiunto, finora inesistente, a vantaggio di tutti.

Per una ridefinizione della rappresentanza imprenditoriale – Riassunto. *L'A. muove dalla considerazione circa l'inadeguatezza dell'attuale configurazione della rappresentanza delle imprese. Tale convincimento viene supportato da diversi indici: la frammentazione categoriale; l'inefficacia dell'incidenza politica rispetto al passato; l'emersione di nuovi soggetti istituzionali (Authorities) e di nuovi soggetti collettivi (Terzo settore, associazioni dei consumatori) che ridimensionano le potenzialità monopolistiche delle vecchie rappresentanze delle parti sociali. Le associazioni di rappresentanza sopravvivono oggi, secondo l'A., per una forza di inerzia sostenuta dalla tradizione mentre per farle rivivere sarebbe necessaria una nuova configurazione della rappresentanza caratterizzata da un assetto semplificato e dal riconoscimento dell'attuale inadeguatezza al fine di intraprendere il cambiamento fuori da logiche di schieramento politico. In particolare, un punto*

fermo dovrebbe essere la distinzione dell'azione di lobby, legata ad interessi particolari, da quella di rappresentanza generale che necessita di una forte coesione identitaria e che costituisce, secondo l'A., l'unica modalità capace di influire sulle scelte economiche, di welfare e politiche. Sarebbe tuttavia velleitario ridursi ad un unicum (la Confimpresa); più produttivo potrebbe essere il progetto di creare aggregazioni di tipo settoriale divise per aree con ruoli omogenei e uguaglianza di interessi. L'autoridefinizione della rappresentanza generale dovrebbe essere basata sulla volontarietà e non può essere imposta né per legge né per selezione "impropria". La strada del cambiamento potrebbe apparire autolesionistica, ma, ad avviso dell'A., costituisce l'unica possibile affinché la rappresentanza delle imprese possa imporsi agli interlocutori esterni e possa convincere i sostenitori interni.

For a redefinition of entrepreneurial representation (Article in Italian) – Summary. *The author begins with an analysis of the inadequacy of the present structure of entrepreneurial representation. This argument is supported by a number of factors: the fragmentation into various categories, the modest political impact in comparison with the past, the emergence of new institutional bodies, such as the regulatory authorities, and of new collective bodies (such as the non-profit sector, and consumers' associations) that challenge the potential monopoly of the old representative bodies of the social partners. In the author's opinion the representative associations survive today as a result of inertia supported by tradition, whereas to bring about a revival in their fortunes there is a need for new representational bodies with a simplification of existing structures, together with a recognition of the inability of the organisations to initiate change without reference to political allegiances. In particular, there is a need for a clear distinction between lobbying in support of particular interests, and representation in general, which must be based on a strong sense of collective identity and which, in the view of the author, is the only means capable of influencing economic, political and welfare policy choices. However, this should not be interpreted as a call for a single representative structure (Confimpresa); it would be more productive to create unified bodies on sectoral lines, divided by area, with corresponding functions and shared interests. This autonomous redefinition of representative structures should be based on voluntary principles and should not be imposed by law, nor by means of an unfair process of selection. This proposal for change might appear to be harmful for the system of representation, but in the view of the author it is the only way to enable entrepreneurial representation to speak with an authoritative voice to external interlocutors and to convince internal supporters.*

Il contratto a termine e la liberalizzazione negata

Luigi Montuschi

Sommario: **1.** Limiti di un cambiamento: continuità anziché discontinuità. – **2.** La (apparente) rivalutazione dell'autonomia privata. Il concorso di altre fonti (legali e collettive). – **3.** Appesantimenti formali e vecchie regole di creazione giurisprudenziale. – **4.** Il ruolo della contrattazione collettiva: funzioni delegate e riappropriazione del controllo della flessibilità in entrata. – **5.** Le clausole collettive di specificazione del contenuto dell'articolo 1, comma 1, decreto legislativo n. 368 del 2001. Disciplina *praeter* o *contra legem*? – **6.** Il regime sanzionatorio fra diritto comune e norme speciali. La valenza giuridica della "conversione". – **7.** Le nuove tipologie contrattuali: la somministrazione a termine. Estensione delle regole contenute nel decreto legislativo n. 368 del 2001. – **8.** *Segue:* il contratto di inserimento a termine. – **9.** *Segue:* il lavoro intermittente e il lavoro ripartito. – **10.** Le fattispecie escluse fra tipi di lavoro subordinato, autonomo e "non lavori". La mancanza di un disegno unitario che riservi al contratto a termine un ruolo polarizzante.

1. Poche leggi come il decreto legislativo n. 368 del 2001 hanno suscitato tanti contrasti nella dottrina ⁽¹⁾ ed una linea così ferma ispirata alla "continuità" nella giurisprudenza, nonostante le novità (o forse proprio per contrastare mutamenti considerati solo apparenti).

Intendiamoci, l'illusione che l'attuazione della direttiva comunitaria n. 1999/70/CE potesse preludere alla liberalizzazione dell'istituto, nessuno l'ha mai seriamente coltivata ⁽²⁾, anche se la direttiva lasciava aperto un varco quanto alla possibilità di stipulare un contratto a termine (il primo) senza dover indicare una particolare giustificazione oggettiva, meno che mai temporanea ⁽³⁾.

* *Luigi Montuschi* è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Bologna.

⁽¹⁾ Cfr. M.T. CARINCI, *Il giustificato motivo oggettivo nel rapporto di lavoro subordinato*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato dir. comm e dir. pubb. dell'economia*, Cedam, Padova, 2005, 71 ss., che riepiloga le differenti interpretazioni emerse nella dottrina.

⁽²⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Apposizione del termine*, *Commento sub art. 1*, in M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine*, Giuffrè, Milano, 2002, 89; C. ZOLI, *Contratto e rapporto tra potere ed autonomia nelle recenti riforme del diritto del lavoro*, in *DLRI*, 2004, 377, secondo il quale non è stato introdotto un sistema di liberalizzazione incontrollata.

⁽³⁾ Cfr. A. VALLEBONA, C. PISANI, *Il nuovo lavoro a termine*, Cedam, Padova, 2001, 26; S. CIUCCIOVINO, *Commento sub art. 1*, in *Commentario sull'attuazione della Direttiva n. 70/99/CE, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso dall'Unice, dal Ceep e dal Ces (d.lgs. 6 settembre 2003 n. 368)*, in *NLCC*, 2002, 37; A. TURCI, *Il contributo dei giuslavoristi al dibattito sulla riforma del mercato del lavoro: note critiche in tema di fornitura di lavoro e lavoro a termine*, in *RIDL*, 2002, I, 469. *Contra* A. BELLAVISTA, *La direttiva sul lavoro a tempo determinato*, in A. GARILLI, M. NAPOLI (a cura di), *Il lavoro a termine in Italia e in Europa*, Giappichelli, Torino, 2003, 16.

Dopo tutto, la clausola terza dell'accordo-quadro allegato alla direttiva individuava come possibile causale "il raggiungimento di una certa data", vale a dire il termine in sé. Ma una liberalizzazione totale e l'affranco del contratto a termine dalla storica posizione subalterna rispetto al tipo contrattuale "normale" (appunto, il lavoro a tempo indeterminato) non era possibile giuridicamente, prima che ideologicamente, se non violando la clausola di non regresso (cfr. n. 8, comma 3, dell'accordo-quadro) che impedisce di abbassare "il livello generale di tutela" già acquisito in base alla precedente disciplina (nella specie, cfr. legge n. 230 del 1962).

Così, il passato ha finito per ipotecare il presente e i segnali attestanti una discontinuità nel trapasso al nuovo diritto, da qualche autore enfatizzati, sono apparsi marginali alla prova dei fatti e persino superati dal *trend* della contrattazione collettiva (cfr. *infra sub* paragrafo 4) che s'è riappropriata di spazi e aree di governo del mercato del lavoro, ben oltre i confini segnati dal decreto legislativo n. 368 del 2001. Territori astrattamente non agibili, e comunque non delegati.

È accaduto che le apparenze si sono rivelate tali e la ricerca di un denominatore comune, di una qualche chiave di lettura, hanno orientato l'interprete verso il passato, sicché la continuità ha finito per prevalere sulla discontinuità che si affidava principalmente a un dato descrittivo (l'introduzione di una norma a contenuto aperto che ha sostituito l'elencazione tassativa delle eccezioni).

Ciò è tanto più vero, se si considera che a partire dal 1987 la contrattazione collettiva aveva già flessibilizzato l'originario modello, adattandolo alle molteplici esigenze dell'organizzazione del lavoro e ampliando la fascia, tendenzialmente aperta, delle motivazioni meritevoli di tutela. L'esaurimento di quell'esperienza che è stato imposto per legge (cfr. articolo 11, comma 2, decreto legislativo n. 368 del 2001) non ha funzionato; l'autonomia collettiva ha continuato a svolgere la sua funzione ieri integrativa delle eccezioni, oggi specificatrice del contenuto dell'articolo 1, comma 1, decreto legislativo n. 368 (cfr. *infra* paragrafi 4-5).

L'indeterminatezza della "causale generale" ha tuttavia preoccupato i primi interpreti⁽⁴⁾, consapevoli che le norme generiche debbono fare i conti con l'apprezzamento restrittivo del giudice, poco propenso ad usare chiavi di lettura di tipo liberal-individualista e proclive piuttosto ad ispirarsi al vecchio e solido modello garantista costruito dalla legge n. 230 del 1962.

Gli esiti sono quanto mai eloquenti: se è vero che la giurisprudenza di merito non è abbondante come si temeva (anche questo è un piccolo mistero), è fuor di dubbio che sia stato replicato lo schema precedente, addossando persino ulteriori oneri probatori sul datore di lavoro. Il quale non solo dovrà dimostrare che la

⁽⁴⁾ Cfr. R. DEL PUNTA, *La sfuggente temporaneità: note accorpate sul lavoro a termine e lavoro interinale*, in *q. Rivista*, 2002, 542 ss., spec. 545, secondo il quale: "il passaggio ad un sistema di clausole generali può avere ricadute e gravi incertezze, stimolando fughe in avanti nel sindacato giudiziario"; M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 93; A. TURCI, *op. cit.*, 471, il quale ha osservato che la giurisprudenza potrà leggere la norma in chiave "continuista" rispetto al passato; M. MARINELLI, *Contratto a termine e causa di giustificazione*, in A. GARILLI, M. NAPOLI (a cura di), *op. cit.*, 51; G. PROIA, *Brevi note sulle ragioni che consentono l'apposizione del termine nel contratto di lavoro*, in *ADL*, 2002, 189, secondo cui il legislatore ha adottato una formula elastica che vedrà "come protagonista la giurisprudenza". Cfr. altresì R. ALTAVILLA, *I contratti a termine nel mercato differenziato*, Giuffrè, Milano, 2001, 243-244.

causale inserita nel contratto in forma analitica (e non generica) è reale ed effettiva (nel senso che riflette un'oggettiva ragione di natura tecnica, produttiva, organizzativa, ovvero sostitutiva), ma dovrà altresì provare che quell'esigenza è in sé temporanea, non cela fraudolentemente un'occasione stabile di lavoro e, soprattutto, esiste ed è percepibile un nesso di causalità fra il termine e l'esecuzione del rapporto di lavoro.

Eppure il decreto legislativo n. 368 del 2001 non ha riprodotto (o salvato) l'articolo 3, legge n. 230 del 1962 e questa omissione, unitamente alla caduta della presunzione d'indeterminatezza che apriva l'articolo 1 della legge n. 230 (così qualificando il contratto a termine quale "eccezione") ha indotto un settore della dottrina a ritenere superata la fase della subalternità e iniziata quella dell'alternatività⁽⁵⁾. Tutt'al più, si è scritto⁽⁶⁾, il prototipo normativo rappresenta lo strumento "normale" e ordinario, dal punto di vista statistico, di accesso al lavoro; mentre il contratto a termine è un'opzione possibile, pur se non perfettamente fungibile rispetto alla specie *standard*.

Non è così: la giurisprudenza ha superato di slancio ogni obiezione, da un lato utilizzando il sesto "considerando" dell'accordo-quadro alla stregua di un criterio generale interpretativo, dall'altro, sottolineando che anche secondo la nuova disciplina l'apposizione del termine "è consentita" (cfr. articolo 1, comma 1, decreto legislativo n. 368 del 2001), avendo recepito la formula utilizzata dall'articolo 1, comma 2, legge n. 230 del 1962. Sicché sarebbe quanto mai azzardato sostenere che il contratto a termine introduce solo una "deroga" all'archetipo del lavoro a tempo indeterminato e non un'eccezione vera e propria. Oppure che la stipulazione del termine possa essere a-causale, cioè avulsa da una ragione obiettiva⁽⁷⁾.

In tal modo, la dottrina che puntava su una giudiziosa liberalizzazione dell'istituto è rimasta isolata e, ad un tempo, si è arrestato il processo di affran-

⁽⁵⁾ Cfr., prima della riforma, L. MONTUSCHI, *L'evoluzione del contratto a termine. Dalla subalternità all'alternatività: un modello per il lavoro*, in *QDLRI*, 2000, 9 ss.; ID., *Il contratto a termine: istruzioni per l'uso*, in *Studi in onore di M. Grandi*, Cedam, Padova, 2005, 502; M. BIAGI, *La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, già in M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine*, cit., spec. 47: secondo questo autore, il contratto a termine "rappresenta pur sempre uno schema contrattuale di qualità, alternativo e non subalterno al contratto di lavoro a tempo indeterminato (nonostante l'indiscussa centralità di quest'ultimo)".

⁽⁶⁾ Cfr. S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, 34.

⁽⁷⁾ Cfr. per un *obiter dictum* significativo Cass. 21 maggio 2002 n. 7468, in *RCDL*, 2002, 613, secondo cui la riforma del 2001 conferma che "il termine costituisce deroga d'un generale sottinteso principio: il contratto di lavoro subordinato, per sua natura, non è a termine", con nota di S. CHIUSOLO, *La riforma del contratto di lavoro a termine*; App. Milano 9 dicembre 2003; App. Milano 29 aprile 2004; Trib. Milano 8 gennaio 2004, in *GC*, 2005, I, 813 ss., con nota di I. GIASANTI, *La nuova legge sui contratti a termine nell'interpretazione della giurisprudenza di merito*; Trib. Ravenna 7 ottobre 2003, in *LG*, 2004, 1283, con nota di P. NODARI; App. Milano 13 gennaio 2004, in *RCDL*, 2004, 167, con nota di M. PAULLI, *Nullità del contratto a tempo determinato e fissazione del termine per la ripresa del servizio*; Trib. Milano 21 aprile 2004, *ivi*, 319; Trib. Bolzano 16 giugno 2004, in *GLav*, 2004, n. 48, 39; Trib. Milano 10 novembre 2004, in *RCDL*, 2005, 152; Trib. Monza 18 gennaio 2005, *ivi*, 159; Trib. Milano 25 novembre 2004, *ivi*, 161, con nota di S. CHIUSOLO, *Primi orientamenti giurisprudenziali sulla riforma del contratto a termine*; Trib. Milano 6 dicembre 2004, in *q. Rivista*, 2005, con commento di G.C. SALERNO, *Il contratto a tempo determinato nelle Università: una decisione controversa*; Trib. Frosinone 9 febbraio 2005, inedita.

camento del “tipo” subalterno, anzi si è fatto qualche passo indietro (cfr. *sub* paragrafo 7). Come si è paventato da un autore ⁽⁸⁾, ha preso corpo l’idea che si tratti di una riforma-*boomerang*, se letta nell’ottica della liberalizzazione dell’istituto.

2. Anche la rivalutazione dell’autonomia privata ⁽⁹⁾, in specie di quella datoriale, implicita nell’obbligo di specificare a quale fine organizzativo o produttivo debba servire il contratto a termine, è più apparente che reale, e non è un’apertura di credito a favore dell’alternativa. Anzi, poiché dalla corretta individuazione della causale dipende la legittimità del termine apposto, la libertà contrattuale rischia di essere tale solo sulla carta.

Quale libertà e come si manifesta in concreto?

Il termine dev’essere motivato oggettivamente (fatta eccezione per i casi residui di giustificazione soggettiva, cfr. *infra*), indicandosi nel contratto una causale che attiene all’interesse dell’impresa, la cui soddisfazione non presupponga la preesistenza di un’occupazione stabile. Lo “sfuggente” ⁽¹⁰⁾ criterio della temporaneità, se pur non è stato accolto espressamente dal decreto legislativo n. 368 (a differenza della legislazione francese) ⁽¹¹⁾, è da intendersi come una condizione logicamente implicita (nonostante quanto si legge nella circolare n. 42 del 2002) ⁽¹²⁾. La prestazione è connotata e permeata dalla temporaneità non perché il contratto sia a termine ⁽¹³⁾, ma perché la ragione giustificatrice, di natura oggettiva, deve riflettere esigenze e bisogni transeunti, da soddisfare entro un

⁽⁸⁾ Cfr. R. DEL PUNTA, *op. cit.*, 545.

⁽⁹⁾ Cfr. S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, 32, secondo la quale il d.lgs. n. 368 rivaluta l’autonomia individuale; M. NAPOLI, *Il ruolo della contrattazione collettiva nella disciplina del lavoro a termine in Italia e in Europa*, in A. GARILLI, M. NAPOLI (a cura di), *op. cit.*, 90, secondo cui “la responsabilità d’individuare il presupposto spetta al datore, mentre prima la legge e la contrattazione collettiva determinavano la causale”; V. SPEZIALE, *La nuova legge sul lavoro a termine*, in *DLRI*, 2001, 370, che intravede “un ritorno al garantismo individuale: una disciplina rigida che esclude la capacità regolativa delle parti sociali”; R. ALTAVILLA, *op. cit.*, 250; G. FERRARO, *La flessibilità in entrata alla luce del libro bianco sul mercato del lavoro*, in *RIDL*, 2002, I, 423 ss., spec. 432.

⁽¹⁰⁾ Cfr. R. DEL PUNTA, *op. loc. cit.*

⁽¹¹⁾ Cfr. art. L. 122-1, *Code du travail*, secondo il quale il contratto a termine non può avere per oggetto lo scopo di promuovere “durevolmente un impiego legato all’attività normale e permanente dell’impresa” e può essere concluso solo “per l’esecuzione di un compito preciso e temporaneo”.

⁽¹²⁾ Cfr. circ. Min. lav. n. 42/2002, in *BL*, 2002, n. 35, 3650 ss., secondo cui “appare plausibile che si ricorra alla stipulazione di un contratto a termine per l’esecuzione di prestazioni che non abbiano di per sé il carattere della “temporaneità”. *Contra* R. DEL PUNTA, *op. cit.*, 546; M. MARINELLI, *op. cit.*, 54, nonché 56; G. PROIA, *Flessibilità e tutela “nel” contratto di lavoro subordinato*, in *DLRI*, 2002, 429-430; A. PERULLI, *Interessi e tecniche di tutela del lavoro flessibile*, *ivi*, 2002, 374; V. SPEZIALE, *op. cit.*, 380-381; G. PROIA, *Brevi note*, *cit.*, 190. Nel senso precisato dalla circolare cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *Note introduttive*, in *Commentario sull’attuazione della Direttiva n. 70/99/CE, relativa all’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso dall’Unice, dal Ceep e dal Ces (d.lgs. 6 settembre 2003 n. 368)*, *cit.*, 26, secondo il quale “la temporaneità riguarda la durata del contratto e non anche la ragione tecnica”; S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, 42, sul presupposto che il d.lgs. n. 368 non menziona il requisito della temporaneità; A. VALLEBONA, C. PISANI, *op. cit.*, 26.

⁽¹³⁾ Cfr. S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, 42, secondo la quale “la legge non prevede il requisito della temporaneità, caso mai è dall’apposizione del termine che discende la temporaneità del rapporto”. Cfr. F. BALESTRIERI, *Brevi osservazioni sulla nuova disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato (d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368)*, in *ADL*, 2002, 155 ss., spec. 160, secondo cui “la transitorietà delle causali è poi a mio avviso implicita nella necessità conclamata della direttiva europea e da nessuna contestata, di prevenire gli abusi”.

certo tempo, decorso il quale si potrebbe configurare l'esistenza di una posizione lavorativa stabile da ricoprire.

Se così è, la libertà creatrice del datore è tutto sommato più virtuale che reale: la fantasia e la capacità inventiva incontrano dei limiti nell'ampia casistica costruita dalla contrattazione collettiva prima e dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 368 del 2001, ma soprattutto l'esercizio in solitudine di questa libertà deve fare i conti con un "contrappeso" dagli esiti incerti e non prevedibili, qual è il controllo del giudice, che è naturale "custode del garantismo" ⁽¹⁴⁾. Un controllo che sarà più penetrante e severo quando la causale sia confezionata autonomamente dal datore, senza riguardo ai tipi negoziali certificati dalle parti sociali (cfr. *infra* paragrafo 4).

È prevedibile, dunque, un uso parsimonioso di questa libertà, senza dimenticare che lo sfavore verso il termine non è stato cancellato dalla nuova disciplina. È preferibile, dunque, navigare verso approdi tranquilli, ricorrendo alle vecchie causali salvate dall'abrogazione espressa della legge n. 230 del 1962 (cfr. articolo 11, comma 1, decreto legislativo n. 368 del 2001), ovvero a quelle plasmate *ex novo* dalla contrattazione collettiva in base alla delega (oggi perentoria) dell'articolo 23, legge n. 56 del 1987, ovvero a quelle riscritte dai più recenti contratti collettivi (cfr. *infra* paragrafo 4), a conferma del rifiuto del sindacato di accettare l'esproprio sancito dalla più recente riforma (cfr. articolo 11, comma 2, decreto legislativo n. 368 del 2001).

In linea teorica, il concorso della fonte collettiva e di quella legale non dovrebbe limitare e tanto meno azzerare l'autonomia individuale. Ma anche questo è un falso problema: una volta chiarito che non si è realizzata l'auspicata liberalizzazione e che il contratto a termine ha bisogno di una causale oggettiva di natura temporanea, senza la quale il termine è nullo; che quella causale deve essere "specificata" nell'atto scritto, pena l'inefficacia del termine, l'autonomia individuale si riduce a poca cosa. La legge e il contratto collettivo da un lato, l'occhiuto e spesso formalistico controllo giudiziario dall'altro, tanto più intenso e penetrante quando la causale è farina del sacco del datore, finiscono per restringere gli spazi e soprattutto fanno venir meno l'interesse ad esercitare un'opzione individuale.

L'illusione di aver restaurato l'autonomia privata è figlia dell'auspicata, ma non attuata, liberalizzazione dell'istituto, del suo non essere un "tipo" negoziale autonomo e ormai adulto. Si è parlato di un ritorno all'antico ⁽¹⁵⁾, persino evocando l'abrogato articolo 2097 c.c.: in realtà, il decreto legislativo n. 368 del 2001 si colloca nel solco (perpetuandone i pregi e i difetti) di quella disciplina razionalizzatrice e anti-frode ⁽¹⁶⁾ (commista ad elementi di flessibilità introdotta dalla normativa successiva) che è stata la legge n. 230 del 1962, con le luci e le ombre che hanno caratterizzato i quasi quarant'anni della sua applicazione.

⁽¹⁴⁾ Cfr. M. D'ANTONA, *Part-time verticale: successive assunzioni a termine e diritto alla precedenza nell'avviamento presso la stessa azienda*, in *Il futuro del contratto a termine*, Atti del Convegno di Amalfi, 7-9 ottobre 1983, Giuffrè, Milano, 1984, 164.

⁽¹⁵⁾ Cfr. V. SPEZIALE, *op. cit.*, 370; G. SUPPIEJ, *Flessibilità del rapporto di lavoro e sistema delle fonti*, in *ADL*, 2002, 5.

⁽¹⁶⁾ Cfr. L. ZAPPALÀ, *Tra diritto ed economia: obiettivi e tecniche della regolazione sociale dei contratti di lavoro a termine*, in *Working paper*, C.S.D.L.E. "M. D'Antona", 2005, n. 66, 39.

Quale che sia l'opzione prescelta nel dilemma "giustificazione causale o a-causale", il decreto legislativo n. 368 del 2001 ha evocato nell'immaginario degli interpreti una libertà individuale per lo più virtuale: di fatto, di quell'autonomia si farà un uso discreto, per evitare che il controllo del giudice si appunti con particolare rigore sulla ragionevolezza o razionalità della causale dichiarata dal datore di lavoro, e la partita sia persa ancora prima di cominciare.

3. La nuova disciplina legislativa ha appesantito anche il profilo formale, compensando la cauta apertura verso una maggiore flessibilità (si allude alla possibilità d'individuare la scadenza del termine anche "indirettamente": cfr. articolo 1, comma 2, decreto legislativo n. 368 del 2001) con l'estensione a tutte le causali dell'obbligo di "specificare" le ragioni giustificatrici (la legge n. 230 del 1962 limitava tale adempimento all'ipotesi dell'articolo 1, lettera *b*): sostituzione di un lavoratore assente).

Quale che sia la *ratio* sottesa a questa previsione (trasparenza o necessità di rendere più agevole il controllo del giudice) ⁽¹⁷⁾, non può sfuggire il fatto che indurisce alquanto la disciplina previgente.

La mancata specificazione del termine ne comporta, infatti, l'inefficacia, senza possibilità di poter invocare una sanatoria successiva: a differenza del licenziamento, che diviene inefficace solo se il datore non abbia comunicato i motivi nel termine breve stabilito dalla legge e su richiesta del lavoratore, la mancata specificazione *ab origine* delle causali rende inutile l'apposizione del termine, vizio non sanabile *ex post*.

Per le stesse ragioni, ove la prestazione lavorativa inizi prima della sottoscrizione della clausola, anche se il contratto è ineccepibile sul piano sostanziale, il ritardo produrrà effetti devastanti sul termine che dovrà essere considerato inefficace, se non nullo ⁽¹⁸⁾.

Solo nel caso del dirigente la giurisprudenza di legittimità ha ammesso che l'apposizione successiva rispetto all'inizio della prestazione lavorativa o la conversione negoziata di un contratto *standard* in uno a tempo determinato non priva di effetti il termine ⁽¹⁹⁾. Secondo la Corte di Cassazione, il datore non avrebbe interesse, in questo caso, ad eludere le norme a tutela del licenziamento (spec. l'articolo 18 Stat. lav.), che sono inapplicabili al rapporto dirigenziale (fattispecie peraltro esclusa anche dalla disciplina del decreto legislativo n. 368, fatta eccezione per gli articoli 6 e 8: cfr. articolo 10, comma 4, decreto legislativo n. 368 del 2001). Dunque, la regola di creazione giurisprudenziale costituirebbe una sorta di presidio della tutela reale del posto di lavoro, se ed in quanto la stessa sia invocabile.

L'eccesso di formalismo che scarica effetti negativi sulla causale giustificatrice persino vanificandola, si presta ad ulteriori riflessioni.

In primo luogo, va sottolineato che l'intreccio di previsioni legali con lo *ius vivens* finisce per irrigidire il modello, in spregio al progetto che vorrebbe restituire al contratto a termine una maggiore flessibilità, cancellando la fama che

⁽¹⁷⁾ Cfr. S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, 49.

⁽¹⁸⁾ Cfr. Trib. Bologna 20 giugno 2005 n. 362, inedita; sul punto v. anche S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, 49.

⁽¹⁹⁾ Cfr. Cass. 16 marzo 2004 n. 5371, in *NGL*, 2004, 586.

si porta con sé di essere una specie pericolosa da maneggiare. Una “trappola”, non una figura autonoma, i cui costi di transazione possono giustificare una cauta liberalizzazione nell’interesse degli stessi lavoratori. Dopo tutto è stato scritto che la materia del contratto a termine costituisce “un fruttuoso terreno di scambio fra economia e diritto”⁽²⁰⁾.

Il ritenere, pertanto, che la sottoscrizione del patto, se successiva all’inizio della prestazione, comporti l’automatica “conversione” nel contratto *standard*, introduce una discrasia rispetto al regime *soft* che il decreto legislativo n. 368 del 2001 ha ereditato dall’articolo 12, legge n. 196 del 1997, d’applicare quando la prestazione lavorativa continua di fatto per alcuni giorni dopo la scadenza del termine (cfr. oggi l’articolo 5, decreto legislativo n. 368 del 2001).

Nell’una come nell’altra ipotesi ricorre l’*eadem ratio*. Uno spazio temporale di tolleranza sarebbe perciò auspicabile, almeno in tutti i casi in cui il datore di lavoro dimostri che era già maturato l’accordo, sia pure *verbis* e che la sottoscrizione del contratto è avvenuta con qualche giorno (od ora) di ritardo per qualche disagio amministrativo, ad es., perché la copia del contratto da far sottoscrivere al lavoratore è stata trasmessa tardivamente dalla sede centrale dell’azienda.

Va aggiunto che, secondo l’articolo 1, comma 3, decreto legislativo n. 368, una copia del contratto dev’essere consegnata al lavoratore entro cinque giorni lavorativi dall’inizio del rapporto: l’adempimento di questo obbligo di comunicazione, che non è sanzionato, potrebbe essere utilizzato in via estensiva per salvare la postuma apposizione del termine, purchè la formalizzazione e la sottoscrizione del patto avvengano entro (e non oltre) cinque giorni dall’inizio della prestazione.

Non basta: l’inefficacia o la nullità del termine per motivi di forma (e non a causa di un acclarato difetto sostanziale) può riservare delle sorprese, una volta che la sentenza del giudice abbia ripristinato il rapporto di lavoro. Il datore, com’è accaduto in una specie⁽²¹⁾, potrebbe sostenere che l’assunzione a termine è avvenuta a fronte di esigenze temporanee e che al momento dell’esecuzione della sentenza non esistono occasioni durevoli di impiego all’interno dell’organizzazione aziendale. A quel punto, sarebbe legittimato ad attivare il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, una volta assolto l’obbligo del c.d. *repêchage*.

La conclusione, per certi versi paradossale, sarà l’estinzione del rapporto di lavoro (per la seconda volta!) sul presupposto che la temporaneità (originaria) non potrebbe trasformarsi per forza di sentenza in un’occupazione stabile. Sicché le tutele reali che, secondo la dominante dottrina, reclamano la “conversione” del contratto a termine nel modello *standard*, possono spuntarsi e rivelarsi inutili proprio nel momento decisivo, quando dovrebbe riprendere la collaborazione fra le parti.

Un motivo di più per guardare all’eccesso di formalismo come ad un rimedio che può mortificare l’autonomia privata, senza garantire come contropartita un’occupazione stabile. La garanzia di cui all’articolo 41, comma 1, Cost. può rappresentare un ostacolo imprevisto all’esecuzione della sentenza del giudice, i cui

⁽²⁰⁾ Cfr. L. ZAPPALÀ, *op. cit.*, 33.

⁽²¹⁾ Cfr. Trib. Ravenna 18 maggio 2005 n. 201, inedita.

effetti ripristinatori possono essere impediti e preclusi *de futuro*. E non è una rivincita delle regole liberali, quanto una sconfitta dell'eccesso di formalismo che non giova al soggetto che si vorrebbe tutelare.

4. La dottrina ha colto nel ridimensionamento del ruolo della contrattazione collettiva attuato dal decreto legislativo n. 368 del 2001 un segno di "sicura e netta discontinuità" ⁽²²⁾ rispetto al passato, sollevando una critica serrata verso la nuova regolazione che si assume essere irrispettosa della clausola di "non regresso" ⁽²³⁾.

In effetti, l'articolo 11, decreto legislativo n. 368 del 2001 ha abrogato l'articolo 23, legge n. 56 del 1987 e, di conseguenza, ha sancito (quanto meno formalmente) la perdita di efficacia delle clausole contenute nei contratti collettivi stipulati *ante* riforma, che in quella norma trovavano la loro legittimazione.

È richiamando quella disposizione che la dottrina ha enfatizzato il ruolo assegnato all'autonomia privata nell'individuazione delle legittime causali che possono giustificare l'apposizione del termine. Come si è scritto, per questa ragione si è parlato di un ritorno al passato, e non per il solo fatto che è stata abrogata la legge n. 230 del 1962.

In realtà, il decreto legislativo n. 368 non ha affatto ostacolato la funzione creatrice dell'autonomia collettiva: al contratto nazionale di lavoro è stato affidato il compito di disciplinare le modalità di accesso alle informazioni (cfr. articolo 9) e, soprattutto, di predeterminare il tetto massimo (c.d. contingentamento) oltre il quale (e senza il quale) l'apposizione del termine deve ritenersi illegittima, pur se ricorre una causale oggettiva e temporanea. Alla contrattazione collettiva è stato inoltre delegato il compito di garantire il diritto di precedenza ai lavoratori già assunti a termine nei casi previsti dall'articolo 23, comma 2, legge n. 56 del 1987.

La delega più rilevante è quella che riguarda la predeterminazione dei limiti entro i quali va contenuto il ricorso al contratto a termine; in tal modo, è garantito un controllo collettivo e sociale ⁽²⁴⁾ volto a scongiurare l'abuso dell'istituto in linea con gli obiettivi della direttiva europea (cfr. settimo "considerando" dell'accordo-quadro). Il datore di lavoro, pur se abilitato all'assunzione a termine, è vincolato (e condizionato) dall'obbligo di non superare la quota fissata dalla clausola di contingentamento. Oltrepassare quel limite equivale a porre in essere un negozio invalido, anche se la violazione consiste nell'aver disatteso una clausola negoziale, la cui impegnatività è rafforzata dalla delega contenuta nel decreto le-

⁽²²⁾ Cfr. S. GIUBBONI, *Contratto a termine e contrattazione collettiva. Note critiche sul decreto legislativo n. 368 del 2001*, in *RGL*, 2002, I, 505.

⁽²³⁾ Cfr. in merito alle ragioni che hanno impedito il raggiungimento di un "avviso comune", R. ALTAVILLA, *op. cit.*, 231 ss. È stata salutata con favore l'ordinanza del Trib. Rossano 17 maggio 2004, in *RGL*, 2005, II, 85 ss., con nota adesiva di A. ANDREONI, *La nuova disciplina sul lavoro a tempo determinato davanti alla Corte Costituzionale (a proposito della clausola di non regresso)*. Nell'ordinanza si prospetta la questione di costituzionalità del d.lgs. n. 368/2001, nella parte in cui, dopo aver abrogato l'art. 23, comma 2, l. n. 56/1987, non ha ripristinato *ex lege* il diritto di precedenza nella riassunzione dei lavoratori a termine presso la stessa azienda, allegandosi la violazione della clausola di non regresso posta dalla direttiva n. 1999/70/CE. Com'è noto il d.lgs. n. 368 ha delegato alla contrattazione collettiva il compito di garantire il diritto di precedenza ai lavoratori già assunti a termine.

⁽²⁴⁾ Cfr. M. NAPOLI, *op. cit.*, 93.

gislativo n. 368 che ha attribuito alle organizzazioni sindacali il compito (al quale la legge avrebbe potuto provvedere direttamente) di tracciare, mediando opposti interessi, quell'invalicabile linea di confine e vigilando su quello che è stato definito il "rischio di un'eccessiva precarizzazione" ⁽²⁵⁾.

È vero che il contingentamento non copre l'insieme delle causali possibili e che l'area dell'esclusione è ampia, comprensiva di ipotesi già regolate *sub specie* di eccezioni tassative dalla precedente legge n. 230 del 1962 (cfr. articolo 10, comma 7, decreto legislativo n. 368 del 2001), ma non può essere sottovalutata la funzione di controllo riconosciuta alla contrattazione collettiva, il "contrappeso" politico che il sindacato può esercitare come garante della fattispecie *standard* nella quale si riconosce il lavoro subordinato.

Ma v'è di più: come si è osservato *retro* (cfr. paragrafo 1), la contrattazione collettiva non si è limitata a prendere atto dell'abrogazione espressa dell'articolo 23, legge n. 56 del 1987, e non ha abdicato alla funzione regolatrice che le era stata delegata da quella norma: il governo della flessibilità in entrata estesa all'individuazione delle causali giustificatrici ⁽²⁶⁾. E ciò ha fatto andando oltre la durata del regime transitorio e al di là di specifiche "intese" (articolo 11, comma 2, decreto legislativo n. 368 del 2001).

Se si ha cura di esaminare i contratti collettivi più recenti, rinnovati o stipulati nel periodo 2003-2004 ⁽²⁷⁾, si dovrà convenire che il decreto legislativo n. 368 è stato praticamente riscritto e la fonte collettiva si è accreditata come strumento regolatore a tutto campo. Si tratta della riappropriazione di uno spazio che il sindacato (e non solo quello storicamente maggioritario) ha ritenuto di dover riaffermare al tavolo negoziale, con una punta di orgoglio e in aperta polemica con la visione individualista accolta dal decreto legislativo n. 368 del 2001.

Mentre, da un lato, la giurisprudenza si è chiesta se il nuovo decreto si applicasse (o non) ai rapporti a termine stipulati sulla base dei contratti collettivi mantenuti transitoriamente in vigore dall'articolo 11, comma 2, prospettando soluzioni diametralmente opposte ⁽²⁸⁾; dall'altro, la contrattazione collettiva *post*-decreto n. 368 ha forgiato una casistica potenzialmente esaustiva di "causali" oggettive,

⁽²⁵⁾ Ancora M. NAPOLI, *op. cit.*, 94.

⁽²⁶⁾ Osserva M. NAPOLI, *op. cit.*, 92, che "la contrattazione collettiva può fare ciò che il datore di lavoro può fare da solo". Nello stesso senso cfr. E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2002, 628, secondo il quale vi è la "possibilità che l'autonomia collettiva delimiti in via preventiva non solo il numero delle assunzioni, ma anche – ed eventualmente in senso restrittivo – le ragioni oggettive". *Contra* V. SPEZIALE, *op. cit.*, 369, e in precedenza R. ALTAVILLA, *op. cit.*, 247, secondo la quale il legislatore avrebbe "negato alla contrattazione collettiva il potere di individuare causali e divieti per il ricorso al contratto a termine".

⁽²⁷⁾ Cfr., a titolo esemplificativo e senza pretese di completezza, Ccnl per i dipendenti dalle aziende esercenti l'attività di lavanderia industriale, 16 dicembre 2003, art. 26, in *BL*, 2005, 1396; Ccnl per i dipendenti delle aziende grafiche ed affini e delle aziende editoriali anche multimediali, 24 febbraio 2004, art. 25, *ivi*, 2005, 842; Ccnl per gli alimentaristi (rinnovo contrattuale), 6 maggio 2004, art. 8, *ivi*, 2004, 2269; Ccnl per le cooperative di consumo (rinnovo contrattuale), 2 luglio 2004, art. 80, *ivi*, 2004, 2355; Ccnl per i dipendenti dalle aziende produttrici di elementi e componenti in laterizio e prefabbricati in laterocemento; manufatti in calcestruzzo armato e non, in cemento, in gesso e piastrelle, 26 ottobre 2004, art. 13, *ivi*, 2005, 692; Ccnl per i dipendenti da imprese e società esercenti servizi di igiene ambientali e territoriali – Nettezza urbana – Aziende municipalizzate, 22 dicembre 2004, art. 11, *ivi*, 2005, 2262-2263.

⁽²⁸⁾ Cfr. App. Milano 29 aprile 2004 e App. Milano 9 dicembre 2003, *cit.*, *retro* nota 7, con nota di L. GIANSAANTI, per un esempio preclaro di giurisprudenza contrastante.

quasi tutte di natura temporanea e lo ha fatto proprio con riferimento al decreto legislativo n. 368. Il fine politico è quello di saldare e coordinare fra loro la disciplina delle possibili tipologie di contratti a termine e la quota massima non superabile (clausola di contingentamento), sì da garantire al sindacato il controllo effettivo sull'uso di questo strumento (cfr. *retro* paragrafo 2).

È una sorta d'implicita, anche se non dichiarata, correzione del tiro della legge che, pur avendo abrogato l'articolo 23, legge n. 56 del 1987, non ha posto alcun divieto espresso né ha elevato steccati per impedire una regolazione collettiva *ex novo*. Né avrebbe potuto farlo se non rischiando di violare l'articolo 39 Cost., ove avesse privilegiato senza una ragione forte e plausibile l'autonomia privata sino al punto d'inibire *a priori* alla contrattazione collettiva lo svolgimento della propria funzione regolativa e di controllo del mercato del lavoro nella fase di accesso all'occupazione, stabile o temporanea.

5. L'analisi anche frettolosa delle clausole collettive, menzionate *retro*, consente d'individuare causali giustificative ulteriori rispetto a quelle note, nelle quali è presente il connotato della temporaneità: causali che s'inquadrano nella definizione generale contenuta nell'articolo 1, comma 1, decreto legislativo n. 368 del 2001.

S'indicano, fra le tante, le esigenze connesse alle "sperimentazioni tecniche, produttive ed organizzative", *genus* che dovrà essere meglio specificato nel patto individuale; la sostituzione di lavoratori allontanati dal lavoro per motivi inerenti all'esposizione ad agenti chimici, fisici o biologici (cfr. articolo 8, decreto legislativo n. 277 del 1991); la copertura di una posizione di lavoro non ancora stabilizzata in conseguenza d'una modifica dell'organizzazione; le necessità collegate all'introduzione di una innovazione tecnologica; l'assunzione di figure professionali specializzate che non sia possibile impiegare stabilmente o attraverso la stipulazione di un contratto d'inserimento o d'apprendistato; la sperimentazione di nuovi moduli di orario di lavoro; la sostituzione di lavoratori impegnati in attività formative o in addestramento.

L'elenco potrebbe continuare, ma già questa esemplificazione sommaria è sufficiente a dare un'idea dell'ampiezza dell'intervento della contrattazione collettiva: anche nel caso dell'avvio di nuove attività (cfr. articolo 10, comma 7, lettera *a*), decreto legislativo 368 del 2001), è ammessa la stipula del contratto a termine, a condizione che la durata non superi un determinato numero di giornate lavorative o, al massimo, i dodici mesi. In quest'ipotesi, il tetto serve a contenere l'uso di quel contratto, nel quale la causale oggettiva, intrinsecamente temporanea, è *in re ipsa*.

La fonte collettiva introduce, inoltre, una disciplina pressoché auto-sufficiente del termine, avendo recepito i contenuti del decreto legislativo n. 368 del 2001 con qualche integrazione aggiuntiva: ad es., nel caso di sostituzione d'un lavoratore si considera come causale giustificativa anche il c.d. periodo di affiancamento, durante il quale sono presenti in azienda sia il lavoratore sostituito sia il sostituto. Non basta: nel contratto collettivo si recupera anche la regola relativa all'onere della prova (che non è stata riprodotta nel decreto legislativo n. 368 del 2001) e si garantisce il diritto di precedenza nelle nuove assunzioni ai lavoratori a termine già precedentemente occupati, così rendendo abbastanza

velleitaria l'eccezione d'incostituzionalità della normativa italiana sotto il profilo della violazione della clausola di "non regresso".

Il primo interrogativo che è legittimo porsi di fronte a questa estesa regolazione negoziale, non formalmente legittimata da una delega espressa come accadeva con l'articolo 23, legge n. 56 del 1987, è se le previsioni collettive possano espropriare gli spazi rimessi all'autonomia privata individuale alla quale il decreto legislativo n. 368 sembra aver affidato il compito d'individuare la causale giustificativa del termine. È da chiedersi, con un po' di malizia, se si tratti di una disciplina collettiva da considerarsi *praeter legem* (o addirittura *contra legem*)⁽²⁹⁾.

La risposta non può che essere tranquillizzante: dal decreto legislativo n. 368 del 2001 non si evince un'opzione unica e inderogabile, un diniego pregiudiziale al contratto collettivo che è storicamente il mezzo più adatto a mediare gli opposti interessi e ad individuare concrete *chances* occupazionali di natura temporanea. Quanto meno finché la clausola collettiva non debordi rispetto alle causali giustificative genericamente enunciate dall'articolo 1, comma 1, decreto legislativo n. 368: solo allora si potrebbe dubitare della validità della previsione estensiva, a quel punto derogatoria, così come accadrebbe, del resto, nel caso di una stipulazione individuale creativa.

La preoccupazione di un autore secondo il quale la previsione collettiva "non mette al riparo il datore dal controllo del giudice"⁽³⁰⁾, non ha un soverchio peso: anche le ipotesi individuate sulla base della delega contenuta nella legge n. 56 del 1987 non sfuggivano al controllo di congruità del giudice. La tipizzazione collettiva incontra però minori resistenze rispetto alla causale elaborata dal datore di lavoro, che sarà sottoposta, per una sorta di naturale diffidenza, ad un controllo più stringente da parte del giudice. Fermo restando che, nell'uno come nell'altro caso, dovrà essere fornita la prova dell'effettività della ragione giustificatrice dichiarata nel contratto individuale e del nesso con la prestazione lavorativa (cfr. *supra* paragrafo 2).

Se così è (e il discorso può essere allargato sino a comprendere anche le causali collettive astrattamente perente *ex* articolo 11, comma 2, decreto legislativo n. 368 del 2001, che potranno essere utilizzate a livello individuale o riprese *ex novo* dalla contrattazione) si può concludere che, nonostante il regime dell'articolo 11, comma 2, decreto legislativo n. 368 e la chiara opzione a favore dell'autonomia individuale, non si è persa per strada la flessibilità negoziata.

Del resto, è la stessa genericità che caratterizza le causali giustificatrici a sollecitare l'intervento della contrattazione collettiva per assicurare una migliore ed equilibrata specificazione, con effetti vincolanti quanto meno nei casi in cui il datore di lavoro è tenuto ad applicare il contratto collettivo. Ritenere invalide quelle clausole richiamando l'articolo 11, decreto legislativo n. 368 del 2001 e la disciplina transitoria, come se quella norma contenesse un implicito divieto a negoziare, sarebbe illogico e potrebbe davvero giustificare un'eccezione d'incos-

⁽²⁹⁾ Cfr. R. ALTAVILLA, *op. cit.*, 247. Secondo V. SPEZIALE, *op. cit.*, 369, "il ruolo del sindacato viene inoltre fortemente ridimensionato: si chiede oggi solo d'imporre limiti quantitativi al ricorso al contratto a tempo determinato nei casi in cui il tetto non è escluso".

⁽³⁰⁾ Cfr. spec. M. NAPOLI, *op. cit.*, 92; E. GHERA, *op. cit.*, 628.

stituzionalità: l'opzione a favore dell'autonomia individuale non risponde, infatti, ad un interesse d'ordine pubblico, né l'articolo 1, comma 1, decreto legislativo n. 368 può essere considerato una norma capace di mettere fuori giuoco la contrattazione collettiva.

Il controllo sindacale garantisce, meglio di ogni altro strumento, uno sviluppo virtuoso del contratto a termine, che è cosa diversa, anzi diversissima dalla liberalizzazione del termine. Il decreto, l'applicazione giurisprudenziale, il *trend* della contrattazione collettiva vanno esattamente nella direzione opposta.

6. Un'altra questione che ha diviso la dottrina è quella relativa alla sanzione d'applicare nel caso in cui si accerti che la causale dichiarata nel contratto non presenti i requisiti richiesti per l'apposizione del termine, ovvero quando non sia provata la correlazione fra l'atto scritto e lo svolgimento del rapporto di lavoro.

Il problema si è posto soprattutto perché il legislatore del 2001 è stato un po' approssimativo, ingenerando il dubbio di aver superato la presunzione d'indeterminatezza⁽³¹⁾, riconoscendo al contratto a termine una pari dignità rispetto al tipo dominante.

In effetti, questa chiave di lettura non era priva di agganci testuali, considerato che solo per i casi più rilevanti (prestazione lavorativa continuata di fatto oltre il termine di tolleranza, riassunzioni e assunzioni successive a termine) il decreto legislativo n. 368 ha sancito l'applicazione della c.d. sanzione "speciale" già prevista per le stesse ipotesi dalla legge n. 230 del 1962.

La *querelle* era però più astratta che fondata su persuasivi argomenti giuridici: se pur si trascura il venir meno della presunzione d'indeterminatezza (che è un argomento suggestivo, ma affatto decisivo), va dato atto che l'intelaiatura dell'istituto è rimasta sostanzialmente la stessa. Anche l'articolo 1, legge n. 230 del 1962 non richiamava alcuna sanzione specifica per il caso di deroga non consentita alle "eccezioni" tassative; così dicasi per l'ipotesi di violazione del requisito formale, essendosi limitata la legge n. 230 a registrare che in quest'ultimo caso l'apposizione del termine "è priva di effetto" (articolo 1, comma 3, legge n. 230 del 1962).

Di conseguenza, il tentativo⁽³²⁾ di prefigurare una sanzione di diritto comune nei casi in cui la legge non richiama testualmente quella "speciale" (la c.d. conversione), per quanto carico di suggestioni, è rimasto isolato, per la stringente ragione che quella tesi è legata ad un presupposto tutt'altro che generalmente condiviso: che il decreto legislativo n. 368 del 2001 abbia liberalizzato il contratto a termine, affrancandolo dalla fattispecie *standard*.

Inoltre, l'applicazione della sanzione di diritto comune (l'articolo 1419, comma 1, c.c.) produce effetti negativi, ingiustamente penalizzanti per il soggetto che si vuole tutelare, e comunque vulnera il principio di conservazione del contratto di

⁽³¹⁾ Cfr. S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, 46.

⁽³²⁾ Cfr. A. VALLEBONA, C. PISANI, *op. cit.*, 35-36.

lavoro che la Corte costituzionale ha in special modo additato come una regola irrinunciabile⁽³³⁾.

Il vero problema è che il contratto a termine non è un contratto “diverso” rispetto alla specie *standard*: proprio la direttiva europea e ancor prima la legge n. 230 del 1962 hanno parificato (cfr. articoli 6 e 7, decreto legislativo n. 368 del 2001) la disciplina normativa e contrattuale, sicché l’unica differenza apprezzabile sta nella previsione del termine. Nell’un caso la durata è determinata *a priori*, nell’altra si affida all’esercizio del recesso nei casi in cui la legge lo consente.

Va aggiunto che la nullità del termine potrebbe non comportare la nullità del contratto *ex* articolo 1419, comma 1, c.c.: in primo luogo, sarebbe necessario provare che anche il lavoratore (oltre al datore) non avrebbe stipulato il contratto senza l’apposizione del termine (una conclusione francamente improponibile). In secondo luogo, la nullità della clausola relativa al termine produce *ex se* un effetto automatico: fra le parti permane un normale rapporto di lavoro, posto che la clausola relativa al termine non è essenziale nell’economia del negozio bensì solo accidentale.

La stessa categoria della “conversione” è richiamata dalla dottrina (e dalla giurisprudenza)⁽³⁴⁾ in maniera del tutto atecnica ed impropria: nella specie non s’applica (e non sarebbe neppure invocabile) l’articolo 1424 c.c., perché il contratto *standard* non è un contratto “diverso” ma è, appunto, il prototipo normativo, il modello tipico nel cui contesto si scambia lavoro contro retribuzione.

Se così è, la questione della sanzione pare un falso problema: se il tipo negoziale è unico, la violazione delle regole imperative, compresa quella attinente la forma scritta, comporta non già l’applicazione di una sanzione di diritto comune ovvero speciale, quanto la mera constatazione che il termine non ha prodotto effetti e che fra le parti si è instaurato sin dall’inizio (o dalla data indicata dalla legge) un rapporto a tempo indeterminato. Quando il legislatore ha usato il termine “si considera” (cfr. articolo 5, comma 2-4, decreto legislativo n. 368 del 2001), non ha inteso evocare la conversione del contratto a termine in uno a tempo indeterminato, ma solo prendere atto che la specie dominante ha ripreso il sopravvento, essendo venute meno le condizioni che potevano legittimare l’apposizione del termine.

Ciò non impedisce di ritenere che le due specie sono distinte l’una dall’altra: va dato atto però che il contratto a termine non è una forma contrattuale diversa dal punto di vista tipologico come, ad es., il contratto di formazione e lavoro, quello d’apprendistato o di lavoro temporaneo, che non a caso sono esclusi espressamente dal campo d’applicazione del decreto legislativo n. 368 del 2001 (cfr. articolo 10, comma 1, lettere a)-c)).

⁽³³⁾ Cfr. S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, 47, che richiama la sentenza n. 210 del 1992 della Corte Costituzionale (in *FI*, 1992, II, c. 3232), nella quale si legge testualmente che “la nullità integrale del contratto nuocerebbe, anziché giovare, al contraente che il legislatore intende proteggere”.

⁽³⁴⁾ Osserva correttamente S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, 48, che è “un problema di qualificazione del tipo contrattuale e non un problema di sanzione”. Cfr. anche M. NAPOLI, *op. cit.*, 96, il quale osserva che “se cade il termine finale, il contratto è a tempo indeterminato (non si converte perché il tipo negoziale è sempre uno)”.

7. La *vis* espansiva e polarizzante esercitata dal decreto legislativo n. 368 del 2001 si è manifestata appieno con il varo della riforma del mercato del lavoro (decreto legislativo n. 276 del 2003): è accaduto così che una specie espressamente esclusa dall'articolo 10, comma 1, lettera *a*), decreto legislativo n. 368 (il lavoro temporaneo) sia stata attratta nell'alveo della disciplina generale relativa al termine, sia pure con qualche correttivo per tener conto della peculiarità della nuova figura (la somministrazione di lavoro) che ha sostituito il contratto di fornitura. Un'inversione radicale rispetto al precedente assetto normativo.

Di conseguenza, la temuta precarizzazione dei rapporti di lavoro flessibili incontra oggi un contrappeso importante nell'estensione ai nuovi tipi contrattuali connotati dall'esistenza di un termine, di regole che, come si è scritto, non sembrano ispirate dal disegno di liberalizzare.

La somministrazione a tempo determinato si pone così in diretta concorrenza con il contratto a termine (difficile dire se sia stata una scelta felice), anche se differenti sono i costi di transazione: come si è osservato in dottrina, "la ragione suscettibile di giustificare il ricorso alla fornitura del lavoro temporaneo è la stessa che può giustificare l'assunzione diretta del lavoratore a tempo determinato" ⁽³⁵⁾.

In effetti, l'articolo 20, comma 4, decreto legislativo n. 276 del 2003 ha richiamato le stesse ragioni o causali che debbono giustificare *ex* articolo 1, comma 1, decreto legislativo n. 368 del 2001 l'apposizione del termine: sul contratto commerciale rifluiscono così, in maniera anomala e singolare, le regole restrittive dettate per limitare il ricorso al lavoro a termine. Quella stessa disciplina dovrà essere puntualmente osservata al momento della stipulazione del contratto fra l'agenzia fornitrice ed il lavoratore, si direbbe *a fortiori* e con qualche ragione in più (cfr. articolo 22, comma 2, decreto legislativo n. 276 del 2003).

L'estensione non può non tenere conto delle peculiarità che caratterizzano questa fattispecie: le ragioni oggettive che debbono giustificare il contratto commerciale di somministrazione, nonché temporanee ⁽³⁶⁾, possono aver riguardo ad esigenze ordinarie e stabili dell'impresa utilizzatrice (cfr. articolo 20, comma 4, decreto legislativo n. 276 del 2003). Mentre la disciplina restrittiva relativa alle assunzioni e riassunzioni dettata dal decreto legislativo n. 368 del 2001 non s'applica al contratto di lavoro temporaneo, perché ne renderebbe eccessivamente rigido l'impiego.

Se così è, non v'è dubbio che rispetto alla disciplina del 1997 (ora abrogata) la somministrazione a termine sia stata sovraccaricata di oneri e pesi che non sono

⁽³⁵⁾ Cfr. P. ICHINO, *Somministrazione di lavoro*, in AA.Vv. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, 2004, 283; M.T. CARINCI, *op. cit.*, 81 ss.

⁽³⁶⁾ Cfr. V. SPEZIALE, *Somministrazione di lavoro, Condizioni di liceità*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004, 322; M. RICCI, *La somministrazione di lavoro dopo la riforma*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, 117; M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro, appalti di servizio, distacco*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 210 ss.; P. CHIECO, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti*, Cacucci, Bari, 2004, 91 ss., spec. 99 ss.

solo formali, tant'è che possono avere ricadute sostanziali importanti, trasformando una somministrazione regolare sulla carta in una irregolare (cfr. articolo 27, decreto legislativo n. 276 del 2003).

Pur se esiste un collegamento fra i due negozi che fanno parte del "triangolo", il contratto commerciale non solo dovrà rispettare di massima le causali che legittimano l'apposizione del termine al contratto di lavoro, ma non potrà essere stipulato oltre i limiti fissati dalla contrattazione collettiva: non a caso l'articolo 20, comma 4, decreto legislativo n. 276 del 2003 ha richiamato l'articolo 10, decreto legislativo n. 368 del 2001, utilizzando persino la stessa tecnica legislativa (s'allude al fatto che i limiti possono essere individuati "anche in misura non uniforme").

A questo punto, non è azzardato prevedere che la contrattazione collettiva finirà per svolgere in relazione al contratto commerciale (e poi con riguardo al contratto di lavoro temporaneo) quel ruolo di controllo che non s'esaurisce nel fissare un tetto massimo, ma che comprende anche l'individuazione delle causali giustificative, estendendo alla somministrazione la casistica confezionata per il contratto a termine (cfr. *retro* paragrafi 5-6).

Queste regole potranno essere applicate anche al contratto di lavoro concluso fra l'agenzia fornitrice ed il lavoratore temporaneo, contratto che è stato riportato sotto l'ombrello regolatore del decreto legislativo n. 368 del 2001 (che pure lo aveva escluso nella versione risalente alla legge n. 196 del 1997).

In tal modo, si è alquanto accentuata la portata polarizzante del decreto legislativo n. 368 del 2001, realizzando l'auspicio di chi s'augurava che la disciplina del termine fungesse da "catalizzatore" rispetto alle altre tipologie flessibili, in modo da poter contare su un insieme omogeneo di regole, evitando sovrapposizioni, interferenze e persino una concorrenza sleale fra i differenti tipi contrattuali (com'è accaduto in passato, ad es., nel concorso fra il contratto di formazione e lavoro e l'apprendistato) ⁽³⁷⁾.

8. Un altro segnale dell'attrazione speciale esercitata dal decreto legislativo n. 368 del 2001 sui tipi flessibili introdotti dalla riforma del mercato del lavoro, è l'articolo 58, comma 1, decreto legislativo n. 276 del 2003: anche al contratto d'inserimento si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dettate per il contratto a tempo determinato.

In realtà, l'estensione è più virtuale che effettiva: basti qui dar conto del fatto che la contrattazione collettiva, persino aziendale, può escludere l'applicazione del decreto legislativo n. 368 del 2001. Diversamente, una disciplina collettiva non potrebbe paralizzare l'applicazione di regole, come quelle contenute nel decreto legislativo n. 368, che hanno una natura imperativa; tanto più che in relazione a queste si è lamentato da un settore della dottrina (cfr. paragrafi 4-5) l'indebito ridimensionamento del ruolo riconosciuto in passato alla contrattazione collettiva.

⁽³⁷⁾ Cfr. L. MONTUSCHI, *Il contratto a termine: istruzioni per l'uso*, cit., 506.

La scelta è sicuramente irragionevole ⁽³⁸⁾: è chiaro che il legislatore ha scambiato (si è scritto, per una “svista”) la durata minima e massima del contratto d’inserimento, che è un elemento essenziale nell’economia di quella fattispecie, con il termine che è una clausola accidentale.

Come si è rilevato in dottrina ⁽³⁹⁾, non possono esservi legami fra un contratto tipico a “durata legale determinata quale il Cfl” ed il termine apposto al contratto di lavoro, tanto è vero che il decreto legislativo n. 368 del 2001 aveva escluso dal suo ambito regolativo sia il contratto di formazione e lavoro, sia l’apprendistato, negozi nei quali era prevista una durata massima.

Del resto, quali norme fra quelle contenute nel decreto legislativo n. 368 del 2001 potrebbero applicarsi al contratto d’inserimento? Non l’articolo 1, comma 1, poiché il termine è giustificato dall’oggetto e dalla causa del contratto (oltre che dalla qualità delle parti stipulanti) ⁽⁴⁰⁾, mentre la regola della “non discriminazione” è palesemente derogata *in peius* dall’articolo 59, comma 1, decreto legislativo n. 276 del 2003 ⁽⁴¹⁾. La rinnovazione del contratto d’inserimento non è consentita, mentre la proroga (con qualche somiglianza con il contratto a termine) non può superare la durata massima stabilita dall’articolo 57, comma 1, decreto legislativo n. 276 del 2003.

Né può stabilirsi un parallelo sostenibile fra la disciplina dell’articolo 56, decreto legislativo n. 276 del 2003 in tema di forma e l’articolo 1, comma 2, decreto legislativo n. 368 del 2001: la stabilizzazione del rapporto consegue, nel primo caso, ad un difetto di forma che investe il contenuto del contratto d’inserimento (non la clausola specifica relativa alla durata), mentre nell’ipotesi del contratto a tempo determinato l’inefficacia (che è equivalente alla nullità) riguarda solo il patto relativo al termine, sicchè si è prospettata in dottrina un’ipotesi di nullità parziale.

Forse l’unica somiglianza, che non imponeva l’assimilazione fra i due contratti quanto alla disciplina regolatrice, sta nel compito attribuito alla contrattazione collettiva di fissare il c.d. tetto massimo, in analogia con quanto statuito sul versante del contratto a termine (cfr. articolo 58, comma 2, decreto legislativo n. 276 del 2003). Si tratta però di una mera eventualità, anche perché l’estensione del decreto legislativo n. 368 del 2001 al contratto d’inserimento può essere persino esclusa dalla contrattazione collettiva.

Se così è, la *vis* espansiva della disciplina del termine ha per questa specie un valore simbolico: l’estensione delle regole contenute nel decreto legislativo n. 368, nei limiti della compatibilità, risponde solo allo scopo politico di riconoscere alla regolazione generale del contratto a termine una funzione tendenzial-

⁽³⁸⁾ Sottolinea questa contraddizione P. BELLOCCHI, *Contratto di inserimento*, in AA.VV. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, cit., 603 ss., spec. 645, rilevando che norme inderogabili di legge “diventano illimitatamente disponibili dall’autonomia collettiva”.

⁽³⁹⁾ Ancora P. BELLOCCHI, *op. cit.*, 642.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. E. BALLETTI, *Contratto d’inserimento, Disciplina del rapporto di lavoro*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *op. cit.*, 685; P. BELLOCCHI, *op. cit.*, 638-639.

⁽⁴¹⁾ Osserva P. BELLOCCHI, *op. cit.*, 644, che l’art. 6 del d.lgs. n. 368 in tema di “non discriminazione” risulta “inconciliabile con la regola del sottoinquadramento e soprattutto con il carattere suppletivo del rinvio”; M. VINCIERI, *Il contratto di inserimento ovvero il “nuovo” Cfl? Modelli a confronto*, in *q. Rivista*, 2004, 64, ipotizza che il contratto di inserimento sia “una forma *sui generis* di contratto a tempo determinato”.

mente polarizzante. Dunque, anche il contratto d'inserimento è entrato nella costellazione del "termine", con qualche difficoltà in più rispetto alla somministrazione e, a dire il vero, senza una reale necessità.

Il limite della "compatibilità" finisce, infatti, per essere quasi assorbente (in senso negativo), mentre l'anomalia rappresentata dalla facoltà d'interdizione riconosciuta alla contrattazione collettiva ridimensiona e impoverisce l'originalità di una scelta che è radicalmente antitetica rispetto all'esclusione prevista dal decreto legislativo n. 368 del 2001 con riferimento a tutti i contratti formativi, nessuno escluso.

Il risvolto (teorico) di questo "pasticcio" è che risulta difficile, se non impossibile, individuare dei principi generali condivisibili, un denominatore comune che funga da collante per i contratti attratti dalla disciplina del decreto legislativo n. 368 del 2001. Di conseguenza, la scelta del legislatore rimane episodica e fine a se stessa, pressoché priva di significati apprezzabili dal punto di vista teorico e sistematico.

9. Per esaurire la ricognizione delle tipologie flessibili e la storia del loro difficile rapporto con la disciplina del lavoro a termine, resta da esaminare il contratto di lavoro intermittente, che appunto può essere stipulato anche a "tempo determinato" (cfr. articolo 33, comma 2, decreto legislativo n. 276 del 2003).

La dottrina si è interrogata sullo specifico punto con diverse e contrastanti conclusioni: v'è chi ha sostenuto⁽⁴²⁾ che il decreto legislativo n. 368 del 2001 non sia applicabile perché quella disciplina non è stata espressamente richiamata (a differenza del caso della somministrazione e del contratto d'inserimento) e chi, invece, propende per la soluzione positiva, pur se la regolazione del lavoro intermittente si pone "in controtendenza"⁽⁴³⁾.

La tesi negativa, che si fonda sulle indicazioni peraltro non vincolanti contenute nella circolare ministeriale n. 4 del 3 febbraio 2005⁽⁴⁴⁾, sopravvaluta il mancato rinvio alla disciplina del decreto legislativo n. 368 del 2001: l'argomento testuale, infatti, non è probante, poiché se il contratto è a termine, è naturale che debba applicarsi la regolazione generale dettata, appunto, dal decreto legislativo n. 368 al fine di contenere gli abusi, sempre possibili.

In altre parole, per negare la (quanto meno teorica) applicabilità del decreto legislativo n. 368 al lavoro intermittente, sarebbe stata necessaria un'espressa esclusione. L'esempio del contratto d'inserimento richiamato dalla circolare ministeriale non è convincente, per le ragioni già illustrate (cfr. paragrafo 8): il contratto d'inserimento è un contratto di durata, piuttosto che un contratto a termine, e pur tuttavia il legislatore, per un eccesso di zelo (o per una svista, come si è scritto in dottrina), ha ritenuto di fare un rinvio espresso al decreto legislativo n. 368 del 2001.

⁽⁴²⁾ Cfr. M. VINCIERI, *Il lavoro intermittente o "a chiamata": natura giuridica e tecniche regolative*, in *q. Rivista*, 2005, 130.

⁽⁴³⁾ Cfr. M. DELL'OLIO, *I rapporti di lavoro atipici nella recente riforma*, in *ADL*, 2005, 82; R. ROMEI, *Il lavoro intermittente*, in AA.VV. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, cit., 424.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. circ. Min. lav. n. 4/2005, in *GU*, 10 febbraio 2005, n. 33.

Sciolto il primo nodo resta il secondo, più delicato e complesso. Condizione essenziale per poter ipotizzare la riconducibilità della specie flessibile sotto l'ombrello del decreto n. 368 del 2001, ogni qual volta il contratto di lavoro intermittente sia a termine, è che la stessa si collochi nell'area del lavoro subordinato. Se, infatti, si tratta di lavoro autonomo, per essere il lavoratore libero di rispondere (o no) alla chiamata, esattamente come il datore ⁽⁴⁵⁾, è evidente che il termine apposto afferisce ad un'obbligazione estranea all'ambito della subordinazione.

Ad un'identica conclusione, secondo una dottrina, dovrebbe giungersi ove si configuri un'ipotesi di "non contratto" ⁽⁴⁶⁾ ovvero di contratto nullo in quanto viziato da una condizione meramente potestativa bilaterale ⁽⁴⁷⁾. Peraltro, se si superano questi ostacoli preliminari che riguardano una delle possibili forme di lavoro intermittente, quella più povera di contenuti e forse più appetibile per il datore, resta d'affrontare la problematica dei limiti entro i quali può essere applicata la disciplina del decreto legislativo n. 368 del 2001.

Gli spazi sono obiettivamente ristretti: le causali di cui all'articolo 1, comma 1, decreto legislativo n. 368 del 2001 debbono ritenersi assorbite dalle previsioni collettive (cfr. articolo 34, comma 1, decreto legislativo n. 276 del 2003) alle quali è stato attribuito dal legislatore il compito di specificare le "esigenze" da soddisfare attraverso il lavoro intermittente. Il comma 2 dell'articolo 1, decreto legislativo n. 368 del 2001 è parimenti assorbito dall'analoga previsione contenuta nell'articolo 35, lettera a), decreto legislativo n. 276 del 2003; il comma 3 dell'articolo 34, decreto legislativo n. 276 del 2003 elenca i casi in cui è vietato il ricorso al lavoro intermittente in analogia a quanto già previsto nell'articolo 3, decreto legislativo n. 368 del 2001, che contiene però una previsione in più – la lettera c) –, quella relativa ai casi in cui sia operante in azienda una sospensione o una riduzione dell'orario di lavoro che prevede il trattamento d'integrazione salariale.

Se si ritiene applicabile al lavoro intermittente la disciplina generale del lavoro a termine, ovviamente nei limiti (impliciti) dell'oggettiva compatibilità, non v'è ragione per non tener conto di questo divieto, pur se s'introducono delle disparità, ai limiti della costituzionalità, rispetto all'ipotesi in cui il contratto di lavoro intermittente sia concluso a tempo indeterminato.

Sarebbe applicabile, inoltre, la regola che impone alla contrattazione collettiva di fissare un "tetto" (c.d. contingentamento). Sotto questo profilo il lavoro intermittente a tempo determinato si troverebbe (e non è una novità) in concorrenza con il contratto a termine, al pari delle altre specie alle quali è stata estesa per espressa volontà del legislatore la regolazione contenuta nel decreto legislativo n. 368 del 2001.

⁽⁴⁵⁾ Osserva peraltro M. VINCIERI, *Il lavoro intermittente ecc.*, cit., 129, che anche la specie caratterizzata dalla riserva di chiamare e rispondere liberamente alla chiamata subirà una "attrazione naturale nell'area del lavoro subordinato".

⁽⁴⁶⁾ Cfr. spec. L. DE ANGELIS, *Lavoro intermittente senza obbligo di risposta alla chiamata: contratto senza contratto?*, in *ADL*, 2004, 885 ss.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. A. PERULLI, *Il lavoro intermittente*, in A. PERULLI (a cura di), *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, 142.

Lo stesso dicasi per la disciplina della proroga (articolo 4) e della successione dei contratti (articolo 5), norme che potrebbero in qualche misura riequilibrare e compensare l'eccesso di precarietà che caratterizza questo tipo estremo che tende a collocarsi nella zona grigia fra il lavoro autonomo e quello subordinato.

Infine, per quanto concerne il lavoro "ripartito" (cfr. articolo 41, decreto legislativo n. 276 del 2003), è nella facoltà delle parti decidere se apporre o meno un termine, così come è possibile sul versante del *part-time*. A quel punto, preliminare sarà l'accertamento che siano state rispettate tutte le condizioni, formali e sostanziali, dettate dal decreto legislativo n. 368 del 2001 e applicabili alla specie, sebbene il lavoro ripartito sia stato definito dal legislatore un contratto "speciale" ⁽⁴⁸⁾.

In ambedue i casi non è stato richiamato espressamente il decreto legislativo n. 368 del 2001, ma l'applicazione di quella disciplina discende *ex se* dalle regole generali e non può essere, per questo motivo, considerata un'appropriazione o una vocazione onnivora del contratto a termine.

10. È innegabile che il legislatore si sia impegnato, pur se in maniera episodica, nel tentativo di "mettere in comunicazione fra loro le specie negoziali che presentano quale denominatore comune la precarietà" ⁽⁴⁹⁾. In particolare, la disciplina del contratto a termine è stata utilizzata come una sorta di catalizzatore normativo rispetto ad altri tipi negoziali in qualche modo legati ad un termine finale. Non è chiaro se lo scopo, consapevolmente perseguito, sia quello d'individuare un *corpus* di regole comuni.

Solo l'apprendistato, nelle varianti introdotte dal decreto legislativo n. 276 del 2003 (cfr. articoli 47 e ss.), si sottrae al novero delle figure attratte dalla regolazione del decreto legislativo n. 368 del 2001. Si possono poi aggiungere gli *stages* e, in generale, i rapporti definiti di "non lavoro" (ad es., le borse di lavoro): in tutti questi casi manca però un presupposto essenziale, appunto una prestazione subordinata.

Tutt'intorno s'estende un vasto arcipelago di fattispecie escluse, alcune delle quali di non facile lettura o comprensione: si tratta di briciole cadute dal tavolo (i rapporti di lavoro sino a tre giorni nel settore del turismo e dei pubblici servizi e quelli instaurati con aziende che commerciano prodotti ortofrutticoli). Oppure sono aree avulse dal sistema, o che aspirano ad essere tali, quali i rapporti a termine in agricoltura o il contratto di lavoro con i dirigenti.

Esistono poi diverse specie di lavoro occasionale potenzialmente concorrenti fra loro: quello definito tale perché la durata del termine non può superare i dodici giorni (cfr. articolo 1, comma 4, decreto legislativo n. 368 del 2001) e le prestazioni che non debbono superare i trenta giorni nell'anno solare con lo stesso committente e con un compenso complessivo sino a cinque mila euro (cfr. articolo 61, comma 2, decreto legislativo n. 276 del 2003). Queste ultime figure

⁽⁴⁸⁾ Cfr. L. MONTUSCHI, *Il lavoro ripartito*, in AA.VV. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, cit., 437 ss.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. L. MONTUSCHI, *Il contratto a termine: istruzioni per l'uso*, cit., 504.

contrattuali appartengono al *genus* del lavoro autonomo ⁽⁵⁰⁾, ma potrebbero anche scivolare nell'ambito del lavoro subordinato ⁽⁵¹⁾ e ricadere, pur se per taluni aspetti, sotto il governo del decreto legislativo n. 368 del 2001. Analoghe riflessioni valgono per le prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da lavoratori appartenenti a fasce deboli e svantaggiate (cfr. articoli 70 e ss., decreto legislativo n. 276 del 2003) ⁽⁵²⁾.

Infine, sono state mantenute in vigore alcune norme che riguardano situazioni particolari ⁽⁵³⁾: permane la specie del termine soggettivamente giustificato (è il caso dei lavoratori in mobilità: cfr. articolo 8, comma 2, legge n. 223 del 1991) ⁽⁵⁴⁾, mentre la singolare figura del contratto a termine finalizzato "all'occupabilità di lavoratori anziani" (cfr. articolo 75, legge n. 388 del 2000) è stata cancellata dalla successiva legge finanziaria (legge 23 agosto 2004, n. 243, articolo 1, comma 12). Al contrario, la disciplina della sostituzione dei lavoratori che usufruiscono di congedi parentali (cfr. articolo 4, decreto legislativo n. 151 del 2001) rientra invece a pieno titolo nel novero delle esigenze "sostitutive" di cui all'articolo 1, comma 1, decreto legislativo n. 368 del 2001.

Il quadro è molto variegato, tra fattispecie escluse ed altre attratte dal decreto legislativo n. 368 del 2001: manca tuttavia una chiara visione d'assieme, quell'approccio regolativo che contribuirebbe, da un lato, a rendere il contratto a termine meno subalterno rispetto al prototipo normativo, dall'altro, ne consoliderebbe la figura in modo autonomo e polarizzante rispetto alle contigue tipologie flessibili. Si colgono ancora troppi segnali contraddittori: esclusioni e attrazioni si susseguono senza un filo logico o un ragionevole fine che consenta d'abbozzare un modello fruibile o d'individuare principi comuni d'applicare oltre i confini segnati dal decreto legislativo n. 368 del 2001. La qual cosa rende oneroso e poco gratificante il compito dell'interprete, e purtroppo scarsi i risultati sul piano ricostruttivo e sistematico.

Il contratto a termine e la liberalizzazione negata – Riassunto. *L'A. esamina l'impatto ordinamentale della riforma del contratto a termine, alla luce tra l'altro delle prime applicazioni giurisprudenziali della nuova disciplina e dei recenti interventi della contrattazione collettiva. In contrasto con il quadro di apparente rottura segnata dalla riforma nei confronti del regime vincolistico previgente, dal dato legale e dalla sua applicazione giudiziaria emergono con maggior forza gli elementi di continuità, con riguardo sia al ruolo dell'autonomia privata, la cui centralità nella definizione delle ipotesi legittimanti appare più virtuale che reale, sia ai vincoli formali del contratto, resi ancora più gravosi rispetto al passato in particolare sotto il profilo delle conse-*

⁽⁵⁰⁾ M. PEDRAZZOLI, *Lavoro a progetto e lavoro occasionale. Definizione e campo di applicazione*, in AA.VV. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, cit., spec. 724 ss.

⁽⁵¹⁾ Cfr. A. PERULLI, *Lavoro a progetto e lavoro occasionale. Definizione e campo di applicazione*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *op. cit.*, 732, secondo il quale può ricorrere un caso di lavoro subordinato, qualora "il committente abbia stipulato il ricorso ad una collaborazione occasionale coordinata e continuativa per evitare i più alti costi della subordinazione".

⁽⁵²⁾ Si rinvia a A. PERULLI, *op. ult. cit.*, 734.

⁽⁵³⁾ Cfr. R. FOGLIA, *Esclusioni e discipline specifiche*, in *Commentario sull'attuazione della Direttiva n. 70/99/CE, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso dall'Unice, dal Ceep e dal Ces (d.lgs. 6 settembre 2003 n. 368)*, cit., 111.

⁽⁵⁴⁾ Secondo M. MARINELLI, *op. cit.*, 54, il d.lgs. n. 368/2001 escluderebbe ulteriori ipotesi "legate a situazioni soggettive dei lavoratori".

guenze sanzionatorie delle trasgressioni. Anche la contrattazione collettiva sembra essere riuscita a ricostituire in pieno quelle prerogative che la riforma aveva inteso ridimensionare, accreditandosi pure nel nuovo regime come strumento regolatore a tutto campo, specialmente sul piano della definizione delle causali giustificatrici. Infine, non sembra essere pienamente riuscito il disegno legislativo di qualificare il d.lgs. n. 368/2001 come disciplina polarizzante rispetto alle altre tipologie d'impiego connotate dall'esistenza di un termine: per ognuna di queste la legge definisce rilevanti eccezioni e deroghe all'applicazione del d.lgs. n. 368, dal che risulta un quadro frammentario entro il quale non è possibile delineare un modello di principi comuni di generale applicazione.

Fixed-term contracts and the lack of liberalisation (Article in Italian) – Summary. *The author examines the legal impact of the reform of fixed-term contracts, in the light of case law relating to the new measures and recent collective bargaining provisions. In contrast with the overall picture of the reform as breaking away from past constraints, it may be seen from a close reading of the reform and its application by the courts that there are strong elements of continuity. In particular, the centrality of private autonomy appears to be more virtual than real, while formal constraints on employment contracts have become even more binding than in the past, in particular in terms of the sanctions laid down in cases of non-compliance. Collective bargaining also appears to have fully reconstructed the prerogatives that the reform was intended to curtail, playing a major regulatory role in the new legislative framework, especially in terms of the definition of justificatory reasons. Finally, the aim of the legislator does not appear to have been fully realised in the sense that Legislative Decree no. 368/2001 was intended to provide a clear alternative to other types of employment characterised by the existence of a fixed term: for each of these employment types the law provides significant exceptions and exemptions from the application of Legislative Decree no. 368, resulting in a fragmentary framework within which it is impossible to identify a model of common principles of general application.*

RELAZIONI INDUSTRIALI E RISORSE UMANE

Le relazioni industriali e la gestione del personale nel Gruppo Manutencoop

Pietro Testoni

Sommario: 1. Origini. – 2. Attività e Sviluppo. – 3. Organizzazione del Gruppo. – 4. Valori. – 5. Politiche di Gestione delle Risorse Umane. – 6. Relazioni industriali. – 7. Conclusioni.

1. La Cooperativa Manutencoop è stata costituita nel 1938 da sedici operai per organizzare il proprio lavoro nell'ambito degli appalti delle Ferrovie dello Stato. La denominazione era, infatti, "Cooperativa per Manovalanze Ferroviarie", e le attività svolte erano prevalentemente di natura manutentiva e di manovalanza generica.

Tra alterne vicende la Cooperativa arriva alla fine degli anni Sessanta, periodo nel quale le nuove leggi mettono in discussione la prosecuzione delle attività svolte fino a quel momento. I soci sono costretti a "rifondare" la Cooperativa e avviano una nuova fase di sviluppo con la ricerca di nuovi sbocchi di mercato. Si cambia anche la denominazione che diventa "Manutencoop". Si innesca uno sviluppo progressivo tanto che da una realtà di alcune decine di persone la Cooperativa diventa, a fine anni Settanta, una realtà di alcune centinaia di soci lavoratori.

2. A metà degli anni Ottanta Manutencoop inizia un ulteriore e radicale cambiamento. Questo cambiamento è caratterizzato da una razionalizzazione dei servizi erogati che diventano: pulizie civili sanitarie ed industriali; conduzioni, manutenzioni, costruzioni di impianti termici e di condizionamento; costruzioni e manutenzioni edili; raccolta e smaltimento di rifiuti urbani e speciali. Nello stesso momento si procede alla ridefinizione della strategia di sviluppo e posizionamento di mercato, alla ridefinizione dell'assetto organizzativo in senso divisionale, allo sviluppo di competenze tecnico-specialistiche e progettuali nei diversi servizi e settori di attività, allo sviluppo ed applicazione di sistemi di pianificazione e controllo economico-gestionali, alla diffusione della cultura organizzativa e di uno stile di direzione orientato al risultato.

* *Pietro Testoni è il Direttore del Personale di Manutencoop Società Cooperativa – Società Capogruppo.*

Tale formula accompagna la forte crescita di mercato di Manutencoop, tanto che la Cooperativa si accredita come una delle più importanti aziende di servizi integrati e specializzati, portandosi in testa alla classifica delle prime 500 aziende europee che presentano performance d'eccellenza.

Oggi, dopo un'ulteriore fase evolutiva, Manutencoop è tra le primarie aziende di *facility management* e caratterizza la propria offerta di servizi in senso modulare, con una forte propensione all'integrazione e all'innovazione attingendo dalla tecnologia informatica, dalla telematica e dall'organizzazione delle risorse.

Con i clienti il rapporto è orientato ad una forte assunzione di responsabilità sui risultati (contratti di *global service*) e si propone come partner ed interlocutore per la soluzione dei problemi.

3. La forte crescita ha comportato la necessità di un riassetto "istituzionale" ed organizzativo che è approdato alla costituzione di una rete di imprese riconoscibili per il rilevante orientamento al mercato ed ai bisogni del cliente.

Oggi non si può più parlare della Cooperativa Manutencoop, ma si deve parlare del Gruppo Manutencoop che opera in due macro aree d'affari riconducibili ai servizi ambientali ed al *facility management*, rivolte ad Enti pubblici, Sanità pubblica e privata, Grandi Gruppi sia pubblici che privati.

La Cooperativa è la capogruppo, ha funzioni di *holding* industriale e svolge direttamente l'attività di somministrazione di lavoro. Le società controllate erogano i vari servizi nelle aree *core business* del Gruppo: il *facility management* e i servizi ambientali.

Il fatturato aggregato del Gruppo Manutencoop nel 2004 è stato pari a 524,5 milioni di euro con un numero di dipendenti pari a 11.800.

4. Tutti i momenti di evoluzione e cambiamento sono stati accompagnati dalla conferma e dall'aggiornamento dei valori etici che sono alla base della *mission*, prima solo della Cooperativa ed ora di tutte le Aziende del Gruppo.

I valori focali del Gruppo possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- garantire la continuità occupazionale e le migliori condizioni economiche, sociali e professionali del socio e del lavoratore; promuoverne il coinvolgimento e la responsabilità;
- valorizzare il lavoro come fattore di libertà e di fondamento della società;
- promuovere nuove opportunità occupazionali e di affermazione sociale, con particolare riguardo alle categorie esposte alla disoccupazione, alla sottoccupazione e a situazioni di sfruttamento;
- fornire servizi di qualità con imprese costantemente tese a infondere (dare) innovazione ed efficienza al cliente;
- contribuire a migliorare la vita delle persone e l'ambiente delle città per le generazioni attuali e future;
- rafforzare e sviluppare l'economia sociale.

5. Per il Gruppo Manutencoop le risorse umane sono il primo fattore competitivo, il patrimonio più importante per la crescita e lo sviluppo aziendale; sono il "biglietto da visita" dell'azienda presso il cliente. Tutte le persone sono importanti in Manutencoop, da chi ha compiti esecutivi a chi ha funzioni dirigenziali,

perché tutti partecipano ogni giorno all'obiettivo primario della soddisfazione del cliente.

L'ottenimento di risultati concreti nel garantire buoni standard di servizio e di soddisfazione del cliente sono possibili solo con una gestione delle risorse umane improntata al coinvolgimento ed alla valorizzazione professionale.

Ai collaboratori Manutencoop richiede una costante capacità di crescita attraverso l'esperienza sul campo e mirati programmi formativi. L'organizzazione aziendale stessa favorisce la diffusione delle conoscenze, perché è solo attraverso il continuo scambio di idee, esperienze, valori e proposte che si realizzano gli obiettivi aziendali in maniera efficace.

Fin dall'inizio del rapporto di lavoro si cerca di attivare un meccanismo di *fiducia*, dando vita ad un percorso di "accoglienza" durante il quale l'azienda forma il neo dipendente sia per quanto riguarda la mansione che dovrà svolgere sia in materia di legislazione della sicurezza.

La formazione in ingresso avviene sempre attraverso l'affiancamento ad un collega più esperto e la sua durata dipende dalla complessità del ruolo da ricoprire.

Una volta inseriti "a regime" nel proprio ruolo, i collaboratori hanno delle opportunità frequenti e costanti di ampliare e aggiornare le proprie competenze sia attraverso la partecipazione a corsi a catalogo sia attraverso l'organizzazione di progetti formativi interni.

Tre sono i cardini principali della cultura gestionale delle risorse umane: il *rispetto, la collaborazione e l'orientamento al risultato*.

La *cultura del rispetto* è estesa a tutti i rapporti che i lavoratori intrattengono con le Aziende del Gruppo Manutencoop, a cominciare dal fatto che viene garantito il rispetto dei contratti di lavoro, delle leggi, dei regolamenti e delle normative sulla sicurezza. Affermare che si rispettano i contratti e le leggi può sembrare una affermazione scontata per cose dovute, ma non lo è se si pensa ai settori in cui operano le Aziende del Gruppo Manutencoop, settori in cui il lavoro irregolare o il lavoro sommerso sono ampiamente presenti e le norme sulla sicurezza spesso disattese.

Considerare il dipendente una risorsa vuol dire prima di tutto trattarlo con rispetto, quindi, i responsabili di risorse umane sanno che si devono rivolgere ai loro collaboratori con modi educati, che tutte le richieste di modifica della prestazione devono essere conformi alle regole e alle buone pratiche applicate dal Gruppo.

Il lavoratore sa che deve orientare il proprio operato in modo da rispettare i colleghi, i superiori e i beni aziendali o dei terzi presso i quali si svolgono le prestazioni. A fronte dei comportamenti difforni dalle regole si procede inizialmente con interventi bonari, per passare, nel caso vengano reiterati comportamenti in contrasto con i doveri del lavoratore, a procedure di contestazione d'addebito e provvedimenti disciplinari.

Il secondo cardine della cultura gestionale è la *ricerca della collaborazione* e la trasmissione del senso d'appartenenza. Il Gruppo Manutencoop ha potuto costruire parte delle sue performance grazie alla capacità di trasmettere a tutti coloro che gestiscono delle risorse umane l'idea che hanno dei "collaboratori" e non dei "dipendenti". Il fatto di avere sempre favorito la crescita professionale

per vie interne ha aiutato le persone investite di responsabilità a gestire il personale cercando di coniugare le esigenze dell'organizzazione con le esigenze dei collaboratori. Allo stesso tempo il lavoratore sente che il suo responsabile è "uno di loro" con cui si può dialogare.

Molta attenzione viene dedicata all'integrazione e alla comunicazione interna con lo scopo di rendere partecipi tutti i lavoratori degli obiettivi del Gruppo, delle relative modalità di perseguimento degli stessi, dei riconoscimenti e dei risultati ottenuti e, quando succede, anche di quelli mancati.

L'attività d'integrazione dedica particolare attenzione anche ai lavoratori non comunitari: c'è da segnalare l'effettuazione annuale di una *festa multi-etnica* e la pubblicazione sul periodico aziendale di una sintesi degli articoli in inglese ed in arabo, fatto che è stato ripreso positivamente anche dalla stampa nazionale.

L'abitudine al coinvolgimento facilita la diffusione della *cultura del raggiungimento degli obiettivi aziendali*, che deve orientare l'attività lavorativa di tutti a prescindere dal livello di responsabilità.

Trattandosi di una Cooperativa, uno dei cardini fondamentali della cultura aziendale non può che essere quello del raggiungimento degli obiettivi/risultati, poiché i meccanismi di capitalizzazione consentiti alle cooperative dalla legislazione sono limitati, essendo individuabili, praticamente, in quello dell'apporto di capitale da parte dei soci ed in quello derivante dall'accantonamento degli utili conseguiti attraverso l'attività aziendale.

La capacità di capitalizzazione delle cooperative è da sempre un freno allo sviluppo delle stesse. L'apporto del capitale dei soci è normalmente un apporto limitato, in quanto i soci sono lavoratori che vivono della loro retribuzione e non possono certo accantonare quote elevate di salario da destinare a capitale sociale, quindi la leva del capitale di rischio apportato dai soci lavoratori è una leva insufficiente.

L'alternativa reale che rimane alle cooperative per finanziare il loro sviluppo è quella dell'indebitamento oneroso, ma anche questa è una alternativa, ovviamente, che non può essere utilizzata oltre un certo limite, per cui le cooperative sono costrette ad essere rigorose nel perseguimento di risultati economici e di mercato da cui trarre le risorse da reinvestire nello sviluppo.

6. Il modello delle relazioni industriali adottato dal Gruppo Manutencoop tende ad essere coerente con tutto quanto spiegato precedentemente, nel senso che è teso a tenere nella giusta considerazione sia la forte caratterizzazione sociale dell'impresa cooperativa, e delle imprese controllate, che il rigoroso modello organizzativo orientato al raggiungimento di elevate performance. I due concetti sopra enunciati possono sembrare alternativi, ma la storia delle relazioni industriali di Manutencoop dimostra che possono convivere.

La loro convivenza si sintetizza in quella che possiamo chiamare "l'etica delle relazioni industriali di Manutencoop", che proprio per il fatto di essere riconosciuta dagli interlocutori, ha permesso di gestire anche momenti di elevata conflittualità con le Organizzazioni Sindacali.

I parametri di questa etica si possono riassumere nei punti seguenti:

- non eludere il confronto con l'interlocutore sindacale;
- ricercare costantemente soluzioni negoziali;

- “non stravincere”;
- sviluppare relazioni sindacali “orizzontali”;
- partecipare fattivamente alle negoziazioni dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro dei settori ove il Gruppo Manutencoop è presente con aziende leader o aziende di primario interesse nazionale (Ccnl Pulizie – Multiservizi, Nettezza Urbana aziende private e Lavanderie Industriali).

Non eludere il confronto con l'interlocutore sindacale significa essere sempre disponibili a mettere le carte in tavola anche quando converrebbe all'azienda avere atteggiamenti dilatori o poco trasparenti. La scelta di mettere l'interlocutore sindacale nella condizione di conoscere la realtà delle situazioni o dei fatti concreti è una scelta di convenienza: se le relazioni industriali sono impostate su binari di correttezza diventa difficile per il Sindacato promuovere azioni pretestuose. Nella maggioranza dei casi, tra l'altro, l'esperienza dimostra che questo atteggiamento giova a stemperare il “clima” ed aiuta la ricerca di soluzioni equilibrate.

Allo stesso tempo viene preteso il mantenimento delle relazioni industriali aziendali sulla base delle previsioni contrattuali, le quali assegnano a questo livello determinati argomenti di confronto e d'intesa. Nei casi in cui il Sindacato ha avanzato richieste su materie già trattate dalla contrattazione a livello nazionale è stato risposto garbatamente che l'Azienda non era disponibile al confronto, in quanto materie non previste per la contrattazione in azienda.

Ricerca costantemente soluzioni negoziali prende spunto dal fatto che nelle aziende che hanno raggiunto elevate dimensioni economiche ed a forte intensità di lavoro, un certo “grado di conflittualità” è strutturale. Il conflitto non è, quindi, vissuto come un fatto patologico, ma lo si considera piuttosto come una derivazione della manifestazione di sensibilità diverse per il perseguimento di un interesse comune che è quello della salvaguardia e dello sviluppo aziendale, per cui il conflitto deve essere ricondotto a sintesi nell'interesse di entrambe le parti.

Solo nel caso in cui la controparte mostrasse di non avere in alcun conto il bene dell'azienda, il conflitto *tout court* può essere l'unica alternativa possibile alla soluzione negoziale. In tal caso, quasi sempre, ha conseguenze disastrose per entrambe le parti.

Non stravincere è una locuzione inventata in azienda e che certamente è più attinente allo sport che non a questioni di rapporti con le Organizzazioni Sindacali, ma rende bene l'idea del fatto che nelle trattative sindacali ognuna delle parti, alla fine, valuta il “risultato” che ha conseguito. Cosa si intende con “non stravincere”?

Si intende il fatto che anche quando l'interlocutore sindacale può essere in difficoltà per scarsa rappresentatività o per ragioni di natura “politica”, per cui sarebbe facile per l'azienda umiliarne il ruolo, la scelta è, invece, quella di mantenere ugualmente un rapporto di parità riconoscendone la finalità sociale di rappresentante legittimo dell'interesse dei lavoratori.

Quando è capitato che in determinate condizioni ambientali l'azienda avrebbe potuto agire senza interloquire con le Organizzazioni Sindacali, ha preferito ricercare ugualmente il dialogo e il confronto per trovare soluzioni possibilmente condivise. Un atteggiamento del genere è utilitaristico, considerato che su tutta una serie di questioni il confronto sindacale è previsto per legge o per contratto.

Se sono state create buone pratiche nei rapporti con le OO.SS., l'esperienza ha dimostrato che esse sono utili a rendere meno conflittuali le situazioni critiche in cui l'azienda deve chiedere sacrifici ai lavoratori.

Naturalmente un'impostazione del genere è consigliabile ad una azienda ben strutturata sul piano delle relazioni industriali per non metterla nelle condizioni di "straperdere" nel caso in cui le situazioni siano ribaltate, ossia deve essere in grado di dispiegare una elevata capacità di relazione quando è il Sindacato ad essere in una posizione di forza.

Lo sviluppo dell'azienda, da prevalentemente locale ad azienda nazionale, ha fatto avvertire la necessità di sviluppare relazioni sindacali *omogenee* con interlocutori che siano meno pressati dal quotidiano, nel senso che si è avvertita l'esigenza di instaurare rapporti non solo con le realtà verticali territoriali (sindacati di categoria) – che nel caso del Gruppo Manucoop ammontano a più di cento – ma anche con le strutture sindacali orizzontali.

In tale contesto si è ricercato l'interlocutore confederale col quale affrontare le questioni più di prospettiva, tanto che nel 1998 è stato siglato un protocollo con le Segreterie Regionali dell'Emilia Romagna di Cgil, Cisl e Uil.

L'invito, partito dall'Azienda, era rivolto alle segreterie confederali di tutte le Regioni ove in quel momento Manucoop aveva dei dipendenti, ma alla fine le uniche Organizzazioni che hanno mostrato un effettivo interesse sono state solo quelle dell'Emilia Romagna.

Il protocollo del 1998 risente, naturalmente, di tutte le difficoltà che ci sono nello stabilire rapporti con le organizzazioni orizzontali del Sindacato, che hanno *poteri residuali* di trattativa essendo escluse dal confronto le tematiche previste o normate dai Ccnl.

L'importanza del protocollo è *politica* e prevede momenti di confronto sulle tematiche del mercato dei servizi relativamente all'applicazione integrale dei Contratti di Lavoro, alla ricerca di regole trasparenti nell'affidamento degli appalti, sullo sviluppo aziendale e sulle scelte strategiche ed innovative dell'Azienda.

L'evoluzione societaria dell'ultimo periodo e l'ulteriore estensione della presenza del Gruppo Manucoop in nuove Regioni d'Italia ha portato le Organizzazioni Sindacali Nazionali di Categoria a richiedere una ridefinizione del protocollo del '98, per farlo diventare un accordo quadro che stabilisca regole generali su materie sino ad ora demandate solo alla contrattazione delle singole categorie.

La sfida è grande poiché non sarebbe il solito accordo di gruppo tra il sindacato nazionale di categoria di una azienda che ha, ad esempio, più stabilimenti sparsi in Italia; qui si tratta di fare un accordo in cui sono presenti sindacati nazionali di categorie diverse, assieme alle organizzazioni confederali regionali, per definire e regolamentare materie contrattuali fino ad ora riservate alla singola contrattazione territoriale di categoria.

La volontà di tutte le parti in causa è stata già espressamente dichiarata in un documento e gli incontri per la sua definizione sono imminenti. Ora non resta che entrare nello specifico per vedere la reale capacità delle parti di costruire una intesa che tenga conto sia delle differenti realtà imprenditoriali del Gruppo (omogenee per l'unicità della proprietà e per il fatto di appartenere tutte al mondo dei servizi), sia dalla differente stratificazione organizzativa del Sindacato.

L'ultimo punto focale di quella che in premessa del paragrafo è stata chiamata *l'etica delle relazioni industriali* del Gruppo Manutencoop è la presenza attiva alle negoziazioni dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro dei settori ove il Gruppo Manutencoop è presente con aziende leader o aziende di primario interesse nazionale.

A questo livello di partecipazione viene attribuita molta importanza per la ragione che nei servizi il fattore lavoro è quello di gran lunga più rilevante rispetto agli altri fattori produttivi ed organizzativi, e la contrattazione nazionale è preponderante rispetto agli altri livelli contrattuali nel determinare le regole di utilizzo e di gestione del personale e nella determinazione del costo della manodopera.

In un settore come quello dei servizi, la contrattazione nazionale può essere decisiva per determinare l'incremento o il decremento della fascia del lavoro irregolare: attraverso la definizione delle regole per l'applicazione del Ccnl, attraverso la regolamentazione di criteri gestionali più o meno flessibili, modulando costi contrattuali compatibili col mercato.

Per una struttura come Manutencoop che vuole rispettare le regole e che chiede che il mercato sia regolato da norme uguali per tutti, dove il vantaggio competitivo non sia determinato dalla totale o parziale mancata applicazione dei contratti di lavoro, è fondamentale che la contrattazione nazionale sia orientata al recupero di fasce sempre più consistenti di lavoro irregolare.

Il Ccnl non è lo strumento più idoneo per la lotta all'evasione, al lavoro sommerso o irregolare, anzi non lo dovrebbe essere per nulla, ma in un contesto in cui lo Stato fatica a fare rispettare le regole, diventa l'unico strumento utile che le parti datoriali e sindacali hanno a disposizione per un parziale controllo del mercato del lavoro nel settore dei servizi.

L'ultima annotazione di questo paragrafo riguarda la considerazione che viene attribuita all'interno del Gruppo all'attività delle relazioni industriali.

Come si è cercato di rimarcare in più occasioni, la capacità competitiva di Manutencoop deve essere compatibile con metodi di gestione delle risorse umane rispettosi delle regole. Per tale ragione le relazioni industriali non sono considerate una questione da specialisti (agli specialisti compete tenere rapporti corretti con le Organizzazioni Sindacali ed essere abili nel negoziato), ma la cultura dei rapporti azienda-sindacato si cerca di diffonderla a tutti i livelli gestionali, nel senso che in tutti i livelli di gestione delle risorse umane deve essere presente la consapevolezza che i comportamenti – anche se attivati involontariamente – possono generare conflittualità indesiderata ed inutile, per questo è conveniente che la cultura della relazione e delle dinamiche dei rapporti con le Organizzazioni Sindacali sia conosciuta da tutti.

7. Infine, qualcuno potrebbe aver notato che pur trattandosi di una Cooperativa non si è mai fatto cenno ai soci: né all'eventuale loro coinvolgimento nelle relazioni sindacali, né alle conseguenze delle intese sottoscritte con le OO.SS. sulle prestazioni lavorative dei soci e sulle attività sociali della cooperativa.

Su questo punto si può dire che Manutencoop è stata un'antesignana dell'attuale legislazione sulla cooperazione (legge n. 142/2001) la quale prevede – detto schematicamente – che il socio abbia con la cooperativa due distinti rapporti: uno come lavoratore ed uno come socio, per cui al socio lavoratore devono essere

applicati i contratti di lavoro e i trattamenti economici da essi previsti. Prima si potevano adottare regolamenti interni per derogare dall'applicazione dei Ccnl. Manutencoop, da sempre, ha esplicitato nei suoi regolamenti interni di gestione del rapporto socio-cooperativa la regola che anche ai soci lavoratori si dovessero applicare il contratto di lavoro di riferimento e tutte le intese di natura normativa o salariale previste dalla contrattazione sindacale aziendale. Allo stesso tempo in caso di eventuali controversie di lavoro la cooperativa ha scelto di non invocare *l'incompetenza* del giudice del lavoro che era, invece, espressamente prevista per legge, rendendo con ciò il socio in tutto e per tutto uguale al lavoratore dipendente.

In buona sostanza la Cooperativa non ha mai inteso fare distinzione tra lavoratore dipendente e lavoratore socio, tant'è che ci sono soci lavoratori di Manutencoop che hanno fatto parte e che fanno tuttora parte delle Rappresentanze Sindacali Aziendali.

Il socio lavoratore, nella sua veste d'imprenditore, esercita ed attua le regole previste per la gestione imprenditoriale dell'azienda cooperativa e, nel caso gestisca con oculatezza l'impresa, ne trae i relativi vantaggi quali – ad esempio – la distribuzione del ristorno, per cui, da un punto di vista economico, i soci hanno una remunerazione superiore a quella dei dipendenti attraverso il meccanismo delle somme erogate sotto tale forma. Essere socio di una cooperativa deve essere un vantaggio e non uno svantaggio.

Le relazioni industriali e la gestione del personale nel Gruppo Manutencoop – Riassunto. *L'A. muove dalla ricostruzione delle origini e dello sviluppo del Gruppo Manutencoop, con particolare riguardo ai settori di attività, al processo di razionalizzazione dei servizi e alla strategia dell'impresa sul mercato, per rappresentarne, poi, la struttura attuale, le aree d'affari in cui operano le Aziende che fanno parte del gruppo (servizi ambientali e facility management rivolti a Enti pubblici, Sanità pubblica e privata, Grandi Gruppi pubblici e privati) e i valori etici cui la mission del Gruppo è orientata. A fronte di queste premesse, l'A. rileva come le risorse umane rappresentino il primo fattore competitivo e il patrimonio più importante per la crescita e lo sviluppo aziendale, analizzando, successivamente, il modello di gestione delle risorse umane e il modello di relazioni sindacali seguiti nelle Aziende del Gruppo. La gestione delle risorse umane, improntata ad una politica di coinvolgimento e valorizzazione professionale, è organizzata in funzione di tre cardini principali: la cultura del rispetto, la ricerca della collaborazione e la cultura del raggiungimento degli obiettivi aziendali. Le relazioni sindacali, a fronte delle peculiarità derivanti dalla forte caratterizzazione sociale dell'impresa cooperativa (e delle imprese controllate) e dal modello organizzativo orientato al raggiungimento di performance elevate, sono improntate ad un modello sintetizzato come "etica delle relazioni industriali di Manutencoop" del quale sono successivamente analizzati i singoli parametri di riferimento. L'A. conclude la propria disamina con la specifica considerazione del ruolo dei soci, evidenziando, in particolare, la tradizionale politica di netta equiparazione, quanto al trattamento, tra soci lavoratori e lavoratori subordinati e la specifica rilevanza che la posizione di socio assume sotto il profilo della acquisizione dei vantaggi che derivano dal proficuo esercizio della attività imprenditoriale.*

Industrial relations and human resources management in the Manutencoop Group (Article in Italian) – Summary. *This paper traces the origins and development of the Manutencoop Group, in particular the business sectors, service rationalisation processes, and market strategy of the undertaking, and then goes on to provide an account of the present-day structure, the sectors in which companies in the Group operate (environmental services and facility management for public bodies, public and private health services, major public and private undertakings) and the ethical*

values underlying the Group's mission. In this overall context, the paper argues that the Group's human resources provide the main competitive advantage and the most important asset for future growth and development, and then goes on to analyse the human resources management and trade union relations model adopted in Group companies. In human resources management, based on participation and vocational development, three guiding principles are adopted: the culture of respect, the search for collaboration, and the culture of achieving company objectives. Due to the particular characteristics associated with the strong social orientation of the company (and its subsidiaries) as a cooperative, and the organisational model aimed at high-performance results, trade union relations are based on a model that may be referred to as the "Manutencoop industrial relations ethic", the various parameters of which are outlined. The paper concludes with a discussion of the role of the members of the cooperative, highlighting in particular the traditional policy of equal treatment for cooperative member employees and salaried employees. In this connection the paper considers the importance of employee membership in terms of the advantages to be gained from company performance.

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA ITALIANA

Lavoro a tempo determinato

- ragioni giustificative del termine (1.1. – 1.2.; 1.4. – 1.5.; 1.7.; 1.10. – 1.15.; 1.17. – 1.21.)
- illegittima apposizione del termine (1.3.; 1.6.; 1.8.; 1.16.)
- pubblico impiego (1.9.)

Licenziamento

- lavoratrice madre (2.1.)

Orario di lavoro

- sanzioni amministrative (3.1.)

Previdenza

- lavori socialmente utili (4.1.)
- sanzioni civili e amministrative: differenza (4.2.)

Processo (in generale)

- ricorso in Cassazione per violazione o falsa applicazione di contratti ed accordi collettivi nazionali (pubblico impiego) (5.1.)

Regioni (competenza delle)

- mercato del lavoro (riforma Biagi) (6.1. – 6.3.)

Nota per la lettura dell'Osservatorio di giurisprudenza ()*

I documenti indicati con il simbolo  sono pubblicati sul sito internet del Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi» all'indirizzo www.csmb.unimo.it

Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale essi appartengono.

* L'Osservatorio di giurisprudenza è realizzato in collaborazione con ADAPT – Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati in materia di lavoro e relazioni industriali e con Assindustria di Genova, Associazione Industriale Bresciana, Associazione Industriali della Provincia di Vicenza, Cisl – Dipartimento del mercato del lavoro, Confcommercio – Servizio sindacale, Confindustria – Ufficio Relazioni industriali e affari sociali, Confindustria Bergamo, Uil – Dipartimento del mercato del lavoro, Unione degli Industriali della Provincia di Pordenone, Unione Industriale Torino, Unione degli Industriali della Provincia di Treviso, Unione degli Industriali della Provincia di Varese.

1. Lavoro a tempo determinato

1.1. App. Milano 29 aprile 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Disposizioni dei contratti collettivi ex art. 23, l. n. 56/1987 - Applicabilità ai contratti individuali stipulati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 368/2001 - Sussistenza.

Poiché la norma transitoria dell'art. 11, comma 2, d.lgs. n. 368/2001, mantiene in vigore sino alla loro scadenza i contratti collettivi conclusi ai sensi dell'art. 23, l. n. 56/1987, questi possono conseguentemente legittimare la stipulazione di contratti individuali a termine ancorché successiva all'entrata in vigore della nuova normativa.

1.2. App. Milano 29 aprile 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Requisiti - Oggettiva esistenza - Rapporto di causalità con la specifica assunzione.

Anche la nuova disciplina del lavoro a tempo determinato (d.lgs. n. 368/2001) richiede ai fini della legittimità dell'apposizione del termine al contratto la presenza di ragioni oggettive, di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. Queste ragioni devono essere effettivamente esistenti, e non possono essere generiche ma devono corrispondere specificamente all'attività del lavoratore assunto a tempo determinato.

1.3. App. Milano 29 aprile 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Illegittima apposizione del termine - Conseguenze - Nullità parziale del contratto.

Malgrado l'abrogazione della l. n. 230/1962, l'invalidità della clausola relativa al termine comporta, secondo i principi generali di cui all'art. 1419 c.c., la nullità parziale del contratto che deve considerarsi a tempo indeterminato sin dall'origine.

1.4. App. Milano 9 dicembre 2003 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Disposizioni dei contratti collettivi ex art. 23, l. n. 56/1987 - Applicabilità ai contratti individuali stipulati dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 368/2001 - Insussistenza.

L'art. 11, comma 2, d.lgs. n. 368/2001, che dispone in via transitoria la permanenza degli effetti delle clausole dei contratti collettivi stipulati ai sensi dell'art. 23, l. n. 56/1987, riguarda solo i contratti individuali stipulati anteriormente all'entrata in vigore della nuova disciplina, mentre a quelli conclusi successivamente a tale data si applica per intero il d.lgs. n. 368/2001.

1.5. App. Milano 9 dicembre 2003 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Requisiti - Oggettiva esistenza - Rapporto di causalità con la specifica assunzione.

Poiché anche la nuova disciplina del lavoro a tempo determinato (d.lgs. n. 368/2001) richiede ai fini della legittimità dell'apposizione del termine al contratto la presenza di ragioni oggettive legate da un nesso specifico di corrispondenza con l'attività del lavoratore assunto a tempo determinato, in caso di assunzione dovuta a punte di intensa attività stagionale il datore di lavoro deve dimostrare l'aumento e la stagionalità dell'attività, nonché la correlazione tra tale aumento e il numero di assunzioni nell'unità interessata.

1.6. App. Milano 9 dicembre 2003 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Illegittima apposizione del termine - Conseguenze - Nullità parziale del contratto.

Anche nel regime introdotto dal d.lgs. n. 368/2001, in caso di nullità della clausola di apposizione del termine il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato con decorrenza dalla data di stipulazione.

1.7. Trib. Frosinone 9 febbraio 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Requisiti - Oggettiva esistenza - Rapporto di causalità con la specifica assunzione.

Anche nel vigore del d.lgs. n. 368/2001, l'apposizione di un termine al contratto di lavoro rimane una possibilità ammessa in via di eccezione e in presenza di determinate circostanze, la cui sussistenza deve essere oggettivamente controllabile e deve essere messa in relazione con la specifica assunzione a termine della quale si tratta.

1.8. Trib. Frosinone 9 febbraio 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Illegittima apposizione del termine - Conseguenze - Nullità parziale del contratto.

In caso di violazione dei requisiti che legittimano l'apposizione di un termine al contratto di lavoro, opera la regola della sostituzione di diritto della clausola oppositiva del termine, ai sensi dell'art. 1419, comma 2, c.c., e non quella della nullità dell'intero contratto, prevista dall'art. 1419, comma 1, c.c., e conseguentemente il rapporto di lavoro deve intendersi sorto fin dall'inizio come a tempo indeterminato.

1.9. Trib. Milano 28 settembre 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Pubblico impiego - C.d. "lettori universitari" - Ragioni giustificative del termine - Requisiti - Oggettiva esistenza.

L'apposizione di un termine al contratto stipulato dall'Università con un collaboratore esperto linguistico di lingua madre straniera deve essere giustificata da specifiche ragioni, per la cui dimostrazione non è sufficiente il mero richiamo alle disposizioni legali (l. n. 236/1995) e contrattuali (Ccnl Comparto Università) relative alle attività di natura temporanea e sperimentale.

1.10. Trib. Milano 4 maggio 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto - Necessità di specificare il nome del lavoratore sostituito - Sussistenza - Necessità di specificare le ragioni dell'assenza - Insussistenza.

Ai fini del controllo della genuinità delle motivazioni dell'apposizione di un termine al contratto di lavoro, in caso di sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto, alla stregua del d.lgs. n. 368/2001 è necessaria la specifica indicazione del nome del lavoratore assente, mentre non è richiesto di indicare le ragioni dell'assenza.

1.11. Trib. Milano 4 maggio 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Fase di avvio di nuova attività - Sussistenza ope legis.

La possibilità di assumere a tempo determinato nella fase di avvio di una nuova attività è prevista dallo stesso d.lgs. n. 368/2001, laddove esso esclude che i contratti a termine stipulati durante la fase di avvio di una nuova attività possano essere condizionati dai limiti quantitativi all'utilizzazione del contratto a tempo determinato che i contratti collettivi sono autorizzati a introdurre.

1.12. Trib. Firenze 23 aprile 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Disposizioni dei contratti collettivi - Funzione di autorizzazione all'apposizione del termine - Insussistenza - Valore di conferma sull'esistenza delle ragioni giustificative - Sussistenza.

Ai sensi del d.lgs. n. 368/2001, i contratti collettivi non possiedono più il potere di autorizzare la stipulazione dei contratti a termine, ma tuttavia possono tuttora costituire un elemento di presidio contro l'arbitrarietà da parte del datore di lavoro e di controllo circa l'effettiva sussistenza dei motivi di apposizione del termine.

1.13. Trib. Firenze 23 aprile 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto - Necessità di specificare il nome del lavoratore sostituito - Insussistenza - Necessità di specificare le ragioni dell'assenza - Insussistenza.

In caso di contratto a termine stipulato per la sostituzione di un lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto, il d.lgs. n. 368/2001 non richiede più la specificazione scritta del nome del lavoratore sostituito.

1.14. Trib. Firenze 5 febbraio 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Requisiti - Oggettiva esistenza - Rapporto di causalità con la specifica assunzione.

Poiché con il d.lgs. n. 368/2001 non è venuto meno il principio di eccezionalità dell'apposizione di un termine al contratto di lavoro, il datore deve esplicitare e provare la concreta sussistenza delle circostanze di carattere tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo che giustificano la stipulazione del contratto, nonché la loro relazione con la specifica assunzione a termine della quale si tratta.

1.15. Trib. Milano 8 gennaio 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Requisiti - Oggettiva esistenza - Rapporto di causalità con la specifica assunzione.

Anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 368/2001, la causa che giustifica l'apposizione del termine non può essere formulata in termini generici, ma devono essere indicate le specifiche circostanze di fatto (come ad esempio i motivi organizzativi, cronologici, territoriali, tecnologici) per le quali si procede all'assunzione, nonché il loro nesso causale con il singolo contratto stipulato.

1.16. Trib. Milano 8 gennaio 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Illegittima apposizione del termine - Conseguenze - Nullità parziale del contratto.

In caso di nullità della clausola di apposizione del termine, il contratto si considera a tempo indeterminato a partire dalla data di stipulazione.

1.17. Trib. Milano 13 novembre 2003 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Requisiti - Oggettiva esistenza - Rapporto di causalità con la specifica assunzione.

Alla stregua del d.lgs. n. 368/2001, interpretato in conformità alla normativa comunitaria da cui trae origine, l'apposizione di un termine al contratto di lavoro resta un'ipotesi eccezionale, e pertanto è giustificata solo se sussistono ragioni oggettive, eziologicamente collegate ad ogni specifica assunzione a termine.

1.18. Trib. Milano 31 ottobre 2003 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Requisiti - Oggettiva esistenza - Rapporto di causalità con la specifica assunzione.

Anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 368/2001, l'apposizione del termine al contratto di lavoro è legittima solo a condizione che il datore di lavoro indichi specificamente le ragioni che la giustificano e il nesso causale tra tali ragioni e la stipulazione del singolo contratto a termine.

1.19. Trib. Milano 15 ottobre 2003 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Requisiti - Oggettiva esistenza - Specifica indicazione nel contratto.

La maggiore ampiezza, ai sensi dell'art. 1, d.lgs. n. 368/2001, dell'ambito delle ragioni che giustificano l'apposizione del termine rispetto alla precedente normativa di cui alla l. n. 230/1962, è ridimensionata dalla previsione del comma 2 di detta norma, che impone comunque un'indicazione specifica delle ragioni stesse.

1.20. Trib. Ravenna 7 ottobre 2003 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Requisiti - Oggettiva esistenza - Specifica indicazione nel contratto.

La norma di cui all'art. 1, del d.lgs. n. 368/2001, che determina con una formulazione ampia le ragioni di legittima apposizione del termine al contratto di lavoro, deve, in ossequio alla finalità antifraudolenta che caratterizza la nuova disciplina, essere interpretata con rigore formale, nel senso di ritenere necessaria per la valida conclusione di un contratto a tempo determinato sia la sua stesura per iscritto, sia la contestuale indicazione delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che giustificano l'apposizione del termine, le quali devono poter essere verificate in qualsiasi momento.

1.21. Trib. Milano ordinanza 18 luglio 2003 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Lavoro a tempo determinato - Ragioni giustificative del termine - Contratto stipulato per sperimentare l'internalizzazione di un servizio prima appaltato all'esterno - Illegittimità.

L'esigenza di sperimentare un nuovo modello organizzativo consente l'apposizione di un termine al contratto di lavoro, ai sensi del d.lgs. n. 368/2001, solo se attiene ad elementi oggettivi, mentre non può riguardare il mero apporto di prestazioni personali e coinvolgere così persone, valutate alla stregua di strumenti, oggetti e modelli di organizzazione aziendale.

(1.1. – 1.21.) Gli orientamenti della giurisprudenza di merito in materia di lavoro a termine

Dalle pronunce in epigrafe (molte delle quali emanate in relazione ad un complesso contenzioso instaurato contro le Poste Italiane S.p.A., sulla cui definizione v. anche l'accordo sindacale concluso il 13 gennaio 2006, in *Boll. Adapt*, 2006, n. 3), che compongono il primo nucleo interpretativo della nuova disciplina del lavoro a termine, emerge un orientamento uniforme e improntato alla continuità con il quadro previgente (per un'analisi critica dei primi orientamenti applicativi della riforma, cfr. L. MONTUSCHI, *Il contratto a termine e la liberalizzazione negata*, in *q. Fascicolo*).

L'attenzione degli interpreti si è concentrata, in questa prima fase di applicazione della riforma, sul problema delle causali che giustificano l'apposizione del termine, ossia sull'esatta interpretazione della formula riassuntiva, o "clausola generale" (utilizzano quest'ultima locuzione, tra gli altri, P. ICHINO, *Il contratto di lavoro. III*, in A. CICU, F. MESSINEO (diretto da), L. MENGONI, P. SCHLESINGER (continuato da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Giuffrè, Milano, 2003, 404; M. TIRABOSCHI, *Apposizione del termine*, in M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine. Commentario al d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368*, Giuffrè, Milano, 2002, 87; alla prima ricorre invece V. SPEZIALE, *La nuova legge sul lavoro a termine*, in *DLRI*, 2001, 361) di cui all'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 368/2001, alla cui stregua "è consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo".

Ad esempio, nel caso esaminato dal Tribunale di Frosinone il giudice ha ritenuto insufficiente a giustificare l'assunzione a termine di un portalettere il riferimento, operato nel contratto, a generiche "esigenze tecniche, organizzative e produttive anche di carattere straordinario conseguenti a processi di riorganizzazione [...], ivi comprendendo un più funzionale riposizionamento delle risorse sul territorio, anche derivanti da innovazioni tecnologiche ovvero conseguenti all'introduzione e/o sperimentazione di nuove tecnologie, prodotti o servizi [...]".

In questa, come nella maggior parte delle controversie sulla nuova disciplina, il principale snodo interpretativo si colloca non tanto sulla questione, pur dibattuta in dottrina, se l'apposizione del termine debba o meno corrispondere ad occasioni di lavoro di natura intrinsecamente temporanea (l'opinione negativa è sostenuta tra gli altri da A. VALLEBONA, C. PISANI, *Il nuovo lavoro a termine*, Cedam, Padova, 2001; *contra* A. BELLAVISTA, *La direttiva sul lavoro a tempo determinato*, in A. GARILLI, M. NAPOLI (a cura di), *Il lavoro a termine in Italia e in Europa*, Giappichelli, Torino, 2003, 16), ma sul contiguo problema dell'oggettiva sussistenza e della verificabilità delle ragioni addotte a sostegno della limitazione della durata del contratto. In armonia con l'orientamento maggioritario, la sentenza citata dichiara che, non avendo la riforma intaccato il principio secondo cui la normale veste dei contratti di lavoro è quella a tempo indeterminato, dal momento che l'apposizione del termine rimane confinata al ruolo di eccezione consentita solo in determinate circostanze, queste ultime devono essere oggettivamente controllabili con riferimento alla specifica situazione di cui si tratta. In altri termini, non è sufficiente dimostrare che effettivamente sussistono esigenze imprenditoriali che rendono necessario, in generale, assumere dipendenti a tempo determinato; bisogna altresì provare, per

ogni specifica assunzione, in quale modo essa vada a trovare causa nelle suddette esigenze (in proposito la dottrina avverte che il controllo giudiziale deve arrestarsi all'accertamento dell'esistenza delle ragioni addotte, e non estendersi ad una valutazione di merito sulle scelte imprenditoriali: cfr. A. VALLEBONA, *I requisiti sostanziali di ammissibilità del termine: le nuove clausole generali giustificative e il problema dell'onere della prova*, in L. MENGHINI (a cura di), *La nuova disciplina del lavoro a termine*, Ipsoa, Milano, 2002, 62; L. MONTUSCHI, *Il contratto a termine: istruzioni per l'uso*, in *DLRI*, 2003, 151). Nel caso *de quo* il datore avrebbe quindi dovuto dimostrare, secondo il giudice, "per quale specifico aspetto di detta ristrutturazione o riorganizzazione o per quale particolare profilo del processo di ricollocazione del personale sul territorio fosse necessario assumere il ricorrente proprio negli uffici postali nei quali ha lavorato e per il periodo dedotto in ricorso".

La continuità tra la riforma e la disciplina previgente, quanto all'eccezionalità dell'apposizione di un termine al contratto e alla necessaria sussistenza di ragioni oggettive che la giustificano, è unanimemente affermata dalla giurisprudenza sulla base di diverse ragioni: talvolta si allega lo stesso tenore letterale della legge (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 368/2001), la quale richiede che delle ragioni giustificatrici si dia, per iscritto, una specificazione (Trib. Milano 31 ottobre 2003); talaltra si rinviene una sponda argomentativa nelle disposizioni della direttiva n. 99/70/CE, da cui il d.lgs. n. 368 ha tratto origine, che enunciano espressamente il requisito della oggettività delle causali (Trib. Milano 13 novembre 2003); altri giudici ritengono che sia la finalità antielusiva cui la riforma è ispirata a postulare la chiara esplicitazione da parte del datore dei motivi per cui si ricorre al contratto a termine, la cui verificabilità deve peraltro permanere per tutta la durata del contratto, pur concedendosi alla piena discrezionalità datoriale l'apprezzamento nel merito della situazione organizzativa dell'impresa (Trib. Ravenna 7 ottobre 2003).

Se la giurisprudenza è univoca nel pretendere la precisazione delle circostanze giustificatrici, una maggiore varietà di argomenti è riscontrabile nelle sentenze quanto al livello di dettaglio oltre il quale l'onere probatorio si ritiene assolto. Relativamente a contratti stipulati per ragioni sostitutive, ad esempio, due giudici hanno dichiarato, l'uno, che una volta dimostrati i motivi per cui si rende necessaria una sostituzione – ad esempio le ferie – non sia necessario specificare i nomi dei dipendenti da sostituire (Trib. Firenze 23 aprile 2004); l'altro, che il modo migliore per consentire il controllo sulla veridicità delle ragioni addotte sia indicare i nomi dei dipendenti assenti, mentre la cognizione dei motivi dell'assenza resta irrilevante a quei fini (Trib. Milano 4 maggio 2004).

È stato sostenuto che il requisito dell'oggettività delle ragioni comporti, da un altro punto di vista, il venir meno della legittimità di causali soggettive del tipo di quelle previste nella vecchia normativa (cfr. M. MARINELLI, *Contratto a termine e causa di giustificazione*, in A. GARILLI, M. NAPOLI (a cura di), *op. cit.*, 51). Di tale assunto ha ricavato una peculiare applicazione una delle sentenze in commento (Trib. Milano 18 luglio 2003), la quale ha statuito che non attiene ad elementi organizzativi di tipo oggettivo, e quindi non consente l'apposizione del termine, la necessità di sperimentare l'"internalizzazione" di un servizio prima appaltato all'esterno. Tale pratica ha infatti ad oggetto risorse umane, il cui apporto personale non può essere valutato alla stregua di quello di una qualsiasi strumentazione aziendale.

A fronte dell'indubbia problematicità della valutazione delle circostanze nei singoli casi, il legislatore ha voluto prevenire l'insorgenza di controversie in rapporto ad ipotesi particolari, come la fase di avvio di una nuova attività, per le quali i motivi che giustificano il termine sono dichiarati sussistere *in re ipsa*. Il Tribunale di Milano 4 maggio 2004, ha osservato in proposito che rispetto a tali situazioni al giudice non è più consentito operare valutazioni sui casi concreti, precisando che può costituire fase di avvio di

una nuova attività anche il periodo immediatamente successivo alla fusione di più strutture imprenditoriali già avviate.

In assenza di indicazioni legislative di tal sorta, ai fini del riscontro oggettivo delle ragioni giustificatrici la giurisprudenza attribuisce ampio credito alle disposizioni dei contratti collettivi: benché privati del potere di autorizzare la stipulazione dei contratti a termine, si afferma, essi continuano tuttavia a garantire contro eventuali arbitrarie del datore di lavoro, e perciò la previsione in sede collettiva della possibilità di assunzione a termine in determinate circostanze costituisce un fattore di affidamento e di riscontro oggettivo in ordine alla reale sussistenza della causale richiesta dalla legge (cfr. Trib. Milano 8 gennaio 2004; Trib. Firenze 23 aprile 2004). La questione si collega a quella relativa al regime dei contratti a termine conclusi in base ai contratti collettivi stipulati ai sensi del previgente quadro normativo e mantenuti in vigore *ex art. 11, comma 2, d.lgs. n. 368/2001*. Il quesito se tali contratti restino regolati dalla l. n. 230/1962 e successive modificazioni oppure siano soggetti al d.lgs. n. 368/2001 non ha ancora trovato una soluzione univoca da parte dei giudici (dispone nel senso dell'ultrattività della vecchia disciplina App. Milano 29 aprile 2004; *contra* App. Milano 9 dicembre 2003).

Anche in merito alla valutazione delle conseguenze che l'illecita apposizione del termine produce sul contratto di lavoro stipulato, la giurisprudenza si mostra concorde. Benché con la riforma sia caduta la norma di cui all'art. 1, l. n. 230/1962, che disponeva la conversione del contratto a tempo indeterminato *ex tunc*, secondo i giudici il medesimo effetto è dovuto oggi alla regola civilistica della nullità parziale del contratto e conseguente sostituzione di diritto della clausola nulla, di cui all'art. 1419, comma 2, c.c. (cfr. App. Milano 9 dicembre 2003; App. Milano 29 aprile 2004). È stato osservato in merito come sia inammissibile sostenere che in casi siffatti trovi applicazione il comma 1 della norma suddetta, che dispone la nullità dell'intero contratto (interpretazione proposta in dottrina da A. VALLEBONA, C. PISANI, *op. cit.*; *contra* L. MENGHINI, *La nuova disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato*, in ID. (a cura di), *op. cit.*, 3). Anche ammettendo che la stipulazione del termine possa rivestire un'importanza fondamentale ai fini della determinazione delle parti a contrarre, secondo l'indirizzo interpretativo in parola, inferire da ciò la conseguenza della caducazione dell'intero contratto sarebbe irrazionale sotto un duplice punto di vista. Per un verso, da quello della sistematica interna del d.lgs. n. 368, poiché nel quadro che ne risulterebbe la conversione del contratto sarebbe conseguenza della protrazione del rapporto oltre la scadenza legittimamente pattuita e non della più grave ipotesi dell'originaria illegittimità del termine; per altro verso, da quello della *ratio* della normativa, in quanto il meccanismo giuridico finirebbe per operare in danno del soggetto a cui favore la norma inderogabile violata è stata posta.

Iacopo Senatori

Assegnista di ricerca

Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi»

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

2. Licenziamento

2.1. Cass. 16 maggio 2005 n. 10139 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 36).

Licenziamento - Licenziamento della lavoratrice madre - Nullità - Mancata consapevolezza da parte del datore dello stato di gravidanza e mancata tempestiva richiesta di prosecuzione del rapporto da parte della lavoratrice - Irrilevanza - Maturazione del credito retributivo - Presupposti.

Il divieto di licenziamento di cui all'art. 2, l. n. 1204/1971, opera in connessione con lo stato oggettivo di gravidanza o puerperio e, pertanto, il licenziamento intimato nonostante il divieto – che è affetto da nullità a seguito della pronuncia della C. Cost. n. 61/1991 – comporta, anche in mancanza di tempestiva richiesta di ripristino del rapporto e ancorché il datore di lavoro sia inconsapevole dello stato della lavoratrice, il pagamento delle retribuzioni successive alla data di effettiva cessazione del rapporto, le quali maturano a decorrere dalla presentazione della certificazione attestante lo stato di gravidanza, ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 1026/1976.

Dalla legge n. 1204/1971 al Testo Unico n. 151/2001: alcuni aspetti problematici in tema di licenziamento della lavoratrice madre

Sommario: **1.** Il licenziamento della lavoratrice madre: premesse. – **2.** La qualificazione del recesso datoriale intimato durante la gravidanza ed il puerperio. – **3.** La nullità del licenziamento della lavoratrice madre tra principi di diritto comune e disciplina speciale. – **4.** L'obbligo di presentare idonea certificazione attestante lo stato di gravidanza nella l. n. 1204/1971 ... – **5.** ... e nel T.U. n. 151/2001.

1. La fattispecie del licenziamento comminato ai danni della lavoratrice madre dall'inizio della gestazione fino al termine del congedo di maternità, nonché fino al compimento di un anno di età del bambino riassume ed allo stesso tempo amplifica numerose e delicate questioni che caratterizzano la generalità dei rapporti di lavoro.

La tutela della maternità, intesa come protezione di uno stato svincolato dal dato biologico ed ancorato al dato oggettivo di dover rendere cure alla prole, indipendentemente dal fatto che a far ciò sia la madre, il padre fruitore del congedo di paternità oppure il genitore adottivo/affidatario, si persegue congiuntamente ad altri bisogni: la salvaguardia della salute psicofisica di due soggetti, genitore e figlio; l'esigenza di evitare che questa condizione possa costituire un insidioso ostacolo al raggiungimento dell'eguaglianza in senso sostanziale tra gli individui nel mercato del lavoro. Questo problematico intreccio giustifica la costante attenzione ed il vivace interesse della giurisprudenza e della dottrina per questi temi. Ed in questa prospettiva appare opportuno analizzare la sentenza in commento che, pur ponendosi nel solco di altre pronunce, offre significativi spunti di riflessione.

La Suprema Corte, in occasione del licenziamento di una lavoratrice gestante intimato al termine del periodo di sospensione dal servizio con trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria, ha sancito che il divieto di licenziamento ai sensi dell'art. 2, l. n. 1204/1971, opera in connessione con lo stato oggettivo di gravidanza e puerperio: il recesso comminato nonostante il divieto è affetto da nullità ed è, dunque, privo di effetti solutori, indipendentemente dalla conoscenza della situazione protetta da parte del datore di lavoro. Per effetto di questo principio, il giudice di legittimità ha riconosciuto la continuità giuridica del rapporto di lavoro in questione, ma, sotto il diverso profilo retributivo, la Corte ha chiarito che il diritto al pagamento delle retribuzioni successive alla data di effettiva cessazione del rapporto matura solo dal momento della presentazione del certificato medico attestante lo stato di gravidanza ai sensi dell'art. 4, comma 3, d.P.R. n. 1026/1976.

Ritenuta insufficiente l'indagine compiuta dai giudici di merito in ordine alla presentazione di detto certificato, poiché limitata soltanto alle circostanze verificatesi all'epoca del licenziamento, la Corte ha annullato la sentenza impugnata con rinvio ad altro giudice, il quale dovrà effettuare una nuova indagine, verificando, in particolare, se in epoca

successiva al recesso si sia verificato il presupposto per il pagamento delle retribuzioni maturate.

È necessario preliminarmente chiarire che alla fattispecie in esame sono state applicate le disposizioni della l. n. 1204/1971 e del relativo regolamento di esecuzione (d.P.R. n. 1026/1976) in forza del principio *tempus regit actum*, poiché all'epoca in cui fu intimato l'atto di recesso vigeva questa normativa. Come è noto, con la l. n. 53/2000 il legislatore ha provveduto a rimaneggiare, mediante modifiche ed integrazioni, diverse leggi aventi ad oggetto la tutela delle lavoratrici madri (l. n. 1204/1971), la parità di trattamento tra uomini e donne (l. n. 903/1977), nonché l'assistenza alle persone handicappate (l. n. 104/1992). A fronte dell'evidente dispersione legislativa ed al fine di garantire la coerenza logica e sistematica delle norme, nonché di adeguare e semplificare il linguaggio, il Governo, in attuazione della delega *ex art. 15* della legge del 2000, ha emanato il d.lgs. n. 151/2001, recante il T.U. delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (sull'argomento si veda, tra gli altri, M. MISCIONE, *I congedi parentali*, Giuffrè, Milano, 2001; L. CALAFÀ, *Congedi e rapporto di lavoro*, Cedam, Padova, 2004; R. DEL PUNTA, D. GOTTARDI (a cura di), *I nuovi congedi*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2001; M. NAPOLI, M. MAGNANI, F. BALBONI (a cura di), *Congedi parentali, formativi e tempi delle città*, in *NLCC*, 2001, n. 6, 1215).

Poiché la trattazione di tutte le questioni sorte per effetto dei recenti interventi legislativi richiederebbe una separata e più approfondita indagine, l'attenzione si concentrerà su alcuni aspetti problematici che, in occasione del licenziamento della lavoratrice madre, persistono nel passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina del T.U.

2. Prendendo spunto dal primo principio sancito dalla Corte di Cassazione nella sentenza annotata, ovverosia che il recesso intimato alla lavoratrice durante la gravidanza ed il puerperio è nullo e non produce effetti solutori sul rapporto di lavoro, è possibile affermare che i giudici hanno applicato una regola consolidata in dottrina e giurisprudenza. È noto, infatti, che la qualificazione del licenziamento della lavoratrice durante il periodo protetto è stata, per lungo tempo, affidata agli incerti esiti interpretativi dell'art. 2, l. n. 1204/1971. La carente formulazione della norma che si limitava a statuire la semplice esistenza del divieto ("le lavoratrici non possono essere licenziate dall'inizio del periodo di gestazione fino al termine del periodo di interdizione dal lavoro previsto dall'art. 4 della presente legge, nonché fino al compimento di un anno di età del bambino") ha consentito le frequenti e discordanti "incursioni" interpretative da parte dei giudici e della dottrina finalizzate a colmare l'evidente lacuna. La decisiva valorizzazione dell'esigenza di tutelare la salute psicofisica della madre e del figlio e la necessità di evitare che la maternità si traduca in un pregiudizio per la posizione lavorativa della donna rappresentano le ragioni a fondamento della storica sentenza della Corte Costituzionale (n. 61/1991, in *FI*, I, 697, e in *RIDL*, 1991, n. 4, 724, con nota di M.G. MATTAROLO, nonché in *MGL*, 1991, n. 1, 4, con nota di A. FONTANA) con cui è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 2, l. n. 1204/1971, "nella parte in cui prevede la temporanea inefficacia anziché la nullità del licenziamento intimato alla lavoratrice nel periodo di gestazione e puerperio indicato nel predetto articolo". Prendendo, quindi, le distanze da certi orientamenti dottrinari e della Cassazione (M. PAPALEONI, *Profili applicativi della tutela delle lavoratrici madri*, in *GC*, 1983, I, 2032; in giurisprudenza, tra le altre, Cass. n. 2617/1989; Cass. n. 252/1988; Cass. n. 7747/1987, in *GC*, 1988, I, 428; Cass. n. 2165/1985, in *GC*, 1985, I, 3108), la Corte Costituzionale ha bocciato la tesi della temporanea inefficacia del recesso comminato durante la gestazione ed il puerperio, distinguendo così la condizione della maternità dalle altre ipotesi di sospensione tutelate dall'ordinamento ai sensi dell'art. 2110 c.c. A sostegno della nullità, la Corte adduce non soltanto argomenti letterali, fondati sulla formulazione lessicale, sul carattere precettivo della norma speciale e sull'esistenza di una specifica sanzione penale (ai sensi dell'art. 2, comma 1, l. n. 1204/1971 "le

lavoratrici non possono essere licenziate dall'inizio del periodo di gestazione [...]”, da questa espressione può ricavarsi la precettività della disposizione; cfr. sul punto R. DEL PUNTA, *La sospensione del rapporto di lavoro. Malattia, infortunio, maternità, servizio militare*, in P. SHLESINGER (diretto da), *Commentario al codice civile*, Giuffrè, Milano, 1992, 629); ma soprattutto, nel solco di un orientamento diffuso in dottrina (tra gli altri, M.G. MATTAROLO, *Il divieto di licenziamento delle lavoratrici madri ed i limiti generali al potere di recesso del datore di lavoro*, in *RIDL*, 1980, n. 4, 478; R. PESSI, *Orientamenti legislativi per la tutela del lavoro femminile*, in *GI*, 1973, IV, 208; F. MAZZIOTTI, *Il licenziamento illegittimo*, Liguori, Napoli, 1982, 198), accoglie la tesi della nullità in base ad una lettura del dato normativo che, lungi dal poter essere considerata “eccedente allo scopo” di tutela posta dalla legislazione speciale (Cass., sez. un., n. 8535/1990, in *FI*, 1990, I, 2481, con nota di G. AMOROSO), è fondata su argomentazioni in grado di garantire l'effettiva attuazione delle direttive costituzionali in materia di tutela della maternità e di eguaglianza in senso sostanziale tra gli individui.

La maturazione di questi principi si compie con l'art. 54 del T.U. n. 151/2001 in cui, a differenza della precedente formulazione legislativa, al comma 5, viene espressamente sancita la nullità del licenziamento intimato alla lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine del congedo di maternità, nonché fino al compimento di un anno di età del bambino. Nel ribadire che il divieto di licenziare opera in connessione con lo stato oggettivo di gravidanza, il legislatore ha esteso la garanzia della nullità del recesso anche in favore del padre che fruisce del congedo di paternità (art. 54, comma 7), del lavoratore o della lavoratrice che domandano o usufruiscono dei congedi parentali e per malattia del bambino (art. 54, comma 6), nonché dei genitori adottivi o affidatari fino ad un anno dall'ingresso del minore nel nucleo familiare. In virtù del divieto generale di discriminazioni fondate sul sesso (art. 3, T.U. n. 151/2001) e delle disposizioni a tutela della salute della lavoratrice (Capo III del T.U.) può concludersi che l'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale e le ragioni di tutela della salute della donna in maternità, seppur non espressamente richiamate dall'art. 54, devono considerarsi limiti generali alla facoltà datoriale di licenziare la lavoratrice gestante, poiché si rivelano principi a cui si è ispirato complessivamente il legislatore del 2001.

3. Nel passaggio dalla disciplina del 1971 alle disposizioni del d.lgs. n. 151/2001, tuttavia, persistono aspetti problematici, rimasti irrisolti e lasciati alle oscillazioni delle interpretazioni giurisprudenziali e dottrinarie.

L'art. 54, infatti, non affronta il delicato tema della qualificazione del tipo di nullità prescritta dalla norma in occasione di un licenziamento vietato. Sembra, quindi, destinata a continuare ed, anzi, ad intensificarsi la *querelle* tra quanti sostengono che il vizio in questione sia da considerarsi alla stregua dei principi di diritto comune ex art. 1418 c.c. (si confronti Cass. n. 16505/2004; Cass. n. 18537/2004, in *LG*, 2005, n. 3, 237, con nota di L. CASAMASSIMA; Cass. n. 610/2000, in *DPL*, 2000, n. 22, 1602; Cass. n. 764/2000; Cass. n. 1312/1998, in *Gius.*, 1998, n. 8, 1274; Cass. n. 6384/1987; in dottrina, R. DEL PUNTA, *op. cit.*, 638) e quanti accolgono la tesi secondo cui la nullità del licenziamento della lavoratrice madre sia, in realtà, riconducibile alla fattispecie dell'art. 3, l. n. 108/1990, poiché ha natura discriminatoria (sulla difficoltà di distinguere “tra un licenziamento nullo che segua le regole codicistiche per la sola madre e per il solo congedo di maternità da un licenziamento nullo in quanto discriminatorio cui si applicano le conseguenze dell'art. 18 Stat. lav.”, si veda D. GOTTARDI, *Il licenziamento nullo per causa di maternità non è discriminatorio*, in *GLav*, 2004, n. 40, 10). Spetterà all'interprete il compito di stabilire se alla lavoratrice illegittimamente licenziata nel periodo protetto spettano la reintegrazione nel posto di lavoro ed il risarcimento del danno corrispondente alle retribuzioni maturate dalla data del licenziamento sino all'effettiva reintegra, in ogni caso pari ad almeno cinque mensilità, oppure la riammissione in servizio con condanna

del datore di lavoro a risarcire i danni subiti ai sensi dell'art. 1223 c.c. che, tra le altre cose, comporterebbe la possibilità di dedurre l'eventuale *aliunde perceptum*. A tal riguardo, la giurisprudenza di legittimità ha più volte respinto gli indirizzi favorevoli ad estendere il regime della nullità sancito dalle leggi sui licenziamenti alla fattispecie in esame (si veda, tra gli altri, G. PERA, *La cessazione del rapporto di lavoro*, Cedam, Padova, 1980, 177; M.V. BALLESTRERO, *Maternità*, in *DDPCom*, 1993, 334) ed ad attribuire *vis expansiva* al rimedio della tutela reale *ex art. 18 Stat. lav.* (Cass. n. 4895/1997; C. Cost. n. 143/1998, in *LG*, 1998, n. 9, 783, con nota di G. MANNACCIO, nonché in *MGL*, 1998, 369, con nota di A. CELOTTO; per una ricognizione delle diverse fattispecie in cui ha trovato attuazione la forza espansiva dell'art. 18 Stat. lav. si veda O. MAZZOTTA, *I licenziamenti*, Giuffrè, Milano, 1999, 784).

Come è noto, a sostegno dell'inapplicabilità della tutela reintegratoria si ritiene che il licenziamento della lavoratrice in gravidanza o in puerperio è regolato da disposizioni aventi natura speciale ed autonoma rispetto alla disciplina in materia di licenziamenti individuali (l. n. 604/1966, l. n. 300/1970, l. n. 108/1990). La specialità delle norme in esame può essere ricavata da diversi indici: l'art. 2 della legge del 1971, come l'art. 54 del d.lgs. n. 151/2001, non contiene alcun riferimento alle leggi regolanti il recesso nel rapporto di lavoro; inoltre, la nullità opera per il sol fatto che il licenziamento è intimato nell'arco temporale protetto, indipendentemente dalle motivazioni e dall'elemento psicologico del recedente.

Tuttavia, la tesi della specialità/autonomia si rivela fondata per escludere l'applicabilità del regime reintegratorio *ex art. 18 Stat. lav.* in tutte le ipotesi in cui le causali a fondamento del recesso, comunque nullo, non possano essere ricondotte ad un intento discriminatorio. Si pensi al caso in cui, a sostegno dell'atto datoriale, siano adottati comportamenti della lavoratrice che, pur costituendo "giusta causa" alla stregua della disciplina comune sui licenziamenti, non sono caratterizzati dall'elemento della "colpa grave" ai sensi del comma 3, lett. a), art. 2, l. n. 1204/1971 (oggi trasfuso nel comma 3, lett. a), art. 54 del d.lgs. n. 151/2001) la cui esistenza giustifica la risoluzione del rapporto di lavoro anche nell'arco temporale di assoluta irrecidibilità. In assenza di un intento discriminatorio si può sostenere che le conseguenze della dichiarazione di nullità siano ascrivibili al regime di diritto comune *ex art. 1418 c.c.* Differentemente, nelle ipotesi in cui si fornisca la prova dell'esistenza di finalità vietate, l'aprioristica esclusione della disciplina sui licenziamenti discriminatori potrebbe essere in contraddizione con i principi enunciati dalla Corte Costituzionale in materia di licenziamento della lavoratrice madre. Come è stato già osservato, secondo l'orientamento del Giudice delle leggi (sentenza n. 61/1991), durante il periodo di gestazione e per il primo anno di vita del bambino, la disciplina in favore della gestante deve essere interpretata in modo da garantire, in ogni caso, alla donna una "tutela rafforzata per evitare che la maternità si traduca, in concreto, in un impedimento alla realizzazione dell'effettiva parità di diritti". Secondo la Corte, in attuazione degli artt. 3 e 37 Cost., l'obiettivo di rimuovere le gravi discriminazioni che colpiscono la donna in relazione ai compiti connessi alla maternità ed alla cura dei figli deve esser considerato il principio guida nell'interpretazione della normativa sulla maternità. In questa prospettiva, apparirebbe giustificata l'estensione delle disposizioni in tema di licenziamenti discriminatori e delle relative conseguenze sanzionatorie alle ipotesi in cui il datore di lavoro licenzi la lavoratrice madre nel periodo vietato, laddove si sia fornita la prova che il recesso sia discriminatorio e, dunque, intimato in violazione delle direttive costituzionali e delle finalità a cui si ispira il T.U. del 2001 (art. 3).

La garanzia di ottenere il risarcimento pari ad almeno cinque mensilità di retribuzione ai sensi dell'art. 18 Stat. lav. attuirebbe, inoltre, il principio espresso dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza, in forza del quale la tutela della salute psicofisica della donna e del bambino deve essere declinata come garanzia di tranquillità, anche sotto il

profilo strettamente patrimoniale, affinché la madre possa provvedere alla cura propria ed a quella del figlio. Questa lettura appare tanto più plausibile laddove si consideri che, nel caso di un licenziamento discriminatorio intimato alla lavoratrice madre nel periodo non vietato (quando, ad esempio, la prole ha superato l'anno di vita) e per fatti non accaduti durante lo stato di irrecidibilità, troverebbero attuazione le conseguenze sanzionatorie *ex art. 18 Stat. lav.*, poiché si verificherebbe il "riespandersi" della normativa sui licenziamenti discriminatori ai sensi dell'art. 3, l. n. 108/1990.

4. Il secondo aspetto che la sentenza in commento induce ad approfondire concerne la questione della presentazione del certificato di gravidanza. Il complesso problema si sostanzia nel valore da attribuire alla conoscenza, da parte del datore di lavoro, della condizione protetta in occasione del licenziamento. L'esigenza di ancorare il divieto di recedere allo stato oggettivo di gravidanza ha spinto la giurisprudenza a considerare irrilevante la buona fede datoriale, ossia la mancata consapevolezza della particolare situazione all'epoca del recesso. Siffatta irrilevanza è stata declinata sia come inesistenza dell'onere di impugnare l'atto illegittimo entro 60 giorni ai sensi dell'art. 6, l. n. 604/1966 (Cass. n. 4144/1984, in *NGL*, 1985, 341; Cass. n. 4394/1988, in *NGL*, 1988, 524; Cass. n. 4809/1997, in *MGL*, 1997, n. 4-5, 628; Cass. n. 610/2000, cit.), sia come insussistenza del diverso termine decadenziale di 90 giorni, prescritto dall'art. 2, comma 2, l. n. 1204/1971. Durante la vigenza della legge del 1971, la previsione del termine di 90 giorni entro cui informare il datore di lavoro e far valere il diritto di ottenere il ripristino del rapporto è stata degradata da "termine di decadenza" (cfr. A. PIZZOFERRATO, *Sul termine di decadenza per l'impugnazione del licenziamento della lavoratrice madre*, in *RIDL*, 1998, n. 1, 146, nota alla sentenza della Cass. n. 4809/1997; sulla natura decadenziale del termine di 90 giorni si veda Cass. n. 7037/1987) a mera comunicazione di uno stato a cui la legge riconnette diversi effetti (cfr. R. NUNIN, *La Cassazione nuovamente sul licenziamento della lavoratrice madre*, in *FD*, 2005, n. 2, 169, nota alla sentenza della Cass. n. 16505/2004). La trasmissione della documentazione assolve, quindi, ad una finalità meramente informativa e probatoria che può essere perseguita anche in altro modo, comunque idoneo a provare la conoscenza dello stato di gravidanza: per esempio, presuntivamente, attraverso l'aspetto estetico dell'interessata eventualmente percepito da un rappresentante del datore di lavoro o da altro personale qualificato presente in azienda (cfr. Cass. n. 2248/1988, in *GI*, 1989, I, 520; Cass. n. 6595/2000, in *DG*, 2000, n. 22, 42; Cass. n. 16505/2004, cit.).

Questa interpretazione è a fondamento anche della sentenza commentata: la Cassazione, infatti, ha escluso qualsivoglia legame tra l'omessa presentazione della documentazione ed il diritto della lavoratrice al ripristino del rapporto di lavoro, affermando la nullità del licenziamento. Sotto il differente profilo retributivo, la Corte ha ritenuto insufficientemente provata la circostanza dell'esibizione al datore di lavoro del certificato di gravidanza. L'indagine che dovrà essere espletata dal giudice di rinvio, pertanto, verterà necessariamente sulla prova della conoscenza della condizione in cui versava la lavoratrice licenziata, acquisita dal datore di lavoro attraverso idonea documentazione medica, al fine di accertare il diritto della donna ad ottenere le retribuzioni maturate successivamente alla cessazione del rapporto, poiché la Cassazione ha ritenuto a tal fine irrilevante l'esistenza di una lettera della lavoratrice in cui veniva comunicata la gravidanza. Ai sensi dell'art. 4, comma 3, d.P.R. n. 1026/1976, "la mancata prestazione di lavoro durante il periodo di tempo intercorrente tra la data di cessazione effettiva del rapporto e la presentazione della certificazione non dà luogo a retribuzione". Può, quindi, concludersi che dal momento della presentazione del certificato è dovuta la retribuzione (cfr. M.G. MATTAROLO, *Sulla nullità del licenziamento della lavoratrice madre*, in *RIDL*, 1991, n. 4, 733).

Secondo l'esegesi prevalente, la consapevolezza o meno di aver espulso una lavoratrice gestante rileva soltanto ai fini delle retribuzioni da erogare all'interessata e non produce alcun effetto sul ripristino del rapporto di lavoro, ciò perché il divieto di licenziare sorge dal fatto oggettivo dello stato di gravidanza e non importa "se la lavoratrice ha dato o meno il certificato, non importa neppure se il datore di lavoro lo ha saputo o meno; l'unica cosa importante è che la donna non può essere mai licenziata dal momento in cui è incinta" (cfr. A. PIOVENZA, *Omessa comunicazione della gravidanza per l'assunzione a termine (ipotesi di risoluzione di diritto comune o di licenziamento)*, in *LG*, 2002, n. 11, 1070, nota a Cass. n. 9864/2002; M. MISCIONE, *Dialoghi di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2001, 211).

Schematizzando le questioni poste in evidenza, può affermarsi che, qualora il datore di lavoro, già informato dello stato di gravidanza per mezzo del certificato medico, licenzi la lavoratrice madre durante il periodo protetto, il recesso è nullo, con conseguente obbligo di riammettere in servizio la donna e di pagare le retribuzioni dalla data della cessazione sino all'effettivo ripristino del rapporto. Nell'ipotesi in cui il datore di lavoro receda senza conoscere lo stato di gravidanza, la lavoratrice ha diritto al ripristino del rapporto anche se non produce entro 90 giorni la documentazione richiesta; tuttavia, in tal caso, il diritto alle retribuzioni successive all'effettiva cessazione del rapporto potrà essere vantato solo dal momento della presentazione del certificato medico attestante la gravidanza. Non può però ignorarsi che sussiste ancora incertezza in giurisprudenza sull'individuazione del *dies* da cui matura il diritto alle retribuzioni successive alla cessazione del rapporto. In alcune sentenze, la Cassazione ha sancito che, in seguito alla produzione del certificato medico, la lavoratrice in gravidanza illegittimamente licenziata ha diritto a percepire il pagamento, a titolo risarcitorio, delle retribuzioni maturate dalla data di effettiva cessazione del rapporto e non dall'esibizione della documentazione ai sensi dell'art. 4, comma 3, d.P.R. del 1976, "poiché il rapporto deve considerarsi come mai interrotto" (cfr. Cass. n. 16189/2002, in *Gius*, 2000, 16-17; Cass. n. 10531/2004).

Una simile interpretazione può essere sostenuta qualora la lavoratrice abbia presentato tempestivamente il certificato entro il termine di 90 giorni: la condotta *secundum ius* della donna costituirebbe il presupposto per attribuire le retribuzioni maturate dalla data di effettiva cessazione del rapporto. Più difficile, invece, appare avallare questa lettura, qualora non venga tempestivamente prodotta la documentazione prescritta: per preservare il senso dell'art. 4, comma 3, d.P.R. n. 1026/1976, si deve concludere che il *dies* da cui matura il diritto sia quello della trasmissione al datore di lavoro del certificato medico.

5. L'importanza delle considerazioni sin qui svolte sulla natura e sulla funzione della certificazione medica è destinata a diminuire alla luce della formulazione contenuta nell'art. 54, comma 2, T.U. n. 151/2001, in virtù del quale "la lavoratrice, licenziata nel corso del periodo in cui opera il divieto, è tenuta a presentare al datore di lavoro idonea certificazione dalla quale risulti l'esistenza, all'epoca del licenziamento, delle condizioni che lo vietavano". Nella disposizione recentemente approvata è scomparso sia il riferimento al termine di 90 giorni entro cui presentare il certificato attestante la gravidanza sia il collegamento tra l'adempimento di questo onere ed il diritto ad ottenere il ripristino del rapporto. La *ratio legis* sottesa alla norma è evidente: liberare da ogni possibile limite ed eccezione l'operatività del principio in forza del quale la condizione della maternità deve essere salvaguardata nella sua oggettività. Il legislatore, in attuazione delle esigenze di tutela della salute e di lotta alle discriminazioni, ha confermato gli indirizzi prevalenti, attribuendo un rilievo marginale al diritto del datore di lavoro di conoscere l'esistenza della condizione protetta. Come è stato affermato in dottrina (F. BORGOGELLI, *Le garanzie e le tutele del posto di lavoro*, in R. DEL PUNTA, D. GOTTARDI (a cura di), *op. cit.*, 157), l'eventuale scelta del legislatore del 2001 di subordinare il ripristino del rapporto all'osservanza dell'onere di presentare idonea certificazione sarebbe stata in contrasto

con la qualificazione di nullità attribuita al licenziamento nei periodi protetti. Resta, quindi, da chiedersi se esistono aspetti residuali della fattispecie in esame in cui assume ancora rilievo il diritto del datore di lavoro di essere informato. Sul punto, appare risolutiva la questione della sopravvissuta vigenza delle norme del d.P.R. n. 1026/1976 all'indomani dell'approvazione del T.U. del 2001. Per espressa previsione dell'art. 86, comma 1, lett. a), T.U. n. 151/2001, sono abrogate dalla data di entrata in vigore del testo le disposizioni della l. n. 1204/1971; differentemente, ai sensi dell'art. 85, comma 2, lett. b), resta in vigore il d.P.R. n. 1026/1076, ad eccezione degli artt. 1, 11 e 21. Si deve concludere che, nonostante ci sia stata una radicale e complessiva modifica della normativa in materia, alcune disposizioni regolamentari sopravvivono. Al di là dei problemi di coordinamento che si presenteranno all'interprete, nell'economia di questo commento, la perdurante vigenza dell'art. 4, comma 3, d.P.R. n. 1026/1976 induce a ritenere che la presentazione del certificato attestante lo stato di gravidanza continua ad esplicare i suoi effetti sotto il profilo strettamente retributivo: il datore di lavoro che ha illegittimamente licenziato la lavoratrice madre è obbligato a pagare le retribuzioni dal momento della presentazione del certificato.

In definitiva, il legislatore, scegliendo di cancellare l'onere di presentare entro 90 giorni la documentazione medica, ha inteso potenziare la posizione della donna licenziata illegittimamente che, quindi, può agire senza limiti di tempo per far valere il proprio diritto. Tuttavia, come osservato in dottrina (si veda, in particolare, F. BASENGHI, *Licenziamento, dimissioni, diritto al rientro e lavoro notturno*, in *GLav*, 2001, n. 19, 38), l'attuale formulazione della disposizione potrebbe creare inutili incertezze, poiché non chiarisce se la lavoratrice può far valere il vizio del licenziamento senza alcun termine, anche a distanza di anni, fatta salva l'eventuale prescrizione dei diritti azionati. Alle legittime certezze che la norma assicura alla donna si contrappone l'incertezza in cui si trova ad operare il datore di lavoro il quale, a distanza di anni, potrebbe rischiare di vedersi contestata la legittimità di un atto di recesso "senza nemmeno poter ipotizzare di aver adottato un provvedimento *contra legem*".

Maria Dolores Ferrara
Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro europeo
Università degli Studi di Catania

3. Orario di lavoro

3.1. Cass. 7 giugno 2005 n. 11775 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 1).

Orario di lavoro - Sanzioni amministrative - Precetto a natura pluralistica - Fattispecie progressiva - Cumulo materiale - Inammissibile.

La fattispecie sanzionatoria che unifica più violazioni in un solo illecito non è soggetta al regime del cumulo materiale.

Il concorso giuridico nell'apparato sanzionatorio del d.lgs. n. 66/2003

Intervenendo in una controversia attinente un compendio non più in vigore la Cassazione ha enunciato un principio che non mancherà di riverberarsi sulla applicazione delle recentemente novellate sanzioni in materia di organizzazione dell'orario di lavoro. La questione trattata si incentrava sulla fattispecie di cui all'art. 9 del r.d.l. n. 692/1923, per

la quale il dicastero in veste di ricorrente lamentava la asserita natura di norma soggetta al meccanismo del concorso giuridico per come invece sentenziato – nei limiti di cui si vedrà – dalla sezione distaccata del Tribunale di Vercelli.

Le sanzioni amministrative sono soggette ad un regime di concorso giuridico formale dettato dall'art. 8, l. n. 689/1981, previsto al fine di evitare la applicazione contestuale ed aritmetica di una pluralità di sanzioni quando più fattispecie siano violate con una unica azione od omissione. La norma prevede altresì il concorso giuridico materiale – che allo stesso fine opera allorquando diversi ed autonomi comportamenti materiali siano comunque collegati da un unico intento criminoso – limitandolo tuttavia alle sole sanzioni in tema di previdenza ed assistenza. Tale vincolo della continuazione, a cagione della sua natura eccezionale, non è ritenuto suscettibile di interpretazione analogica (Cass. 13 agosto 1996 n. 7535, in *MGC*, 1998, 2183) al campo lavoristico puro senza che da ciò possano derivare dubbi di legittimità in ragione della diversa natura dell'illecito amministrativo rispetto alla fattispecie penale (C. Cost. 19 novembre 1987 ordinanza n. 421, e in dottrina A.M. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, Jovene, Napoli, 1983, 137. *Contra* E. GALLO, *Illecito amministrativo e continuazione*, in *Nomos*, 1989, IV, 45). Ciò premesso occorre osservare che il nuovo apparato sanzionatorio di cui al d.lgs. n. 66/2003 (così come disegnato dalla novella dettata nel d.lgs. n. 213/2004) prevede fattispecie di varia natura diversamente considerabili sul piano del concorso giuridico. Tale differenza è stata apprezzata anche dal dicastero interpretante che nelle prime indicazioni esegetiche sull'articolato cennato (circ. n. 9/2005) ha espressamente tracciato una linea discrezionale tra le sanzioni ordinarie e le cosiddette sanzioni “a struttura pluralistica” negando la soggettività alla disciplina di favore del concorso giuridico per talune fattispecie. Nel particolare, discettando in ordine all'ultima ipotesi di cui all'art. 18-bis, in circolare è sostenuto che il riferimento legislativo ad “ogni giorno e per ogni lavoratore” determina un “cosiddetto precetto a struttura pluralistica per il quale il legislatore ha ritenuto opportuno commisurare la sanzione al numero dei lavoratori ed alle giornate lavorative e l'eventuale applicazione dell'istituto del concorso formale vanificherebbe in sostanza la volontà del legislatore stesso”. Nella interpretazione amministrativa dunque il compendio sanzionatorio è distinto, ai fini della applicabilità del concorso giuridico formale, in sanzioni ordinarie (soggette) e sanzioni a struttura pluralistica (non soggette) e che il dicastero individua nella sola violazione delle disposizioni previste dall'art. 13, commi 1 e 3, in tema di lavoro notturno.

L'esegesi pubblica trae conforto anche da un “orientamento giurisprudenziale prevalente” che, in effetti, conferma l'assunto ministeriale. La Suprema Corte ebbe modo di affermare che le sanzioni lavoristiche commisurate al numero dei lavoratori non sono soggettive al cumulo giuridico (Cass. 13 dicembre 1996 n. 11134, in *FI*, I, 1517. In dottrina sulla questione S. DANTONI, *Violazioni amministrative in tema di avviamento al lavoro e continuazione*, in *RIDL*, 1992, II, 128). In tale asserzione la Sezione Lavoro si appropriò delle conclusioni già raggiunte dalle Sezioni Unite penali (Cass., sez. un. pen., 8 giugno 1981 n. 5690, in *Cass. pen.*, 1981, 1191) che distinsero tra sanzioni proporzionali e sanzioni impropriamente proporzionali ovvero a “struttura pluralistica” per escludere – in tal caso ed in ragione di una specialità intrinseca alla fattispecie sanzionatoria – il regime generale della continuazione.

Alla interpretazione bivalente tra sanzioni proporzionali (soggette a concorso giuridico) e sanzioni a “struttura pluralistica” (non soggette), segue ora la precisazione della Suprema Corte, che qui si annota, nella quale si evince che il sistema sanzionatorio è caratterizzato da tre, e non già due, generi di fattispecie ai fini della applicazione del concorso giuridico. Respingendo l'atto di ricorso proposto dal Ministero e confermando la sezione distaccata del Tribunale di Vercelli, piazza Cavour ha sostenuto che nel caso nel quale il legislatore preveda una fattispecie “progressiva” indicando variazioni d'editalità in

ragione del più o meno ampio coinvolgimento di lavoratori interessati ovvero del più o meno ampio decorso temporale dell'azione illecita si configura una norma di *tertium genus*.

Seguendo lo stesso ragionamento già proprio delle Sezioni Unite penali citate, la Sezione Lavoro ha ritenuto che la fattispecie sanzionatoria discussa esprima un ulteriore compendio speciale che deroga il generale disposto del cumulo giuridico formale di cui all'art. 8 pluricennato. Se è vero che una fattispecie congegnata e prevista per "ogni giorno e per ogni lavoratore" configura norma speciale sopravvenuta rispetto alla previsione del cumulo è vero altresì che *mutatis mutandis* lo stesso ragionamento vale per una fattispecie strutturata in modo da distinguere due sottoipotesi. Prevedere una sanzione amministrativa diversa per il caso di fattispecie relativa "a più di cinque lavoratori" ovvero per "più di cinquanta giornate lavorative" equivale a disegnare due sottoipotesi differenti:

- a) sanzione prevista per la violazione connessa a meno di cinque dipendenti o meno di cinquanta giorni lavorativi per anno;
- b) sanzione prevista per la violazione connessa a più di cinque dipendenti o cinquanta giorni lavorativi per anno.

È ciò indipendentemente dalla reiterazione ovvero dalla diversa scansione temporale dell'agire materiale da parte del datore di lavoro trasgressore che resta irrilevante se rapportato al contenuto della fattispecie sanzionatoria. La norma dunque costituisce in sé una ipotesi speciale di concorso giuridico che deroga sia il regime generale del cumulo materiale (*tot delicta, tot poena*: l'irrogazione aritmetica propria di tutti i casi nei quali non è applicabile alcuna forma di concorso giuridico) e sia l'ipotesi residuale del concorso giuridico formale "ordinario" ex art. 8, l. n. 689/1981.

È esclusa dunque l'interpretazione del ricorrente ministeriale che riteneva che la sanzione ordinaria potesse essere cumulata materialmente irrogandola per ogni settimana in cui l'illecito si era protratto, considerando una pluralità di infrazioni autonome (una per ogni settimana) come cennato non soggettabili nemmeno al vincolo della continuazione limitato alle sanzioni in tema di previdenza e di assistenza.

Ignorando questioni non poste alla sua attenzione (quali l'errore di conversione in euro in cui incorre il Tribunale che non elide i decimali per come invece imposto dall'art. 51 del d.lgs. n. 213/1998 ovvero non rilevando che l'infrazione si è protratta in due anni solari distinti), la Cassazione, argomentando come detto, ha rigettato il ricorso ritenendo che la norma preveda due ipotesi entrambe speciali ("sotto" ovvero "sopra" i cinque dipendenti o le cinquanta giornate) di concorso giuridico, entrambe derogative sia del regime generale del cumulo materiale sia dell'ordinario concorso giuridico formale. Il giudice ha dunque individuato un'altra deroga alla tradizionale biforcazione interpretativa tra sanzioni proporzionali e sanzioni a "struttura pluralistica" dettando l'indirizzo esegetico che in futuro sarà adottato nei giudizi in tema di violazioni delle prescrizioni sul lavoro straordinario. Giova rammentare infatti che la norma oggetto delle cure della Cassazione, pur riferendosi ad una infrazione ormai abrogata, è stata riprodotta in identica lettera per le ipotesi di violazione ex art. 18-*bis*, comma 7 (di cui alla novella del d.lgs. n. 213/2004), del d.lgs. n. 66/2003 relativo agli artt. 3 e 5 dello stesso articolato disciplinanti il lavoro straordinario.

Donatello Garcea
Funzionario – Direzione Generale Inps

4. Previdenza

4.1. C. Cost. 6-8 giugno 2005 sentenza n. 219 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 23).

Previdenza - Lavori socialmente utili - Tutela del lavoro - Ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni - Legge statale che finanzia e autorizza la proroga di convenzioni con i Comuni per lo svolgimento di lavori socialmente utili - Violazione della competenza legislativa regionale - Mancata previsione di strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni - Illegittimità costituzionale dei commi 76 e 82 dell'art. 3 della l. 24 dicembre 2003, n. 350.

I commi 76 e 82 dell'art. 3 della l. n. 350/2003 – in quanto prevedono convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni per il finanziamento statale di attività rientranti (anche) in materie di competenza legislativa regionale – [...] devono [...] essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni. Il comma 77 dello stesso art. 3, che proroga il termine di cui all'art. 78, comma 2, della l. n. 388/2000, non attenta di per sé alle prerogative regionali, onde nei suoi riguardi la questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata non fondata.

Lavori socialmente utili e federalismo

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le norme impugnate. – 3. La “materia” dei lavori socialmente utili: “competenza concorrente” o “concorrenza di competenze”? – 4. Concorrenza di competenze e principio di “leale collaborazione”.

1. Questa pronuncia della Corte Costituzionale in materia di lavori socialmente utili (LSU), al di là della rilevanza pratica immediata – invero esigua, considerata la parabola recessiva nella quale si è iscritto l'istituto dei LSU a partire dal d.lgs. n. 81/2000 – investe nondimeno due profili teorici di notevole interesse, quali, per un verso, il problema della qualificazione del rapporto giuridico avente ad oggetto i “lavori socialmente utili”, e per l'altro, quello dell'allocazione delle competenze regolative in materia, alla luce dell'assetto federalista introdotto dalla l. cost. n. 3/2001.

Si tratta di profili strettamente collegati: solo a seguito della individuazione della natura giuridica di quello che per comodità espositiva definiamo qui “rapporto di lavoro socialmente utile”, risulta possibile esprimersi fondatamente sulla ascrivibilità della “materia” dei LSU all'una o all'altra – o a più contestualmente – delle “materie” elencate nei commi 2, 3 e 4 dell'art. 117 Cost.

2. Il *casus belli* è costituito dalle disposizioni della Legge Finanziaria per il 2004 (art. 3, commi 76, 77 e 82, l. n. 350/2003) che autorizzavano il Ministro del lavoro a prorogare, per il 2004, le convenzioni stipulate direttamente con i Comuni per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure finalizzate alla stabilizzazione occupazionale dei soggetti utilizzati in tali attività da almeno un triennio, ovvero dei soggetti utilizzati nell'ambito delle convenzioni con società di capitale o cooperative stipulate ai sensi dell'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 468/1997; nonché a stipulare nuove convenzioni ai medesimi fini, limitate ai soggetti già impegnati in LSU nel precedente quinquennio, nei Comuni con meno di 50.000 abitanti. Veniva impugnata anche la norma che prorogava per tutto il 2004 il co-finanziamento degli assegni e sussidi per i LSU a carico del Fondo per l'occupazione.

Va brevemente ricordato, in proposito, che, fallito il tentativo, culminato con il d.lgs. n. 468/1997, di fare dei LSU un pilastro strutturale delle politiche attive del lavoro e di *job creation* (v., anche per ulteriori riferimenti, A. TURSI, *Il diritto dei disoccupati*, in M. NAPOLI (a cura di), *Il pacchetto Treu*, in *NLCC*, 1998, 1386 ss.; I. MARIMPIETRI, *Lavoro e solidarietà sociale*, Giappichelli, Torino, 1999, 104 ss.), il d.lgs. n. 81/2000, attuativo

della delega di cui alla l. n. 144/1999 (art. 45, comma 2), aveva avviato un graduale disimpegno dall'esperienza, concentrandosi sull'obiettivo dello svuotamento del "bacino" dei "lavoratori socialmente utili" che si era venuto nel frattempo a creare (oltre 100.000 soggetti, in larghissima parte concentrati nelle regioni meridionali), attraverso misure di sostegno alla loro ricollocazione nel mercato del lavoro "ordinario", ovvero di accompagnamento alla pensione di vecchiaia o di anzianità. Delle quattro diverse varianti funzionali di LSU contemplate dal d.lgs. n. 468/1997, sopravvisse solo quella relativa alle "prestazioni di attività socialmente utili da parte di titolari di trattamenti previdenziali", per i quali continuava a prevedersi il possibile utilizzo diretto da parte delle amministrazioni pubbliche (art. 1, comma 2, lett. b); art. 7; art. 8, comma 2).

Le tipologie riferite, invece, ai "lavori di pubblica utilità mirati alla creazione di occupazione [...] in nuovi bacini di impiego", ai "lavori socialmente utili mirati alla qualificazione di particolari progetti formativi [...] in settori innovativi", e ai "lavori socialmente utili per la realizzazione di progetti aventi obiettivi di carattere straordinario" (v. A. TURSI, P.A. VARESI, *Lineamenti di diritto del lavoro*, Kluwer-Ipsa, Milano, 2004, 112 ss.), vennero disattivate *pro futuro*, allestendosi tuttavia, nel contempo, un articolato regime transitorio, che autorizzava la prosecuzione dell'utilizzo dei soli soggetti che, nel biennio 1998/1999, avessero maturato 12 mesi di permanenza in attività connesse a progetti di LSU, da parte di enti utilizzatori che, a loro volta, avessero in corso attività progettuali con oneri a carico del fondo per l'occupazione.

Tale prosecuzione, per una durata non superiore a 12 (poi prorogati a 14) mesi, era condizionata alla stipula di "apposite convenzioni [...] tra gli enti interessati", e all'adozione, da parte di tali enti, di specifiche delibere contenenti, tra l'altro, "l'indicazione espressa dello sbocco occupazionale", consistente in una o più delle misure contemplate e finanziate ai sensi degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 81/2000 (v. A. TURSI, P.A. VARESI, *op. cit.*, 99 ss.).

Si prevedeva altresì che le risorse del fondo per l'occupazione destinate ai LSU potessero essere destinate, oltre che al pagamento di assegni e sussidi, anche a misure di stabilizzazione occupazionale dei lavoratori impegnati nei LSU, sulla base di apposite convenzioni tra il Ministero del lavoro e le Regioni interessate. Infine, a specifici "accordi" tra il Ministero del lavoro, le Regioni e gli enti utilizzatori si demandava la predisposizione di "misure particolari", aggiuntive a quelle ordinarie, con oneri a carico di tutti i sottoscrittori, a fronte di "situazioni straordinarie tali da non poter garantire un programma definitivo di stabilizzazione occupazionale dei soggetti impiegati in LSU" (art. 8, commi 1 e 2). L'art. 78 della Legge Finanziaria per il 2001 (l. n. 388/2000) ripristinò però, anche per tali accordi, la forma usuale della convenzione bilaterale tra Ministero e Regioni, eliminando gli enti utilizzatori (art. 8, comma 1).

Intervenuta la revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione, singolarmente, il legislatore statale adottò un modello convenzionale che, "in deroga alla normativa vigente sui lavori socialmente utili", escludeva proprio le Regioni: inaugurato dall'art. 41 della Legge Finanziaria per il 2003 (l. n. 289/2002), il nuovo corso si consolida con quella per il 2004 (le cui norme hanno dato adito al giudizio di legittimità costituzionale), e prosegue con quella per il 2005 (art. 1, commi 262 e 263, l. n. 311/2004).

La Regione Emilia Romagna aveva impugnato le ricordate disposizioni della Legge Finanziaria per il 2003, che attribuivano al Ministero del lavoro la funzione amministrativa di prorogare le vecchie convenzioni e di stipularne di nuove, poiché ritenute lesive della competenza concorrente delle Regioni nella materia della "tutela del lavoro", sancita dal nuovo art. 117 Cost., senza che, d'altro canto, ricorressero le "esigenze unitarie" e l'intesa con le Regioni, in grado di giustificare, rispettivamente sul piano

sostanziale e procedurale, l'accentramento statale delle predette funzioni amministrative (v. avanti).

3. Era pregiudiziale, dunque, l'inquadramento della materia disciplinata dalle norme impugnate, nell'ambito di quelle elencate dall'art. 117 Cost.: infatti, la sua eventuale riconduzione alla materia della "previdenza sociale", o a quella dell'"ordinamento civile", ne avrebbe determinato l'attrazione nel novero delle competenze esclusive dello Stato; al contrario, la sua ascrizione all'"assistenza sociale" ovvero alla "tutela del lavoro" ne avrebbe garantito l'attribuzione, rispettivamente in via esclusiva o concorrente, alle Regioni.

Senonché, salvo taluni casi specifici, come quello della Provincia autonoma di Trento, in cui quello di LSU è configurato come un normale rapporto di lavoro subordinato a termine, con finalità di inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati (v. A. TURSI, *Disoccupazione e lavori socialmente utili*, F. Angeli, Milano, 1996, 75-76), la stessa qualificazione giuridica del rapporto di lavoro "socialmente utile" è notoriamente controversa: e ciò, nonostante la espressa previsione legale che "l'utilizzo nelle attività socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro" (v., da ultimo, l'art. 4 del d.lgs. n. 81/2000). Infatti, la dottrina è pressoché unanime nel riconoscere l'irrilevanza della qualificazione legale, avendo la Corte Costituzionale ultimamente ribadito che "non è consentito al legislatore negare la qualificazione giuridica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato" (C. Cost. 25-29 marzo 1993 n. 121, in *GU*, 7 aprile 1993, e C. Cost. 31 marzo 1994 n. 115, in *RIDL*, 1995, II, 227. V., anche per talune precisazioni in proposito, nonché per i riferimenti dottrinali, A. TURSI, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in M. MAGNANI, P.A. VARESI, *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giapichelli, Torino, 2005, 643 ss.). E tuttavia si registra, di massima, una divaricazione tra chi riconduce la fattispecie – specie quella caratterizzata dallo "scambio" tra la prestazione socialmente utile e il sussidio assistenziale – alla logica "lavoristica" degli artt. 36 Cost. e 2094 c.c. (con diverse impostazioni, tra gli altri: L. GAETA, *La "nuova" subordinazione e il suo futuro*, in L. GAETA, P. TESAURO, *Il rapporto di lavoro: subordinazione e costituzione*, Utet, Torino, 1993, 218; S. RENGÀ, *Mercato del lavoro e diritto*, F. Angeli, Milano, 1996, 43 ss.; G. PINO, D. GAROFALO, *I lavori socialmente utili*, in E. GHERA (a cura di), *Occupazione e flessibilità*, Jovene, Napoli, 1998, 228 ss.); e chi ne valorizza la funzione previdenziale e/o assistenziale, ovvero la assorbente finalità di inclusione sociale (A. TURSI, *Disoccupazione e lavori socialmente utili*, cit., 101 ss.; S. CIUCCIOVINO, *Sulla natura giuridica dei lavori socialmente utili*, in *DLRI*, 1997, 295 ss.; I. MARIMPIETRI, *op. cit.*, 147 ss.; F. BANO, *Il lavoro senza mercato*, Il Mulino, Bologna, 2001, 245; E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2002, 751. In giurisprudenza v., da ultimo, Cass., sez. un., 26 novembre 2004 n. 22276, in *MGC*, 2004, fasc. 11).

Non è necessario indugiare sulla questione (sulla quale v., anche per completi riferimenti bibliografici, G. BERRETTA, *L'arcipelago dei LSU*, in *DML*, 1999, 241 ss.). In questa sede è sufficiente osservare che, ove dal problema particolare della qualificazione dei rapporti di LSU si passi a quello generale della collocazione sistematica della "materia" dei LSU, ne risulta una inevitabile sovrapposizione tra i diversi piani disciplinari sopra menzionati. Infatti la qualificazione del rapporto in termini lavoristici non pregiudica l'ascrivibilità alla materia "previdenziale" o "assistenziale" delle prestazioni economiche erogate a fronte di quella "lavorativa", né impedisce di ricondurre l'istituto nel suo complesso alla disciplina del mercato del lavoro, e quindi alla materia della "tutela del lavoro", considerata la sua indubbia e anzi assorbente riferibilità a finalità di inserimento e inclusione lavorativa; senza peraltro ignorare i rilevanti profili formativi – di com-

petenza regionale – che caratterizzano l’istituto (in particolare, ma non esclusivamente, in quella prevista dalla lett. *b*) del comma 2 dell’art. 1 del d.lgs. n. 468/1997). Né, d’altro canto, la qualificazione del rapporto in termini strettamente previdenziali contraddice o esclude le istanze di “tutela del lavoro” intrinsecamente connesse alla prestazione di attività lavorative in condizione di “soggezione alle direttive e per un interesse altrui” (M. PERSIANI, *Cantieri-scuola, tutela del lavoro, tutela previdenziale*, in *SS*, 1972, 6; F. LISO, *La galassia normativa dopo la legge 223*, in *DLRI*, 1997, 61; S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*; I. MARIMPIETRI, *op. cit.*).

Ha avuto buon gioco, dunque, la Corte Costituzionale nel constatare che “la disciplina dei LSU – concernendo la tutela del lavoro e le politiche sociali, nel contesto di particolari rapporti intersoggettivi di prestazione di attività – si colloca all’incrocio di varie competenze legislative, di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell’art. 117 della Costituzione”: quelle in materia di “collocamento”, riconducibili alla materia della “tutela e sicurezza del lavoro” (v. C. Cost. 13-28 gennaio 2005 n. 50, in *GU*, 2 febbraio 2005, ed in *Boll. Adapt*, 2005, n. 4, con nota di S. SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, che segue in questo *Osservatorio*); le “politiche sociali”, attribuite, unitamente all’“ulteriore profilo della formazione professionale dei soggetti assegnati ai LSU”, alla “competenza regionale residuale”; e infine la “previdenza sociale”, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato. Si potrebbe osservare che la Corte è stata fin troppo prudente, se è vero che ha evitato di menzionare la materia dell’“ordinamento civile”, cui pure condurrebbe l’inquadramento dottrinale del rapporto di LSU nel tipo (o in un sottotipo) legale del lavoro subordinato (v. sopra).

Diventa superfluo, allora, stabilire a quale delle materie elencate nei commi 2-3-4 dell’art. 117 Cost. siano riconducibili i diversi profili dell’istituto dei LSU, né è necessario avventurarsi nella problematica individuazione di un profilo “prevalente”, onde eventualmente ascrivere l’intero istituto a quella, tra le “materie” elencate nell’art. 117 Cost., che con tale profilo coincida (v. C. Cost. 23 dicembre 2003 n. 370, in *GCost.*, 2003, fasc. 6). È invece assorbente il rilievo che la disciplina legale dei LSU presenta una inestricabile connessione con numerose materie, facenti capo ora a competenze esclusive dello Stato o delle Regioni, ora a competenze concorrenti: sicché la questione che la stessa Regione ricorrente aveva riportato alla sfera delle competenze concorrenti, è risolta dalla Consulta con la felice sintesi concettuale della “concorrenza di competenze”, già peraltro utilizzata in quella che può considerarsi la “sentenza madre” della giurisprudenza costituzionale post-riforma federalista in materia di lavoro: la n. 50/2005, cit. (vedi, in particolare, il punto 5 delle “considerazioni in diritto”).

4. Il passaggio logico-giuridico fondamentale della pronuncia è quello in cui si afferma che, non prevedendo la Costituzione, “per le ipotesi in cui ricorra una ‘concorrenza di competenze’, ‘un criterio di composizione delle interferenze’, e ‘ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa [...]’, si deve ricorrere al canone della ‘leale collaborazione’, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze”.

La Corte spiana così la strada al giudizio di illegittimità costituzionale delle norme impugnate, giacché esse, adottando il modello delle “convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni per il finanziamento statale di attività rientranti (anche) in materie di competenza legislativa regionale”, “non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni”.

La Corte, però, non basa la motivazione di questo che è il punto decisivo della questione (la necessità costituzionale di una “leale collaborazione” tra Stato e Regioni in caso di “concorrenza di competenze”) sul precedente della sentenza C. Cost. 1° ottobre 2003 n.

303, in *GCost*, 2003, fasc. 5. Com'è noto, è quella la decisione che, “con bagliori di potere costituente”, ha rinvenuto anche nel nostro ordinamento costituzionale, “meccanismi per far valere istanze unitarie non suscettibili di diversificazione territoriale anche in deroga all'ordine delle attribuzioni” (A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, 2003); e questi meccanismi sono costruiti in forza di un utilizzo sicuramente audace del principio di sussidiarietà verticale, consacrato nell'art. 118 Cost. In quella decisione, infatti, dalla previsione secondo cui le funzioni amministrative si distribuiscono tra lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni, sulla base dei principi di “sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza” (art. 118, comma 1, Cost.), la Consulta ricavava – con la mediazione del principio di legalità dell'azione amministrativa –, il principio in base al quale, ove esigenze di carattere unitario impongano la centralizzazione di funzioni amministrative rientranti nella sfera delle competenze regionali, sarebbe legittima l'attribuzione allo Stato pure delle competenze legislative. Siffatta deroga al criterio di ripartizione delle competenze legislative stabilito dall'art. 117 Cost., tuttavia, si giustificerebbe solo alla luce di una concezione “dinamica” e “procedimentale” del principio di sussidiarietà, tale da rendere costituzionalmente necessitato, in tali ipotesi, un “iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (C. Cost. n. 303/2003, cit., punto 2.2. delle “considerazioni in diritto”).

Ben si comprende, allora, che nel caso dei LSU la Corte non faccia riferimento a quell'apparato argomentativo: al precedente del 2003 si era, invero, appellata l'avvocatura dello Stato, ma è stato facile per la Consulta obiettare che “le funzioni amministrative relative all'assegnazione di soggetti a LSU ed alla loro stabilizzazione – lungi dal trascendere l'ambito regionale – si collegano al contrario ad esigenze decisamente locali, di dimensioni addirittura comunali”. Insomma, non è sul principio di sussidiarietà che può fondarsi l'accentramento statale delle funzioni amministrative, e conseguentemente delle competenze legislative, in materia di LSU, perché in questa materia, diversamente da quella scrutinata da C. Cost. n. 303/2003, cit. (infrastrutture pubbliche e insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale), il principio di sussidiarietà condurrebbe a esiti di decentramento e non di accentramento.

Si spiega, dunque, che nella parte motiva di C. Cost. n. 219/2005, il precedente citato non sia C. Cost. n. 303/2003, cit., ma C. Cost. n. 50/2005, cit.: questa sentenza viene parenteticamente invocata a sostegno della lapidaria affermazione che l'accentramento statale delle competenze legislative in ipotesi di “concorrenza di competenze” sarebbe ammissibile solo ricorrendo al canone della “leale collaborazione” (punto 5 delle “considerazioni in diritto”).

Non può, tuttavia, passarsi sotto silenzio che ciò costituisce uno sviluppo ulteriore nel processo di metabolizzazione della riforma del titolo V Cost., avviato dalla Corte Costituzionale onde munire l'ordinamento dei meccanismi istituzionali necessari per rendere ragionevolmente flessibile il normale criterio di ripartizione delle competenze: come l'arresto del 2003 aveva reso compatibile quel criterio con le “istanze unitarie” che trovano espressione “pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale” (C. Cost. n. 303/2003, cit., richiama espressamente la *Konkurrierende Gesetzgebung* tedesca e la *Supremacy Clause* statunitense), così C. Cost. n. 50/2005, cit., sulla cui scia si colloca la sentenza in commento, si pone il più generale problema di rendere quel criterio compatibile con gli altrimenti insolubili conflitti che si registrano nelle ipotesi di “concorrenza di competenze”.

Già C. Cost. 13 gennaio 2004 n. 6, in *GCost*, 2004, fasc. 1, per la verità, aveva mostrato che “il principio di sussidiarietà non ha bisogno di carburarsi col principio di legalità”: in quella sentenza, infatti, “l'attivazione della sussidiarietà in relazione al riparto delle fonti

normative può prescindere logicamente dall'attrazione preliminare della funzione amministrativa" (O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4). E tuttavia, pure in quella decisione il titolo ultimo di legittimazione dell'accentramento statale restava il principio di sussidiarietà.

Non altrettanto pare possa dirsi con riferimento alla sentenza in esame, ove non si riscontra né lo stretto collegamento tra principio di sussidiarietà e leale collaborazione, affermato da C. Cost. n. 303/2003, cit., né la piena autonomizzazione del principio di sussidiarietà rispetto alla leale collaborazione, rinvenibile in C. Cost. n. 6/2004, cit. La sentenza qui commentata, e i passi di quella n. 50/2005, cit., cui essa si ricollega, pongono invece in maniera immediata e diretta il problema della funzionalità di un sistema di distribuzione delle competenze basato sulla pretesa, che si sta sempre più chiaramente rivelando fallace, di segmentare l'ordinamento giuridico in settori idealmente distinguibili in maniera precisa, onde farne discendere separazioni di competenze costituzionalmente garantite, in assenza tanto di opportune camere di compensazione, quanto di strumenti funzionali all'esercizio da parte dello Stato della sua imprescindibile funzione unitaria.

È stato osservato che la Corte ha finito, in siffatta situazione, per attribuire alla conferenza Stato-Regioni-Province autonome, "un rilievo paracostituzionale [...], in quanto elemento primario per la realizzazione del principio di collaborazione". A ragione, tuttavia, si è pure osservato che l'enfaticizzazione di tale principio non risolve il problema dell'inesistenza di "clausole espressamente limitative quali quelle che nella Costituzione tedesca condizionano l'esercizio della *Konkurrierende Gesetzgebung*" (S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, n. 2-3, 586).

Ma non sarebbe ragionevole prendersela con la Corte Costituzionale: urge porre mano a una correzione della riforma del 2001, che imbocchi strade diverse rispetto all'ulteriore irrigidimento del criterio di ripartizione delle competenze, perseguito attraverso l'arricchimento del novero di quelle esclusive a danno di quelle concorrenti (v. il disegno di legge sulla c.d. *devolution*: A.S. n. 2544-B). Se il problema della "concorrenza di competenze" si sta rivelando ancora più serio e complicato di quello delle "competenze concorrenti", quella via appare sbagliata. Così come appare non risolutiva la soluzione di attribuire ad un "Senato federale" l'ultima parola sui disegni di legge che riguardano i "principi fondamentali" nelle materie concorrenti, o di affidare al concorso paritario tra Camera della Repubblica e Senato federale il potere decisionale sulla determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni". Forse ne è cosciente il legislatore, se è vero che continua a considerare imprescindibile, pur nel progettato assetto bicamerale, la Conferenza Stato-Regioni, alla quale è affidato il compito di "realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi ed intese" (v. M. FERRARESI, *Lavoro e federalismo: il confronto tra Stato e Regioni*, in *q. Rivista*, 2005, n. 4, che si interroga "sulla utilità di una simile struttura a fronte della costituzione della Camera rappresentativa delle Regioni").

Armando Tursi

Professore straordinario di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Milano

4.2. Cass. 21 gennaio 2005 n. 1257 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 15).

Previdenza - Contributi previdenziali ed assistenziali - Omissioni contributive - Conseguenze - Somme aggiuntive - Natura - Regime prescrizione.

Le somme aggiuntive dovute in caso di omesso o tardivo versamento dei contributi previdenziali sono previste a carico del soggetto tenuto al versamento dei contributi per effetto del suo stesso inadempimento, in funzione di rafforzamento dell'obbligazione contributiva e di predeterminazione legale del danno subito dall'Istituto previdenziale e non in funzione affittiva o sanzionatoria. Nascono ope legis nella ricorrenza dei relativi fatti costitutivi in ragione della sussistenza di obblighi retributivi in relazione a rapporti di lavoro e non sono soggette al regime prescrizione di cui all'art. 2948 c.c. riservato agli interessi ed in generale a tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o a termini più brevi.

La natura delle sanzioni civili conseguenti all'omissione e all'evasione contributiva

Sommario: 1. Natura risarcitoria delle somme aggiuntive. – 2. Sanzioni civili e sanzioni amministrative. – 3. Omissioni ed evasioni contributive. – 4. Regime prescrizione delle somme aggiuntive.

1. La sentenza offre argomenti di riflessione su questioni che, se pur già affrontate da precedente giurisprudenza di legittimità, e decise anche in certa conformità, risultano di attualità per il susseguirsi di modifiche sui rispettivi contesti normativi e giurisprudenziali. Essenzialmente la sentenza della Corte di Cassazione affronta la questione della natura delle sanzioni civili conseguenti all'omissione od evasione contributiva e quella relativa al regime della prescrizione ad esse applicabile come credito previdenziale.

Negli ultimi anni il legislatore è intervenuto con riforme di rilievo per entrambe le materie, e con inevitabile insorgere di contrasti giurisprudenziali sui regimi transitori.

L'enunciazione della Corte circa la natura risarcitoria delle sanzioni civili è conforme a giurisprudenza consolidata scaturente da esame pluriennale sul raffronto fra sanzioni civili e sanzioni amministrative di cui all'art. 35 della l. n. 689/1981 (cosiddetta depenalizzazione).

Le sanzioni civili, dette anche somme aggiuntive, conseguono all'inadempimento, o parziale inadempimento, dell'obbligazione contributiva. La loro previsione originariamente formulata dal r.d. 30 dicembre 1923, n. 3184, in materia di assicurazione obbligatoria di invalidità non ha subito deroghe in alcuna delle riforme legislative susseguite. L'obbligazione per sanzioni civili è accessoria a quella contributiva, similmente all'obbligazione per interessi e rivalutazione monetaria, ed è sostitutiva di questa come configurata dalla disciplina civilistica a risarcimento del danno per l'inadempimento. La loro misura è in relazione al tempo di durata dell'inadempimento e pure alla gravità di questo, tuttavia con riguardo alla sua oggettività e non alla volontà, e tanto meno alla volontà specifica, dell'autore dell'omissione.

La gravità dell'inadempimento configura le due ipotesi di violazione: omissione ed evasione contributiva, ipotesi distintamente disciplinate in tutte le normative susseguite. La diversa onerosità delle sanzioni civili rispetto ad interessi moratori e rivalutazione monetaria consegue al rilievo pubblicistico dell'obbligazione contributiva.

L'automatismo che regola la loro applicazione non trova smentita in pronunce della Suprema Corte, dalle meno recenti alle ultime, in cui si ribadisce che "costituiscono una conseguenza automatica dell'inadempimento e sono poste allo scopo di rafforzare l'obbligazione contributiva e risarcire in misura predeterminata dalla legge il danno cagionato all'Istituto assicuratore, sicché non è consentita alcuna indagine sull'imputabilità o sulla colpa in ordine all'omissione di tale pagamento, al fine di escludere l'obbligo suddetto" (Cass., sez. un., 14 aprile 1994 n. 3476, in *MGL*, 1994, 424; conforme Cass. 17 febbraio 2000 n. 1786, in *IPrev*, 2000, 463; Cass. 19 giugno 2000 n. 8323, in *IPrev*, 2001, 144; Cass. 21 febbraio 2001 n. 2566, in *OGI*, 2001, I, 2566).

“La loro disciplina – più volte considerata costituzionalmente legittima – risulterebbe speciale rispetto alla normativa generale contenuta nell’art. 1224 c.c., in quanto con essa la legge opererebbe una *predeterminazione legale con presunzione juris et de jure del danno subito dall’ente*” (Cass. 8 marzo 1995 n. 2689, in *IPrev*, 1995, 515; cfr. anche F.D. MASTRANGELI, C.A. NICOLINI, *Dottrina e giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale*, in F.D. MASTRANGELI, C.A. NICOLINI, *La contribuzione previdenziale*, Utet, Torino, 1997; conforme Cass. 19 giugno 2000 n. 8323, cit.).

Il principio è stato confermato ad ogni modifica del regime sanzionatorio: la l. 11 novembre 1983, n. 638, sostituita dalla l. 31 gennaio 1986 n. 11, seguita dal d.l. 30 dicembre 1987, n. 536, convertito nella l. 29 febbraio 1988, n. 48, che ha innovato totalmente il sistema sanzionatorio per essere stata dichiarata retroattiva (art. 4, comma 6); e, successivamente, la l. 23 dicembre 1996, n. 662, che ha abrogato la precedente, e seguita dalla l. 23 dicembre 2000 n. 388.

2. Il tentativo di attribuire alle sanzioni civili funzione affittiva è frequente nel contenzioso previdenziale, se pur clamorosamente perdente, in considerazione della diversa disciplina delle sanzioni amministrative *ex lege* n. 689/1981.

Queste ultime, abrogate dall’art. 116, comma 12, della l. n. 388/2000, avevano la funzione di sanzionare l’autore della violazione in rapporto alla gravità del comportamento considerato anche sotto il profilo soggettivo, quindi della colpa o del dolo. Erano irrogate su accertamento di una responsabilità personale del soggetto preposto all’esercizio dell’impresa, quindi il titolare dell’azienda individuale od il legale rappresentante della società, nonché i singoli soci nel caso di società di persone, e derivando dalla precedente configurazione per violazioni con rilievo penale.

Da qui la natura personale della sanzione, affittiva, e graduabile.

L’estensione, poi, della responsabilità per la sanzione amministrativa in via solidale all’impresa, cui facevano capo i rapporti previdenziali contributivi, non ne smentiva la natura, in quanto la solidarietà era stata introdotta con norma speciale (art. 6, l. n. 689/1981), quale forma speciale di responsabilità “oggettiva”, in considerazione dell’interesse pubblico all’osservanza delle normative in materia di assicurazione generale obbligatoria. Delle sanzioni civili, al contrario, risponde l’impresa, costituita come azienda individuale od in forma societaria, ma non il legale rappresentante personalmente, a meno che si tratti di azienda individuale o società di persone, quindi il caso di responsabilità dell’imprenditore persona fisica giusti i rispettivi contesti di responsabilità patrimoniale del titolare e dei soci. Gli interventi del legislatore sulle discipline sanzionatorie previdenziali ed assistenziali sono sempre stati in conformità alla differente natura delle sanzioni civili rispetto alle sanzioni amministrative: ne è esempio l’introduzione di ipotesi di estinzione di queste ultime come effetto premiale di certi adempimenti risolutivi di violazioni, e mai di ipotesi di estinzione delle prime, ma solo di configurazioni di diverse misure rapportabili agli specifici scopi di politica previdenziale di maggior interesse nelle varie epoche. L’art. 1, comma 222, della l. n. 662/1996 introduce l’estinzione delle sanzioni amministrative *ex lege* n. 689/1981 per l’ipotesi di pagamento integrale di contributi, interessi, somme aggiuntive e sanzioni civili, come previste – queste ultime – dalla medesima; estinzione che, prima di allora, era stata considerata dal legislatore solo nel contesto di procedure di condono come ulteriore provvedimento premiale per l’emersione delle posizioni irregolari e la sanatoria di semplici omissioni (art. 4, comma 8, l. n. 48/1988).

Simili interventi non sono attuabili sulle sanzioni civili, per l’unicità delle stesse rispetto alla contribuzione omessa od evasa e quali oneri a rafforzamento di questo, subendo una legittima decurtazione soltanto per l’ipotesi di provvedimento di condono rispetto al quale il credito previdenziale rimane tale per la misura dei contributi riducendosi per le sanzioni civili, ma ciò soltanto perché la minor entrata per l’Ente previdenziale delle

somme indicate in bilancio a titolo di sanzioni civili trova ragione nell'immediato incasso delle contribuzioni diversamente non recuperabili in tempi brevi. Quindi ancora non per una valutazione del comportamento del trasgressore al momento della violazione con riguardo al profilo soggettivo, bensì ad una valutazione di politica previdenziale di indubbio carattere oggettivo. Nessun autonomo mezzo di impugnazione delle sanzioni civili è previsto al pari di quelli che trovano luogo nella l. n. 689/1981, per le sanzioni amministrative. Oltre al dato oggettivo fornito dall'esistenza della norma procedimentale per le sanzioni amministrative e non per le prime, si osserva che non potrebbe essere altrimenti, essendo strettamente connessa – ed accessoria – l'obbligazione di quelle all'obbligazione contributiva, quindi fondandosi la loro debenza semplicemente sulla norma impositiva dell'obbligo contributivo. Il contenzioso può sorgere in ordine a quest'ultimo, e la sua sorte si riflette pure su quella delle connesse sanzioni civili.

3. Peraltro uno specifico contenzioso ha riguardato le sanzioni civili per la loro individuazione come consequenziali ad omissione od evasione contributiva.

Nelle diverse discipline le due ipotesi sono sempre distinte, ed hanno fornito ulteriore occasione di tentativi di accertamenti su profili del comportamento del trasgressore ai fini della configurabilità dell'una o dell'altra, rimanendo solo oggettivamente valutabili: il processo di accertamento, infatti, si svolge rigorosamente sui fatti senza alcuna considerazione delle ragioni che possano aver determinato il soggetto obbligato ad "omettere" od "evadere" la contribuzione, né a distinguere le due ipotesi con riferimento a profili soggettivi del comportamento.

In buona sostanza le due ipotesi sono sempre state distinte configurando il caso di inadempimento nella prima per mancato o ritardato pagamento di contributi rilevabili da denunce e/o registrazioni obbligatorie, e nella seconda per evasione connessa a registrazioni o denunce obbligatorie omesse o non conformi al vero.

Le due ipotesi sono state disciplinate diversamente nel tempo in quanto alla misura delle relative sanzioni, essendo la seconda oggettivamente più grave della prima, e con provvedimenti più o meno gravosi in rapporto all'entità del fenomeno "evasione" ed alle ritenute opportunità di politica previdenziale rispetto allo stato delle imprese. Mentre per l'ipotesi di omissione il criterio è rimasto costante, mantenendo la sanzione in una misura percentuale al credito contributivo, per l'ipotesi di evasione le scelte del legislatore hanno spaziato fra una sanzione sempre in percentuale ma fino al 200% del credito contributivo, ed una mista in percentuale ed in misura predeterminata anche se non fissa. È il caso, quest'ultimo, della sanzione *una tantum* disciplinata dalla l. n. 662/1996; sanzione pure oggetto di contestazioni per esserne stata prevista la misura da un minimo del 50% ad un massimo del 100% dell'ammontare dei contributi, quindi ravvisando nella gradualità una funzione affittiva. La censura non ha avuto sviluppo di rilievo, in quanto subito evidenziato il carattere oggettivo dei criteri dettati per la graduazione del decreto interministeriale del 18 marzo 1997 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero del tesoro, nonché la sua funzione integrativa rispetto alla sanzione a percentuale, nonché rafforzativa per l'immediata applicazione al momento della violazione.

La graduazione stabilita dal decreto ministeriale aveva lo scopo di adeguare la gravosità della sanzione a specifiche trasgressioni solo oggettivamente differenziabili, in relazione all'entità dell'evasione rispetto al valore del debito contributivo nonché all'eventualità di regolarizzazione d'ufficio o denuncia spontanea. E pure la previsione della riduzione della sanzione *una tantum* e, successivamente, della sua esclusione, rispettivamente *ex art. 1*, comma 217, della l. n. 662/1996 ed *ex art. 59* della l. n. 449/1997, per ravvedimento operoso del trasgressore che abbia effettuato spontaneamente la denuncia della situazione debitoria prima di ogni contestazione o richiesta da parte dell'ente, è previsione che può far dubitare della natura delle sanzioni civili, la cui riduzione od esclusione rimane tuttavia condizionata, oltre che dalla denuncia, dal pagamento dei contributi entro il termine

di trenta giorni dalla denuncia stessa. Quindi ancora una volta solo inequivocabili fatti oggettivi con effetti sull'entità della sanzione.

Nella sentenza che si annota la Corte osserva anche l'irrelevanza della previsione di riduzione delle sanzioni civili contemplata dall'art. 4 del d.l. n. 536/1987, convertito con modificazioni nella l. n. 48/1988 – norma applicabile per il caso di specie trattandosi di omissioni compiute nel periodo dal 1979 al 1985 –, non influenzando sull'individuata natura risarcitoria.

Chiaro, infatti, è il presupposto di “oggettive incertezze [...]”, quindi circostanze “da qualificare non come fatti impeditivi della irrogazione della sanzione nella sua misura maggiore, ma come parte integrante della fattispecie costitutiva dell'obbligo di pagare la sanzione in misura agevolata”, ed “il giudice deve rilevare e valutare, indipendentemente dalle tempestive deduzioni del soggetto tenuto al pagamento dei contributi, se all'epoca delle contestate inadempienze sussistesse uno dei suddetti contrasti” (Cass. 9 gennaio 2002 n. 182, in *RIDL*, 2002, I, 745; conforme anche Cass. 14 dicembre 2000 n. 15767, in *IPrev*, 2001, 355).

Peraltro le successive discipline, introducendo un'ulteriore ipotesi di riduzione delle sanzioni civili fino alla misura degli interessi legali (art. 1, comma 224, della l. n. 662/1996 e art. 116, comma 15, della l. n. 388/2000) sono a conferma dell'irrelevanza di posizioni soggettive del trasgressore, facendo riferimento sempre ad incertezze connesse a contrastanti orientamenti giurisprudenziali ed amministrativi, nonché a fatto doloso del terzo e condizionando la concessione anche a “possibili riflessi negativi in campo occupazionale di particolare rilevanza” (art. 1, comma 224, l. n. 662/1996), od infine nei confronti di aziende in crisi sulle quali si siano dispiegati anche interventi con impiego di ammortizzatori sociali. E ciò pur trattandosi, diversamente dall'ipotesi considerata in sentenza dalla Corte e contemplata pure nelle successive discipline, di concessione di competenza del Ministero del tesoro, quindi di atto amministrativo eventualmente soggetto a sindacato come tale e non del Tribunale in funzione di Giudice del lavoro.

È questa un'altra ipotesi in cui il provvedimento di riduzione delle sanzioni civili può essere accompagnato da un provvedimento di estinzione delle sanzioni amministrative (art. 1, comma 224, punto 2, della l. n. 662/1996): ulteriore esempio di diversificazione della disposizione normativa in quanto a sanzioni civili o sanzioni amministrative, a fronte dei medesimi fatti.

Anche l'inapplicabilità alle sanzioni civili del principio del *favor rei*, porta a differenziarle dalle sanzioni amministrative interessate dal medesimo come sanzioni depenalizzate. Per le prime, invece, vige solo il principio *tempus regit actum* allo stesso modo che per l'obbligazione contributiva della quale sono obbligazione accessoria. Coerentemente con la loro natura risarcitoria ed il carattere accessorio all'obbligazione contributiva sta il fatto che tale principio non è messo in discussione, avendo subito deroga, ed appunto perché tale, nella disposizione di cui all'art. 4, comma 6, del d.l. n. 536/1987, convertito nella l. n. 48/1988, laddove viene stabilito che le disposizioni in esso contenute “si applicano anche ai contributi o premi relativi a periodi precedenti la data di entrata in vigore del presente decreto per i quali non sia stato effettuato il pagamento delle somme aggiuntive”. Ma si tratta, appunto, di deroga esplicita. Peraltro argomenti a favore di altra ipotesi di retroattività sono quelli forniti da certa giurisprudenza che vedrebbe nell'ultima disciplina delle sanzioni civili di cui all'art. 116, comma 18, della l. n. 388/2000, la possibilità di comprendere l'applicabilità della precedente l. n. 662/1996 per tutti i rapporti ancora in essere ed accertati precedentemente al 30 settembre 2000, e se pur sorti in vigenza della l. n. 48/1988. Quindi, mentre si confermerebbe comunque la non riferibilità al principio del *favor rei*, si verificherebbe un effetto retroattivo della precedente legge per tutte le partite debitorie per sanzioni civili non ancora pagate alla data di entrata in vigore della l. n. 388/2000 (cfr. Cass. 9 maggio 2002 n. 6663, in *OGI*, 2002, I, 357).

La ragione inerente ad una giustizia economico-sociale che non si articoli in eccessive differenziazioni ricollegabili solamente a diversità del danno configurato dal legislatore nelle varie epoche con riferimento a problematiche correnti di politica previdenziale, ma sempre riproposto dallo stato attuale di queste inevitabilmente e continuamente intersecate nel tempo in quanto danno a lungo termine, lascia configurare anche un sistema abrogativo delle precedenti discipline senza che venga meno la natura risarcitoria delle sanzioni civili ed il loro carattere di accessori rispetto al credito contributivo.

Peraltro il principio di cui all'art. 11, disp. prel. c.c., comporta l'efficacia dell'abrogazione soltanto *ex nunc*, quindi l'abrogazione esplicita dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, del d.l. n. 536/1987, convertito nella l. n. 48/1988, sancita dall'art. 1, comma 225, della l. n. 662/1996 solo dall'entrata in vigore di quest'ultima, e, conseguentemente il calcolo delle sanzioni *pro-rata* in ragione dei diversi periodi di vigenza delle discipline.

In sentenza n. 1257/2005 la Corte non considera la problematica relativa alla successione nel tempo delle diverse discipline, pronunciandosi esclusivamente su motivi di appello inerenti a fatti relativi al momento genetico delle obbligazioni, lasciando intendere comunque di aderire all'interpretazione delle norme abrogative del sistema *ex art.* 4 della l. n. 48/1988 con effetto *ex nunc* e nei limiti del *petitum* di cui al ricorso per decreto ingiuntivo, trattandosi di giudizio di opposizione in procedimento monitorio.

4. Pure sul regime di prescrizione applicabile alle sanzioni civili la Corte decide in modo conforme a giurisprudenza consolidata per la loro esclusione dalla previsione di cui all'art. 2948 c.c. che disciplina il regime di prescrizione per gli interessi e tutto ciò che deve essere pagato periodicamente ad anno o in termini più brevi.

La funzione sostituiva delle sanzioni civili rispetto agli interessi, nonché la loro cumulabilità prevista da alcune discipline sanzionatorie non può confondere l'identità delle une e degli altri: la natura risarcitoria delle sanzioni civili rileva a tale proposito rispetto la funzione degli interessi "corrispettivi" considerati dalla norma in questione facendo esplicito riferimento all'art. 1282 c.c.

Le sanzioni civili, pur rapportate al fattore tempo per la loro misura, non sono pagabili periodicamente, incidendo il tempo dell'inadempimento solo sulla complessiva somma dovuta, ed essendo sostitutive degli accessori del credito riconosciuti per la mora del debitore e configurati nel cumulo fra interessi e rivalutazione monetaria di cui all'art. 1224 c.c. Piuttosto, quindi, pare consono il parallelo con interessi e rivalutazione monetaria che, parimenti, non devono essere pagati periodicamente.

A proposito di contenzioso previdenziale per prestazioni economiche Cass., sez. un., 25 luglio 2002 n. 10955 (in *GI*, 2003, 662) stabilisce che: "[...] rivalutazione monetaria ed interessi legali costituiscono una componente essenziale del credito previdenziale o assistenziale, nel senso che esso, maggiorato di tali elementi, rappresenta, nel tempo, l'originario credito nel suo reale valore man mano aggiornato; la disciplina legale applicabile è pertanto sempre ed unicamente quella per lo specifico credito previdenziale o assistenziale dedotto in giudizio, con la conseguente impossibilità di ritenere assoggettata la porzione di credito contabilmente imputabile a rivalutazione ed interessi ad un regime prescrizione diverso da quello proprio ascrivibile a somma capitale".

Più propriamente per i crediti contributivi, quindi con riferimento ai regimi sanzionatori che prevedono la maturazione degli interessi oltre la somma massima delle sanzioni civili (art. 4, comma 2, della l. n. 48/1988, e art. 116, comma 9, della l. n. 388/2003), Cass. 16 gennaio 1999 n. 411 (in *MGL*, 1999, 443) chiarisce ulteriormente statuendo che: "il rilievo della trasformazione della sanzione civile in debito per interessi e dell'autonomia di quest'ultimo rispetto all'obbligazione principale non può essere considerato decisivo ai fini della individuazione del regime prescrizione applicabile. La prescrizione quinquennale prevista dall'art. 2948, n. 4, c.c. per tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi si riferisce, infatti, alle obbligazioni periodiche e di durata,

caratterizzate dal fatto che la prestazione è suscettibile di adempimento solo con il decorso del tempo, sicché anche gli interessi previsti dalla stessa disposizione debbono rivestire il connotato di periodicità; conseguentemente detto regime non si applica all'obbligazione di interessi che non abbia scadenza periodica annuale o infrannuale. Nella specie, tale presupposto non può essere ravvisato, perché la norma considerata fa indubbiamente riferimento ad una somma da versare in unica soluzione, per il pagamento della quale non è prevista alcuna scadenza periodica. Il corrispondente credito dell'ente previdenziale resta pertanto assoggettato al termine prescrizionale decennale previsto in via generale dall'art. 2946 c.c.”.

Pare opportuno osservare che, mancando la periodicità del pagamento, il principio trova applicazione in tutti i casi di interessi dovuti per il ritardo pure in rapporti contrattuali diversi da quello previdenziale, ed anche se non considerata la rivalutazione monetaria, come in sentenze citate dalla Corte – Cass. 6 marzo 1998 n. 2498 (in *MGC*, 1998, 527) e Cass. 6 marzo 2003 n. 3348 (in *MGC*, 2003, 471) – relative ad interessi dovuti per ritardo nel pagamento rispettivamente del saldo nel compenso revisionale e del prezzo dell'apalto.

La decisione della Corte è lineare riguardo all'individuazione di atti interruttivi della prescrizione posti in essere dal debitore con la presentazione della domanda di insinuazione al passivo del fallimento, che, in forza dell'art. 94 l.f. al pari della domanda giudiziale, comporta interruzione e sospensione della prescrizione per l'intera durata della procedura concorsuale.

È infine conforme a giurisprudenza costante in ordine alla ritenuta non necessità di qualificazione del termine di prescrizione, costituendo la determinazione della durata di questa “una *quaestio iuris* concernente l'identificazione del diritto stesso e del regime prescrizionale per esso previsto dalla legge” (Cass. 25 luglio 2002 n. 10955, cit.). E come ben esplicitato precedentemente da Cass. 26 luglio 2000 n. 9825 (in *MGC*, 2000, 1637): “[...] la parte procede puramente e semplicemente ad una qualificazione giuridica dei fatti già appartenenti al *thema decidendum*”.

Donatella Vernizzi
Avvocatura Inps

5. Processo (in generale)

5.1. Cass. 3 marzo 2005 n. 4714 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20).

Processo (in generale) - Controversie di lavoro concernenti dipendenti delle pubbliche amministrazioni - Ricorso per cassazione per violazione e falsa applicazione dei contratti e degli accordi collettivi nazionali - Poteri della Corte di Cassazione - Diretta interpretazione di tali accordi e contratti collettivi - Criteri.

Ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001 (applicabile anche ai contratti precedenti in quanto norma processuale), secondo il quale nelle controversie di lavoro concernenti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni il ricorso per cassazione può essere proposto anche per violazione e falsa applicazione dei contratti e degli accordi collettivi nazionali di cui all'art. 40 del medesimo decreto, la Corte può procedere alla diretta interpretazione di tali contratti con i criteri di cui agli artt. 1362 e ss. c.c., esaminando l'intero contratto ex art. 1363 c.c. e non le sole clausole denunciate, restando irrilevante l'erronea denuncia con il ricorso del vizio di interpretazione.

Analisi delle relazioni sindacali nei comparti del pubblico impiego tra giurisprudenza di legittimità e recenti interventi normativi

Sommario: **1.** Il caso sottoposto all'attenzione della Corte. – **2.** Il particolare rilievo della contrattazione collettiva nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nella sentenza della Corte: riflessi sulle relazioni sindacali. – **3.** Presupposti per la rilevanza della questione pregiudiziale e il meccanismo di rimessione ai soggetti delle relazioni sindacali nell'art. 64 del d.lgs. n. 165/2001 esaminato alla luce della sentenza della Corte; il ricorso per cassazione di cui all'art. 63, comma 5: incidenza della questione pregiudiziale sulle relazioni sindacali. – **4.** La questione pregiudiziale interpretativa nelle norme della contrattazione collettiva: raffronto e distinzioni tra la soluzione tecnica dell'art. 64 e dell'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001; effetti sui diversi soggetti delle relazioni sindacali. – **5.** Ampliamento dei poteri della Corte di Cassazione nell'art. 63, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001: da giudice di legittimità a giudice di merito sulle questioni interpretative pregiudiziali: incidenza degli effetti della sentenza sul piano delle relazioni sindacali. – **6.** Conclusioni.

1. La sentenza della Cass. 3 marzo 2005, n. 4714, interviene sul diritto al legittimo computo nella retribuzione delle ferie della indennità di lavoro notturno continuamente prestato in turni avvicendati, a seguito di una controversia insorta nel comparto Sanità, cassando senza rinvio la sentenza per falsa applicazione dell'art. 19 del contratto collettivo per il comparto Sanità del 26 luglio 1995. La Corte di Appello di Brescia aveva respinto l'appello di una azienda ospedaliera condannata sulla base di decreto ingiuntivo, confermando la sentenza di primo grado del Tribunale di Cremona. Peculiarità della fattispecie sta nel fatto che la Corte, a seguito di ricorso per cassazione proposto ai sensi dell'art. 63, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001, ha provveduto all'accertamento della violazione e falsa applicazione del contratto in via interpretativa e, accogliendo il predetto ricorso, ha deciso, ai sensi dell'art. 384 c.p.c. cassando senza rinvio, la causa nel merito, ritenendo non necessari ulteriori accertamenti di fatto, equiparando il contratto collettivo alle fonti primarie ("si deve concludere che per la varietà di base temporale delle indennità contrattuali, per la mancanza della indicazione di un criterio di calcolo del valore mensile delle indennità con base diversa, per il mancato riferimento alla retribuzione di fatto, il senso dell'art. 19, comma 1, del contratto collettivo in esame è di comprendere nella retribuzione delle ferie soltanto le indennità erogate in misura fissa mensile e non anche su quella con base diversa e tra esse quella su base oraria di cui al comma 11 dell'art. 44 del contratto collettivo. La sentenza, che ha falsamente applicato l'art. 19 del contratto collettivo del comparto sanità del 26 luglio 1995, va cassata" in Cass. 3 marzo 2005 n. 4714, in epigrafe).

Al di là degli aspetti di natura sostanziale del diritto all'indennità oggetto della questione trattata dalla Suprema Corte, la sentenza offre spunti di grande interesse per analizzare l'intero impianto delle relazioni sindacali nel sistema definito di legislazione contrattata, esaminando la particolarità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e della contrattazione collettiva e gli strumenti di risoluzione delle controversie in materia di lavoro previsti dal legislatore, in via esclusiva, per le questioni relative alle norme della contrattazione collettiva del pubblico impiego. Di qui l'importanza delle questioni pregiudiziali interpretative relative ai rapporti di lavoro del pubblico impiego privatizzati di cui all'art. 64 del d.lgs. n. 165/2001, dei rapporti con il ricorso per cassazione di cui all'art. 63, comma 5, dello stesso decreto e la valutazione delle implicazioni sulle relazioni sindacali della sentenza della Suprema Corte. Questa sentenza in realtà descrive una nuova fase del sistema delle relazioni sindacali nel quadro delineato nell'originario d.lgs. n. 29/1993, a seguito delle c.d. "Bassanini" (n. 59/1997 e n. 127/1997), del d.lgs. n. 396/1997 e del d.lgs. n. 80/1998, caratterizzanti la "seconda

privatizzazione del pubblico impiego” (D’Antona), nel solco già tracciato altresì dalla Legge Finanziaria n. 311/2004 che, intervenendo a potenziare il soggetto negoziale Aran, ha inciso profondamente sul quadro di coerenza delle relazioni sindacali e sul principio di pari dignità (cfr. M. DANZA, *La legge finanziaria 2005 e l’intervento in giudizio dell’Aran nelle controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione*, 26 febbraio 2005, in www.lavoroprevidenza.com, e 7 aprile 2005, in www.altalex.com) “Si potrebbe quindi affermare che l’alterazione del quadro di pari dignità dei soggetti negoziali da parte del legislatore non sta tanto nell’aver previsto l’intervento dell’Aran in tutte le controversie di lavoro, ma nel non averlo riconosciuto alle OO.SS. firmatarie, introducendo un indubbio vantaggio comparativo a favore del negoziatore pubblico Aran. In realtà, proprio dalla valutazione della reale incidenza del *favor* per l’Aran, si coglie evidentemente la ragione dell’intervento legislativo, che appare un tentativo di dare una risposta a taluni strumenti tipici del sistema di contrattazione collettiva del pubblico impiego privatizzato, che sicuramente non hanno dato prova di funzionamento, quali ad esempio quello dell’interpretazione autentica previsto dall’art. 64, comma 1, comma 2, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001”) dei soggetti titolari delle relazioni sindacali evincibile in via generale per quanto concerne la contrattazione collettiva dall’art. 40 del d.lgs. n. 165/2001 e dall’art. 64 in merito alle varie forme di partecipazione sindacali qualificate nei procedimenti giudiziari relativi a controversie in materia del rapporto di lavoro nel pubblico impiego.

2. È indubbia la forte inerenza del rapporto di lavoro nei comparti del pubblico impiego con soggetti diversi da quelli tra i quali interagisce il rapporto medesimo. Si noti infatti come tale legame si evidenzia soprattutto nelle fasi “critiche” del rapporto di lavoro. Anche la questione pregiudiziale interpretativa della norma contrattuale rappresenta evidentemente un momento patologico del rapporto, che la norma risolve appunto con un meccanismo processuale di sospensione del processo e di preventiva soluzione affidata ai soggetti sindacali firmatari e all’Aran. Questa è indubbiamente una peculiarità del pubblico impiego senza precedenti nella contrattazione collettiva privata, che mostra in tutta la sua evidenza il forte ruolo che il legislatore ha inteso affidare nella legge alla legislazione contrattata del pubblico impiego e dunque al sistema delle relazioni sindacali *latu sensu* inteso. Non a caso proprio la Suprema Corte, che nella motivazione della sentenza *de quo* riconosce la particolarità del rapporto di lavoro privato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, reca testualmente: “Esso presenta numerose caratteristiche che lo differenziano rispetto al comune rapporto di lavoro e tra esse, per quanto qui interessa, il particolare rilievo della contrattazione collettiva che ha peculiarità di soggetti, di formazione, di pubblicazione ed efficacia”. A tal riguardo giova ricordare alcuni aspetti della contrattazione collettiva nel pubblico impiego privatizzato, desumibili dall’esame del d.lgs. n. 165/2001 ed in particolare dall’insieme delle disposizioni del titolo III (artt. 40-50), che fissano il quadro fondamentale del sistema contrattuale inerente il rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali relativo al pubblico impiego (cfr. art. 40, comma 1). Sempre con riferimento alla sentenza della Corte, la peculiarità per quanto concerne i soggetti sindacali è evincibile dall’art. 43 del medesimo decreto, che fissa i requisiti di cui devono essere in possesso le organizzazioni sindacali per essere ammesse alla stipula dei contratti collettivi. Ebbene tra questi solo quelli firmatari dei contratti collettivi nazionali potranno usufruire del particolare regime di partecipazione qualificata desumibile, sempre per restare al tema, dall’art. 64 del d.lgs. n. 165/2001, di natura processuale ed extraprocessuale. Per quanto concerne poi il negoziatore pubblico l’art. 46 menziona il ruolo dell’Aran, ben richiamato dalla Suprema Corte, di rappresentante delle amministrazioni nella contrattazione nazionale, soggetto necessario nella medesima e facoltizzato in caso di richiesta delle amministrazioni ai fini della contrattazione integrativa (cfr. comma 2 dell’art. 46 medesimo). A tal proposito giova ri-

levare come recentemente il legislatore sia intervenuto attribuendo altresì i poteri di rappresentanza in tutti i giudizi all'Aran medesima con l'art. 1, comma 134, della Legge Finanziaria n. 311/2004, introducendo l'art. 63-bis nel d.lgs. n. 165/2001 e prevedendone sostanzialmente l'intervento in tutte le controversie di lavoro del pubblico impiego: in ciò alterando il quadro di coerenza della contrattazione collettiva e il principio di pari dignità dei soggetti delle relazioni sindacali nel sistema di legislazione contrattata (*supra*, § 1).

In riferimento poi agli altri aspetti rapidamente accennati dalla Suprema Corte, e cioè procedura di formazione dei contratti collettivi, rapporti con la contrattazione decentrata e pubblicazione dei contratti, va poi ricordato come gli interventi legislativi successivi alle c.d. "Bassanini" (n. 59/1997 e n. 127/1997), qualificati quali "seconda privatizzazione del pubblico impiego" (D'Antona) e al d.lgs. n. 396/1997, abbiano in maniera profonda modificato la struttura della contrattazione collettiva già istituita nel d.lgs. n. 29/1993. Ed infatti con le modifiche intervenute negli anni 1997-98 si è cercato di legiferare in coerenza con il sistema istituito nel 1993, provvedendo ad armonizzare le differenze tra "contrattazione" del lavoro pubblico e contrattazione privata (M. DANZA, *Le relazioni sindacali e la contrattazione integrativa delle RSU nei CCNL del pubblico impiego 2002-2005*, UNI.G.E.S. – Università Popolare Studi Giuridici Economici e Sindacali, Roma, settembre 2004).

Proprio alla luce di queste considerazioni appare condivisibile quanto la Suprema Corte afferma in merito alla peculiarità del sistema dei comparti del pubblico impiego della contrattazione collettiva e cioè che essa probabilmente non potrà mai assumere quelle caratteristiche di informalità riscontrabili nella contrattazione privatistica, disponendo di risorse a carico della contabilità pubblica dello Stato, essendo impensabile una equiparazione della contrattazione collettiva pubblica con quella privata, fino al punto da eliminare taluni iter pubblicistici fisiologicamente legati alla necessità di controllo sulla spesa e sui risultati dell'attività contrattuale. Si pensi a tal riguardo alle "direttive" impartite dal Governo all'Aran, all'"autorizzazione" del Governo stesso a sottoscrivere l'ipotesi di accordo, agli "indirizzi" dei Comitati di settore ed al parere favorevole di questi ultimi sulle ipotesi di accordo nonché sugli oneri finanziari diretti ed indiretti che ne conseguono a carico dei bilanci delle amministrazioni interessate (cfr. art. 47, commi 1 e 2), al ruolo della Corte dei Conti, prima di legittimità, oggi limitato al solo controllo di certificazione di conformità di bilancio (art. 47, comma 4). Tutti elementi che confermano la particolarità del procedimento di contrattazione di cui all'attuale d.lgs. n. 165/2001, ben sottolineato dalla sentenza n. 4714 della Corte, e che conducono a classificare la contrattazione del pubblico impiego quale *tertium genus* rispetto al settore privato quale contrattazione ad evidenza pubblica.

3. Proprio la sentenza della Corte pone all'attenzione nella sua attualità il problema della questione pregiudiziale interpretativa, riferito ad una norma di contratto collettivo nazionale, dei soggetti legittimati a rilevare la questione medesima e della sua definizione e risoluzione e dunque dei rapporti con il ricorso per cassazione di cui all'art. 63, comma 5. Ed infatti, come si legge nella motivazione: "Nel presente giudizio il giudice di primo grado non ha ritenuto di avvalersi della speciale procedura prevista dall'art. 64 e quindi la questione della interpretazione del contratto collettivo approda alla sede di legittimità nella quale deve essere decisa ai sensi del quinto comma dell'art. 63". Tutte queste problematiche appaiono fondamentali per comprendere la portata e le conseguenze dell'applicazione dei principi enunciati dalla Corte in merito agli strumenti cardine delle relazioni sindacali previsti nel sistema di legislazione contrattata, con particolare riferimento a quello della interpretazione autentica di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 165/2001, espressamente richiamato dall'art. 64, comma 2, a fronte di una questione pregiudiziale sollevata dal giudice ordinario in funzione del lavoro. È noto infatti come l'art. 64 del d.lgs. n. 165/2001 (*ex art. 68-bis*) preveda le seguenti fasi procedurali. Una prima

rimessione alle parti firmatarie del contratto nazionale “quando in una controversia individuale di cui all’art. 63 è necessario risolvere in via pregiudiziale una questione concernente l’efficacia, la validità o l’interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale sottoscritto dall’Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni – Aran – ai sensi dell’art. 40 e segg.”. Caratteristica di questo istituto processuale è che il giudice investito dalla controversia non possa inizialmente decidere la questione, ma debba, previa sospensione, consentire proprio con la rimessione medesima alle parti, entro un breve lasso di tempo (90 giorni), la possibilità di raggiungere un accordo “sull’interpretazione autentica del contratto o accordo collettivo, ovvero sulla modifica della clausola controversa”, che culmina con una ordinanza del giudice non impugnabile, con la quale determina la questione da risolvere, fissando una nuova udienza di discussione non prima di 120 giorni e dispone che copia dell’ordinanza, del ricorso introduttivo e della memoria difensiva venga comunicata all’Aran a cura della cancelleria. Una seconda opzione invece, a fronte del mancato raggiungimento dell’accordo in sede sindacale o nel caso di inutile decorso del termine di 90 giorni, consente al giudice del lavoro di pronunciare una sentenza parziale sulla sola questione pregiudiziale relativa al contratto collettivo. Tale sentenza, che evidentemente interviene sulla sola questione pregiudiziale, è “impugnabile soltanto con ricorso immediato per cassazione proposto nel termine di 60 giorni dalla comunicazione dell’avviso di deposito della sentenza”, oltre che per i motivi previsti dall’art. 360 c.p.c., secondo quanto dispone l’art. 63, comma 5, “anche per violazione o falsa applicazione dei contratti e accordi collettivi nazionali di cui all’art. 40”. Tale gravame è ovviamente proponibile anche dai soggetti titolari delle relazioni sindacali di cui all’art. 43 del d.lgs. n. 165/2001 e cioè dall’Aran e dalle organizzazioni sindacali firmatarie, che siano intervenute nel giudizio (comma 5, art. 63), e determina, dal momento di deposito in cancelleria di una copia del ricorso notificato alle altre parti, la sospensione necessaria del processo di merito. A ben vedere, dal punto di vista delle relazioni sindacali, il meccanismo di rimessione, connesso alla questione pregiudiziale di cui all’art. 64, rappresenta lo strumento di relazioni sindacali più efficace, almeno nelle intenzioni del legislatore, a disposizione dei soggetti delle relazioni sindacali, di controllo e di verifica della stabilità ed uniformità della contrattazione collettiva nazionale; più efficace anche perché insiste in pendenza di un procedimento giudiziario, comportando, come è noto, una sospensione del processo e dei poteri del giudice, senza precedenti nella contrattazione privata, soprattutto perché disposta a favore di soggetti neanche intervenuti nel processo pendente: ciò a conferma del particolare ruolo della contrattazione collettiva e del sistema di relazioni sindacali voluto dal legislatore. Se dunque questo è il ruolo che si è voluto attribuire ai soggetti delle relazioni sindacali, è evidente che qualsiasi limitazione alla partecipazione qualificata dei medesimi non può che essere letta come un depotenziamento o una *deminutio* del sistema delle relazioni sindacali. Sotto tale punto di vista dunque anche la soluzione prospettata dalla Corte conduce ad un’alterazione del sistema delle relazioni sindacali. Ciò detto allora, se lo strumento dell’art. 64 appare al contempo come strumento di maggiore partecipazione dei soggetti delle relazioni sindacali, anche le stesse opzioni o tesi interpretative circa la nozione di “accertamento pregiudiziale del procedimento di cui all’art. 64 del D. Lgs n. 165/2001 o in merito alla valutazione dei soggetti legittimati alla rilevabilità della questione”, conducono ad una lettura in termini di indebolimento e/o di rafforzamento dei soggetti delle relazioni sindacali e dunque del sistema delle relazioni nel suo quadro complessivo. In merito al primo aspetto talune tesi, riferendosi alla espressione letterale del comma 1 dell’art. 64 del d.lgs. n. 165/2001 (prima art. 68-*bis* del d.lgs. n. 29/1993) che reca espressamente “il giudice con ordinanza non impugnabile nella quale indica la questione da risolvere fissa una nuova udienza di discussione [...]” “quando per la definizione di una controversia individuale di cui all’art.

63, è necessario risolvere in via pregiudiziale una questione concernente l'efficacia, la validità o l'interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale", ritengono che la questione debba essere innanzitutto "insorta" relativamente ad un caso di interpretazione del contratto collettivo. Per restare poi ancora al tema oggetto dell'intervento della Suprema Corte, talune interpretazioni ritengono di fondamentale importanza "chiarire cosa si intenda per questione e se basti una mera prospettazione di parte o se occorra una vera e propria controversia tra le parti del giudizio, in ordine alla validità, efficacia o interpretazione della clausola collettiva". In ogni caso si è persuasi che sia necessario che essa sia rilevante ai fini della decisione, cioè che la controversia non possa essere decisa se non risolvendo (la norma dice, infatti, "quando [...] è necessario risolvere") in via preliminare; ed infatti si pensi ai casi di decisione dipendenti da altri profili, sia di rito (questioni di giurisdizione, competenza, legittimazione processuale, invalidità degli atti processuali, etc.) che di merito (prescrizione, decadenza, etc.). Un'altra opzione interpretativa sarebbe quella di ritenere questione da decidere in via pregiudiziale solo quella che debba formare oggetto di un vero e proprio accertamento incidentale ai sensi dell'art. 34 c.p.c., con la conseguente attivazione del procedimento solo su domanda di parte (e, quindi, non d'ufficio). A tal proposito va però detto che la norma dell'art. 34 non sembra limitare l'accertamento incidentale all'esplicita domanda delle parti, anche in considerazione della giurisprudenza dominante che in realtà consente la rimessione ad altro giudice in presenza di elementi anche meno formali (cfr. in tal senso Cass. 17 novembre 1999 n. 12753 e Cass. 20 dicembre 1991 n. 13772), ma ha inteso ancorare i meccanismi di accertamento incidentale di questioni pregiudiziali alle norme di legge che li prevedono. Non si vede allora come anche l'art. 64 non possa essere considerato come meccanismo siffatto e dunque comportare la decisione del giudice del lavoro, anche in assenza di esplicita domanda di una delle parti, al fine di consentire l'effetto remissivo previsto dalla norma medesima e a fronte di una questione pregiudiziale effettivamente seria (cfr. Trib. Roma ordinanza 24 gennaio 2001, secondo cui "il giudice può dar corso alla procedura prevista dall'art. 68-bis d.lgs. 29/1993 solamente nei casi in cui la questione di interpretazione della clausola contrattuale sia effettivamente seria e ciò si verifica quando non sia possibile individuare il significato della clausola utilizzando i criteri interpretativi contemplati dagli artt. 1362-1365 c.c.").

In realtà la stessa Corte sembra riconoscere nella sentenza il potere di intervento del giudice *ex officio* nella parte in cui afferma: "nel presente giudizio non ha ritenuto di avvalersi della speciale procedura prevista dall'art. 64". A tal proposito giova sottolineare come una tale interpretazione circa l'effetto remissivo evincibile dall'art. 34 c.p.c. appare coerente alla luce di un'interpretazione coordinata con l'art. 64, ritenuta norma processuale dalla stessa Corte di Cassazione, che proprio in riferimento al ricorso per cassazione avverso la sentenza parziale sulla questione pregiudiziale interpretativa, prevede, nel caso di accoglimento, la rimessione allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza cassata a norma dell'art. 383 c.p.c. (cfr. comma 4). Diversa invece la soluzione operata dalla Corte nella sentenza *de quo* che, pur riferendosi ad una stessa questione pregiudiziale, decide nel merito, cassando senza rinvio con i poteri di cui all'art. 384 c.p.c. In merito poi al problema della rilevanza della questione pregiudiziale appare ovvio che una opzione interpretativa restrittiva, che non consentisse al giudice del lavoro, pur in presenza dei presupposti su indicati, di sollevare la questione in assenza di esplicita richiesta delle parti, condurrebbe ad un'impossibilità di attivare il meccanismo interpretativo ogni volta che si pone un problema riguardante il contratto collettivo, nel caso di loro inerzia.

In ogni caso, per tornare all'analisi della sentenza commentata, appare ovvio che la Suprema Corte si è espressa attraverso lo strumento del ricorso per cassazione *ex art. 63*,

d.lgs. n. 165/2001, sulla stessa questione pregiudiziale relativa alla norma del contratto collettivo nazionale della Sanità, che il giudice di primo grado avrebbe dovuto rilevare avvalendosi del meccanismo processuale di cui all'art. 64 del d.lgs. n. 165/2001. Appare evidente che però la scelta operata dalla Corte alla luce dello stesso principio ha condotto evidentemente a soluzioni diverse con effetti diversi sul complesso sistema delle relazioni sindacali: ed infatti nel primo caso il non aver operato il rinvio al giudice del merito da parte della Cassazione, con l'applicazione analogica dell'art. 384 c.p.c., ha in un certo qual modo compromesso le garanzie di più ampia partecipazione sindacale previste invece nella norma dell'art. 64 del d.lgs. n. 165/2001. Ed infatti è palese notare come il meccanismo processuale di cui all'art. 63 non consenta in alcun modo alle OO.SS. firmatarie del Ccnl e teoricamente anche all'Aran (che però vanta diverso potere di intervento *ex art. 63-bis* per effetto della Legge Finanziaria n. 311/2004) alcun intervento nel giudizio, invece previsto espressamente in merito alla questione pregiudiziale sull'interpretazione autentica, come si ricava dai commi 1 e 2 dell'art. 64 del d.lgs. n. 165/2001. Ed infatti tale disposizione normativa rappresenta uno strumento di particolare rafforzamento e garanzia dell'intervento dei soggetti delle relazioni sindacali e dunque del sistema di legislazione contrattata, attribuendo agli strumenti di relazione sindacale, e nel caso di specie all'interpretazione autentica "*sub specie* della contrattazione collettiva", un particolare indice di forza delle relazioni sindacali. Conferma di una tale rigorosa impostazione è appunto la previsione della sospensione del processo da parte del giudice del lavoro, onde consentire alle parti firmatarie in via pregiudiziale, anche se non esclusiva, di riunirsi al fine dell'interpretazione autentica della norma del contratto collettivo, in virtù della circostanza non trascurabile che trattasi delle stesse parti sociali che hanno posto in essere la norma medesima.

Anche il meccanismo successivo alla sospensione evidenzia due soluzioni alternative dalle quali si rileva una diversa intensità della forza dello strumento sindacale previsto. Ed infatti nel caso di accordo interpretativo autentico appare evidente come lo strumento delle relazioni sindacali si sia espresso pienamente anche in considerazione degli effetti generali che detto accordo ha su tutte le controversie di identico contenuto, sostituendo l'accordo interpretativo la clausola interpretata come previsto dall'art. 49 dello stesso decreto legislativo. Nel caso in cui invece non intervenga alcun accordo sull'interpretazione autentica o sulla modifica della clausola (cfr. comma 3, art. 64), meno forte appare il potere incisivo dello strumento delle relazioni sindacali, approntando la norma un intervento del giudice di merito nell'emanazione di una sentenza necessaria per la prosecuzione del giudizio relativamente alla sola questione pregiudiziale. Ed è proprio sulla questione delle relazioni sindacali che si pone l'attenzione di valutare la novità della sentenza della Corte che, pure nel riferirsi al comma 5 dell'art. 63, parla di attribuzioni al giudice di legittimità di nuovi poteri: ed infatti rispetto al gravame di cui all'art. 64 avverso una sentenza che interviene sulla sola questione pregiudiziale, appare fondamentale comprendere come l'adozione della opzione analogica dell'art. 384 c.p.c. nella sentenza determini una diversa forma di realizzazione degli strumenti di relazioni sindacali. A questo punto non può che osservarsi come i soggetti coinvolti nel processo di cassazione riguardante l'interpretazione pregiudiziale di una norma di un contratto collettivo siano, a ben vedere, oltre al lavoratore ricorrente e all'amministrazione resistente, anche i soggetti sindacali firmatari e l'Aran. Ebbene lo strumento previsto dall'art. 64 consente l'intervento delle OO.SS. firmatarie del Ccnl e dell'Aran, intervento consentito sia davanti al giudice del merito ed anche a seguito di cassazione con rinvio innanzi al giudice di legittimità nel caso appunto di gravame avverso la sentenza del giudice di merito sulla sola questione pregiudiziale (cfr. comma 4, art. 64) ed anche oltre il termine dell'art. 419 c.p.c., con possibilità di proposizione dei mezzi di impugnazione delle sentenze che decidono una questione pregiudiziale (cfr. comma 5, art. 64). Tale

possibilità di un intervento dei soggetti firmatari del Ccnl e dell'Aran, durante tutte le fasi del processo e a seguito del rinvio, caratterizza la peculiarità dello strumento di cui all'art. 64; differenti invece le conseguenze in termini di partecipazione sindacale prospettabili all'indomani della sentenza della Corte ed effetto della applicazione analogica dell'art. 384 c.p.c. (cassazione senza rinvio). Ebbene la scelta di detto meccanismo non consente alcun intervento né dei soggetti sindacali né dell'Aran, che restano fuori dal processo pur vertendosi su una questione identica e cioè relativa ad una questione pregiudiziale di interpretazione autentica della norma.

4. Appare a questo punto fondamentale comprendere la portata e le conseguenze dell'applicazione dei principi espressi dalla Corte in riferimento agli strumenti cardine delle relazioni sindacali previsti nel sistema di legislazione contrattata, in considerazione del fatto che la medesima, nella sentenza *de quo*, ha riconosciuto "il particolare rilievo della contrattazione collettiva per la peculiarità di soggetti, per la formazione, la pubblicazione e l'efficacia". In particolare oggetto di disamina sono le conseguenze in merito allo strumento dell'interpretazione autentica previsto dall'art. 49 del d.lgs. 165/2001 che, per effetto dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 64, viene attivato a fronte di una questione pregiudiziale sollevata dal giudice ordinario in funzione del lavoro. La disposizione invece dell'art. 63 del decreto legislativo medesimo, e tema di raffronto su cui si è espressa la Suprema Corte, pur non prevedendo questo meccanismo di rimessione, in realtà nella soluzione di cui in sentenza, pur intervenendo sulla questione interpretativa della norma del contratto collettivo della Sanità, ha effetti sul sistema delle relazioni sindacali, ponendo altresì argomenti di riflessione sulla problematica relativa alle questioni pregiudiziali interpretative dei contratti collettivi del pubblico impiego. Ed infatti tale disamina, basata sul confronto degli strumenti di attuazione del sistema di legislazione sociale, evidenzia nella sua finalità implicazioni ed effetti in merito al sistema delle relazioni sindacali nel suo insieme, nonché l'analisi dei differenti effetti sui singoli soggetti titolari delle relazioni sindacali o coinvolti nello svolgimento dei processi del lavoro nelle varie forme di intervento consentite dalla legge. Ed allora sotto quest'ottica non si può che evidenziare come lo strumento previsto dall'art. 64 consenta l'intervento sia delle OO.SS. firmatarie del Ccnl che dell'Aran, limitatamente alle questioni pregiudiziali interpretative, sia davanti al giudice del merito, ed anche a seguito dello strumento della rimessione, che innanzi al giudice di legittimità nel caso appunto di gravame avverso la sentenza del giudice di merito sulla sola questione pregiudiziale. Tali interventi peraltro, come è noto, ben possono avvenire anche oltre il termine dell'art. 419 c.p.c., con la possibilità di proposizione dei mezzi di impugnazione delle sentenze che decidono una questione pregiudiziale (cfr. comma 5, art. 64). Per tali motivi la disposizione di cui all'art. 64 ben può essere definita quale strumento per la "misura della effettività e del funzionamento delle relazioni sindacali", atteso che essa prevede numerosi meccanismi di intervento dei soggetti delle relazioni, taluni consentiti durante ogni fase processuale, altri attraverso un coinvolgimento di natura extra-processuale e cioè a seguito della sospensione del giudizio del lavoro. Ed infatti, a ben vedere, l'intervento dei soggetti firmatari dei contratti collettivi nazionali e dell'Aran è a tal uopo garantito durante tutte le fasi del processo del lavoro, durante il processo in cassazione ed in quello di merito a seguito del rinvio. Ciò dunque caratterizza la peculiarità dello strumento di cui all'art. 64 del d.lgs. n. 165/2001, atteso che le parti sociali intervengono, nella fattispecie prevista al comma 1, nello schema tendenzialmente finalizzato, ad istanza del giudice, all'interpretazione autentica della norma con la forma dell'accordo interpretativo. La stessa disposizione prevede poi una diversa forma di intervento nel processo per cassazione a seguito di ricorso immediato avverso la sentenza che ha deciso sulla sola questione pregiudiziale, a condizione però che i soggetti su indicati siano intervenuti nel processo. È prevista altresì un'ulteriore forma di intervento

indiretto nei procedimenti sia di merito che di cassazione, nel caso in cui non siano intervenute le parti sociali precedentemente (cfr. comma 3, art. 64), potendo presentare delle memorie sia nel giudizio di merito che in quello per cassazione. A ben vedere, proprio dall'esame della disposizione suindicata, si ricava altresì un'ulteriore possibilità di intervento dei soggetti delle relazioni sindacali anche nel processo di merito seguito alla cassazione, con rinvio davanti allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza cassata, relativamente ad un giudizio afferente ad una questione pregiudiziale interpretativa di norma di contratto collettivo. In sostanza in tale disposizione vi sono tutti gli strumenti processuali di tutela del sistema delle relazioni sindacali, in coerenza con la norma "motrice" del sistema di legislazione contrattata prevista all'art. 40 che, come è noto, ha istituito una riserva sulle materie del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali. Del tutto differente appare invece il quadro delineato dall'art. 63, comma 5, in riferimento al ricorso per cassazione per quanto concerne appunto il sistema delle relazioni sindacali: ed infatti se è proposto per le ragioni di cui al comma 3 dell'art. 64, e cioè in mancanza di accordo sull'interpretazione autentica o sulla modifica della clausola controversa, che presuppone l'attivazione del meccanismo di convocazione delle OO.SS. firmatarie da parte dell'Aran, per effetto della sentenza della Corte, che applica analogicamente l'art. 384 c.p.c. (cassazione senza rinvio), non consente ai soggetti delle relazioni sindacali di intervenire nelle fasi processuali, come previsto invece dalla disposizione in tema di questioni pregiudiziali. Appare allora evidente che la sentenza della Suprema Corte, che giustamente si preoccupa di garantire principalmente il rispetto dei principi di ragionevolezza ma soprattutto economicità processuale di fronte a casi di decisioni indirettamente determinate da interpretazioni di merito di clausole contrattuali, ha l'effetto indiretto di indebolire il quadro di garanzie: a favore dei soggetti firmatari della contrattazione collettiva *de quo*. Ed infatti, secondo l'opzione interpretativa della Corte, in ordine alla applicazione analogica dell'art. 384 c.p.c., sia i soggetti sindacali che l'Aran resterebbero fuori da ogni fase processuale, attesa la mancanza di rinvio al giudice del merito nel giudizio di cassazione, culminato con l'accoglimento del ricorso previa equiparazione delle norme contrattuali a norme di diritto e successiva decisione di merito in assenza di ulteriori incumbenti istruttori, come previsto dall'art. 384 c.p.c., non prevedendo tale opzione ulteriore possibilità di intervento da parte di qualsivoglia soggetto. Peraltro, sempre al fine di un'adeguata analisi dei soggetti delle relazioni sindacali nel quadro di legislazione contrattata del pubblico impiego privatizzato, non si può non osservare una distinzione tra OO.SS. firmatarie ed Aran in relazione ai mezzi di intervento e partecipazione al processo del lavoro aventi ad oggetto le "questioni interpretative pregiudiziali". Infatti, anche per effetto dell'art. 1, comma 134, della Legge Finanziaria n. 311/2004 che ha previsto un ulteriore intervento dell'Aran "al fine di garantire la corretta interpretazione e l'uniforme applicazione dei contratti collettivi, consentendo dunque a quest'ultima un potere di intervento generalizzato in tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze della P.A. di cui agli artt. 1 c. 2 e 70 c. 4 del d.lgs. n. 165/2001", si rileva un'alterazione del quadro di pari dignità dei soggetti negoziali (sulla natura dell'intervento dell'Aran nell'art. 63-bis vedi M. DANZA, *Le relazioni sindacali e la contrattazione integrativa delle RSU nei CCNL del pubblico impiego 2002-2005*, cit., e ID., *La legge finanziaria 2005 e l'intervento in giudizio dell'Aran nelle controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione*, cit., secondo cui "ad un primo esame la norma dell'art. 63-bis, ora dalla finanziaria inserito nel corpo del d.lgs. n. 165/2001, introduce una fattispecie tipizzata di intervento in giudizio di non facile riconducibilità alle categorie elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza [...]. Soffermandosi sul senso letterale delle parole adoperate, onde individuare la natura dell'intervento in giudizio dell'Aran, esse sembrano riferirsi a finalità che già appartengono alla funzione tipica del Giudice del Lavoro e cioè «di

garanzia della corretta interpretazione e di uniforme applicazione dei contratti collettivi». Appare più probabile che la *ratio* della norma, contenuta nella Legge Finanziaria, sia stata quella di ricomprendere l'intervento della medesima tra le tipologie degli interventi adesivi dipendenti a favore delle amministrazioni assistite, di cui all'art. 105, comma 2, c.p.c. Tale ricostruzione peraltro appare coerente con la funzione di legale rappresentante delle amministrazioni pubbliche attribuitagli proprio dall'art. 46 del d.lgs. n. 165/2001).

Ed infatti, mentre per effetto della sentenza alle OO.SS. non sarebbe consentito intervenire in alcuna sede processuale, soprattutto nelle controversie in cui il giudice non ha ritenuto sussistente la questione pregiudiziale, come invece risulta nel caso *de quo* trattenuto dalla Corte, l'Aran conserverebbe comunque la possibilità di intervenire, attesa la facoltà prevista dalla norma in tutte le controversie di lavoro senza limitazione alle sole questioni pregiudiziali. Da questo punto di vista non si può dunque che rilevare come la sentenza della Suprema Corte evidenzi, come suaccennato, un ulteriore indebolimento degli strumenti delle relazioni sindacali, la cui *ratio* è essenzialmente quella di garantire ai soggetti sindacali artefici delle norme della contrattazione collettiva, una partecipazione "qualificata", relativamente ai processi interpretativi delle norme medesime, grazie al meccanismo legislativamente previsto dal loro grado di rappresentanza e rappresentatività in nome e per conto dei dipendenti dei comparti del pubblico impiego. Tale ridotta partecipazione dei soggetti è una conseguenza non trascurabile sul piano delle relazioni sindacali, atteso che essa consegue ad una decisione giudiziale di non sussistenza della questione pregiudiziale medesima da parte del giudice di merito (ritenuta sussistente invece dalla Corte) che, come detto, ha l'effetto poi nella soluzione analogica della Corte in riferimento all'art. 384 c.p.c. di non consentire più la presenza dei soggetti delle relazioni medesime.

5. Altro aspetto di grande interesse derivante dalla peculiarità della sentenza è quello riferito ai nuovi poteri che il comma 5 dell'art. 63, d.lgs. n. 165/2001, attribuisce al giudice di legittimità investito del ricorso per cassazione anche per violazione o falsa applicazione dei contratti e accordi collettivi nazionali di cui all'art. 40, d.lgs. n. 165/2001, e per quello che interessa in tale disamina gli effetti di una tale opzione interpretativa sul sistema complessivo delle relazioni sindacali. A tal riguardo va precisato che l'ampliamento dei poteri della Corte sul merito del giudizio sono innanzitutto conseguenza dell'accoglimento del ricorso per violazione o falsa applicazione di disposizioni dei contratti collettivi del pubblico impiego privatizzato e della equiparazione della norma contrattuale alle norme di diritto. La Corte ha però enunciato il principio per cui, solo nel caso in cui la decisione nel merito della causa dipenda interamente dall'interpretazione di una clausola contrattuale, essa possa decidere poi la causa nel merito applicando in via analogica l'art. 384, comma 1, c.p.c. A conferma dell'ampliamento dei poteri la stessa sentenza consente al giudice, onde pervenire alla risoluzione della questione interpretativa, l'uso di tutti i canoni ermeneutici interpretativi evincibili dagli artt. 1362 e ss., potendo dunque il giudicante esaminare l'intero contratto e non soffermarsi alla sola clausola o al vizio denunciato sulla base dell'art. 1363 c.c. Tornando agli effetti della sentenza sul sistema delle relazioni sindacali oggetto della disamina dalla stessa sentenza della Corte, si deduce altresì che solo quando la parte ricorre avverso la sentenza sulla sola questione pregiudiziale, per mancanza di accordo sulla interpretazione autentica e nel solo caso di accoglimento con rinvio della Corte (cfr. comma 3, art. 64, d.lgs. n. 165/2001), i soggetti titolari delle relazioni sindacali potranno intervenire in detto processo innanzi al giudice del merito. Tutte le volte in cui la Cassazione dovesse ritenere invece la sussistenza di elementi di applicazione analogica dell'art. 384 c.p.c., allora ai soggetti delle relazioni sarebbe inibito qualsiasi intervento nel processo di merito innanzi alla Cassazione. Non si può che rilevare però come la *ratio*

della norma, dettata specificamente in materia di questione pregiudiziale dei contratti collettivi, nel rinviare all'art. 383 c.p.c., intenda mantenere inalterato il quadro di pari dignità dei soggetti delle relazioni sindacali, garantendo attraverso più meccanismi tecnico-legislativi l'intervento degli stessi soggetti. Neanche sarebbe a tal uopo da ritenere corretta un'opzione interpretativa che giustificasse il mancato intervento dei soggetti in detta sede (relativamente ai casi di ricorso per cassazione per mancanza di accordo sulla questione pregiudiziale ed avverso la sentenza del giudice di primo grado), per essere già le parti intervenute sulla questione, senza raggiungere l'accordo, atteso che, anche per effetto della sentenza del giudice di primo grado poi impugnata, potrebbero mutare talune condizioni generali, inducendo a diverse valutazioni sia giuridiche che sindacali i soggetti titolari. In conclusione non appare condivisibile, proprio in virtù del quadro complessivo del sistema delle relazioni sindacali, un'esclusione o un indebolimento della partecipazione dei soggetti coinvolti, tanto più come nel caso della sentenza della Corte n. 4714/2005, ove l'esclusione dei medesimi, effetto della non rilevata sussistenza della questione pregiudiziale da parte del giudice di primo grado, comporterebbe l'impossibilità dei soggetti titolari ad intervenire in ogni sede processuale.

6. La sentenza della Suprema Corte, intervenendo sostanzialmente sulla problematica interpretativa di norma del contratto collettivo, pone nella sua evidenza il problema delle stesse questioni pregiudiziali interpretative relative ai rapporti di lavoro del pubblico impiego previste all'art. 64 del d.lgs. n. 165/2001 e della loro incidenza sul sistema delle relazioni sindacali. Al di là degli aspetti di natura sostanziale del diritto all'indennità oggetto della sentenza, la questione più problematica desumibile dalla medesima è quella del diverso ruolo delle relazioni sindacali come conseguenza dell'applicazione analogica dell'art. 384 c.p.c. al caso in questione. Tutto ciò induce a talune riflessioni sull'intero sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego privatizzato, già modificato in realtà rispetto al quadro originario tracciato dal d.lgs. n. 29/1993 e a seguito della "seconda privatizzazione del pubblico impiego" (n. 59/1997 e n. 127/1997; d.lgs. n. 396/1997 e d.lgs. n. 80/1998) dalla recente Legge Finanziaria n. 311/2004, che ha attribuito nuovi poteri al negoziatore pubblico Aran, avviando probabilmente una "nuova fase" del sistema delle relazioni sindacali ed incidendo profondamente sul quadro di coerenza e sul principio di pari dignità dei soggetti titolari delle relazioni sindacali. Non a caso questi recenti provvedimenti normativi e giudiziari intervengono sulla disposizione dell'art. 64 del d.lgs. n. 165/2001, indiscusso strumento dell'effettività e del funzionamento delle relazioni sindacali, che non a caso prevede numerosi meccanismi di intervento dei soggetti titolari, sia durante le varie fasi processuali che in quelle extraprocessuali. La stessa sentenza della Corte, nel porre in tutta la sua attualità il problema della rilevanza della questione pregiudiziale interpretativa, che approda alla sede di legittimità per non uso da parte del giudice di primo grado della speciale procedura prevista dall'art. 64, crea indirettamente conseguenze in termini di *deminutio* dell'effettività delle relazioni sindacali, con particolare riferimento allo strumento dell'interpretazione autentica di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 165/2001, espressamente richiamato dall'art. 64, comma 2, incidendo sul nucleo centrale del sistema delle relazioni medesime. L'analisi della sentenza conduce altresì alla disamina degli strumenti di relazione sindacale e alle implicazioni sia sull'intero sistema di legislazione contrattata che sui poteri reali dei soggetti titolari delle relazioni stesse, tenuto conto anche del ruolo non sempre negoziale dei medesimi nelle forme di partecipazione previste dalla legge. A differenza dello strumento dell'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001, che nella interpretazione analogica della Corte riferita all'art. 384 c.p.c. conduce gioco-forza ad un indebolimento dei soggetti titolari, la disposizione dell'art. 64 del d.lgs. n. 165/2001 appare come reale strumento di misura dell'effettività e del funzionamento delle relazioni medesime. Per quanto concerne il soggetto negoziatore pubblico Aran, dall'esame complessivo del

sistema delle relazioni sindacali, allo stato attuale e alla luce dell'intervento della Corte, emerge un ruolo sostanzialmente diverso da quello di puro negoziatore, che lo rafforza nel rapporto comparativo con i soggetti sindacali.

Maurizio Danza
Arbitro pubblico impiego – Lazio

6. Regioni (competenza delle)

6.1. C. Cost. 13-28 gennaio 2005 sentenza n. 50 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 4).

Competenza delle Regioni - Disposizioni di cui alla l. n. 30/2003 e al d.lgs. n. 276/2003 (c.d. Riforma Biagi) in materia di lavoro a tempo parziale, certificazione dei contratti e conciliazione delle controversie, mantenimento allo Stato delle competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro, mantenimento allo Stato delle funzioni amministrative relative alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione Europea, delega al Governo in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio d'impresa, prevista individuazione di misure idonee a favorire forme di apprendistato e di tirocinio di impresa - Illegittimità costituzionale per violazione dei principi che regolano il riparto di competenze tra Stato e Regioni - Esclusione.

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento a diverse disposizioni della l. n. 30/2003 e del d.lgs. n. 276/2003 (in materia di lavoro a tempo parziale, certificazione dei contratti e conciliazione delle controversie, mantenimento allo Stato delle competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro, mantenimento allo Stato delle funzioni amministrative relative alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione Europea, delega al Governo in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio d'impresa, prevista individuazione di misure idonee a favorire forme di apprendistato e di tirocinio di impresa), in quanto l'intervento dello Stato è giustificato non solo sulla base della fissazione dei principi fondamentali in materia di "tutela e sicurezza del lavoro" – nella quale rientra senz'altro la disciplina dei servizi per l'impiego – ma anche nella determinazione, ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti il diritto sociale al lavoro. Peraltro, la regolazione del mercato del lavoro investe anche una pluralità di aspetti rientranti in altre competenze esclusive dello Stato: la disciplina di alcune tipologie contrattuali (apprendistato, part-time, ecc.) che rientra nell'ordinamento civile, gli sgravi contributivi volti ad incentivare l'occupazione, che sono parte della materia "previdenza sociale", la certificazione e la conciliazione, che partecipano anche della competenza in tema di norme sulla giurisdizione, la determinazione dei flussi di lavoratori extracomunitari, che rientra nell'ambito della "immigrazione", e la borsa continua del lavoro, che costituisce esplicazione della competenza sul coordinamento informativo e statistico e informatico di cui alla lett. r) dell'art. 117, comma 2, Cost.

6.2. C. Cost. 13-28 gennaio 2005 sentenza n. 50 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 4).

Competenza delle Regioni - Art. 22, comma 6, del d.lgs. n. 276/2003 relativo alla non applicabilità in caso di somministrazione della disciplina in materia di assunzioni obbligatorie e della riserva di cui all'art. 4-bis, comma 3, del d.lgs. n. 181/2000 - Mancata

previsione della deroga nella l. n. 30/2003 (legge delega) - Illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost. - Sussistenza.

È incostituzionale l'art. 22, comma 6, del d.lgs. n. 276/2003, relativo alla non applicabilità in caso di somministrazione della disciplina in materia di assunzioni obbligatorie e riserva di cui all'art. 4-bis, comma 3, del d.lgs. n. 181/2000, per violazione dell'art. 76 Cost., essendo stato adottato in carenza di delega sul punto.

6.3. C. Cost. 13-28 gennaio 2005 sentenza n. 50 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 4).

Competenza delle Regioni - Art. 60 del d.lgs. n. 276/2003 in materia tirocini estivi di orientamento - Riconducibilità alla materia "formazione professionale" di potestà residuale regionale - Illegittimità costituzionale - Sussistenza.

È incostituzionale l'art. 60 del d.lgs. n. 276/2003 in quanto disciplina i tirocini, materia che rientra invece nella competenza residuale delle Regioni in tema di formazione professionale.

(6.1. – 6.3.) Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro

Sommario. **1.** Premessa. – **2.** Questioni preliminari. – **3.** Il problema (ancora) aperto della tutela e sicurezza del lavoro. – **4.** Il nodo dell'ordinamento civile. – **5.** Gli altri punti salienti della sentenza. – **6.** Per concludere.

1. La sentenza C. Cost. n. 50/2005 chiude il primo (e più duro) *round* dello scontro tra Stato e Regioni sorto a seguito della c.d. "riforma Biagi" del mercato del lavoro, ambito in cui le Regioni – invocando il disposto dell'art. 117, comma 3, Cost., che attribuisce alla potestà concorrente la materia "tutela e sicurezza del lavoro" – ritenevano di avere ampie sfere di autonomia normativa in spazi occupati, con la riforma in questione, dal legislatore nazionale. Da qui le numerose questioni sollevate in riferimento alla l. n. 30/2003 ed al d.lgs. n. 276/2003 con nove ricorsi regionali, che, con la pronuncia in commento, la Corte risolve salvando in pieno la riforma del mercato del lavoro, posto che soltanto due di queste numerose questioni sono accolte con la conseguente dichiarazione di illegittimità, mentre tutte le altre, ove ammissibili, vengono ritenute infondate. Soltanto le questioni inerenti all'art. 1, comma 2, lett. *d*), ed all'art. 8 della legge delega sono state stralciate e riunite con le questioni sollevate, con successivi ricorsi, sul d.lgs. n. 124/2004 che ad esse dà attuazione (e recentissimamente risolte, nel momento in cui scriviamo, con la sentenza n. 384/2005). Peraltro, proprio al rilevante numero di disposizioni impugnate si deve la lunghezza della sentenza in commento, infrequente per una pronuncia del giudice delle leggi, e non certo alla ricchezza delle argomentazioni espone dalla Consulta, che, su molti punti, al contrario, motiva succintamente, se non apoditticamente, una decisione pure nel merito, come meglio si dirà, ampiamente condivisibile (analogamente, V. FILÌ, *La "Riforma Biagi" corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, in *LG*, 2005, 407, parla di metodo "poco argomentativo, tendenzialmente fideistico"). Nel seguito ci occuperemo di alcune brevi questioni preliminari per poi esaminare, seppure nell'impossibilità di analizzare nel dettaglio ogni aspetto di questa complessa pronuncia, almeno i punti più importanti sui quali la Consulta contribuisce a fare chiarezza sul tema del riparto di competenze tra

Stato e Regioni in ambiti di interesse lavoristico, riempiendo di contenuto alcune delle formule ambigue utilizzate dal nuovo art. 117 della Carta costituzionale.

2. *In limine*, ci limitiamo a ricordare due questioni preliminari, pur non trascurabili, che la sentenza affronta, risolvendo entrambe in assoluta continuità rispetto alla giurisprudenza precedente.

In primo luogo, dal punto di vista strettamente processuale, diverse questioni sollevate nei ricorsi sono state dichiarate inammissibili in quanto i parametri evocati dalle ricorrenti esulavano dalla tutela delle sfere di attribuzione regionali, che sola giustifica l'accesso alla Corte in via diretta da parte di Regioni e Province autonome (cfr., ad esempio, il presunto contrasto con l'art. 24 Cost. dell'art. 5 della l. n. 30/2003, in tema di certificazione, denunciato dalla Regione Basilicata). Del resto, già con la sentenza n. 274/2003 (pubblicata in *GCost*, 2003, 2238 ss., con note di A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunciabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*; G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato e correttamente*; e R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*) la Corte ha confermato che, secondo quanto già avveniva nel vigore del precedente titolo V, mentre lo Stato può impugnare le leggi regionali per qualunque vizio di legittimità, queste possono impugnare leggi dello Stato (soltanto) quando esse invadano la loro sfera di competenza, sia pure attraverso la violazione di parametri non necessariamente ricompresi nel titolo V Cost. Sul punto la pronuncia non giunge perciò inattesa.

Meno certa era invece la soluzione per la seconda questione preliminare che la Corte si trovava ad affrontare, ovvero la legittimità dell'introduzione di principi fondamentali in materia di potestà concorrente, come la tutela e sicurezza del lavoro, attraverso lo strumento della delegazione legislativa. Benché la dottrina maggioritaria fosse decisamente avversa all'ammissibilità di una simile ipotesi (cfr., per tutti, A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, 316, che parla di "ipotesi aberrante"; nonché G. DI COSIMO, *La delega legislativa dopo la riforma del titolo V: primi riscontri*, in *IF*, 2002, 317 ss.; e C.E. GALLO, *Perché no ad un testo unico di principi fondamentali nelle materie regionali*, in *QCcost*, 2002, 358 ss. *Contra*, si vedano F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *DDP*, 1994, 108, secondo i quali i principi di cui all'art. 76 "hanno una dimensione diversa e più generale dei principi fondamentali di cui all'art. 117, per cui il Parlamento può delegare al Governo di disciplinare una materia regionale dettando i principi vincolanti per le Regioni"; e, più di recente, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 2004, vol. XXXV, 134 ss.), la Consulta, richiamando alcuni risalenti precedenti, dimostra come non si possa ritenere preclusa in sé una simile evenienza, posto che quello di principio è un concetto relativo e non è definibile *a priori*, di modo che esso ben può essere modulato con una definizione progressiva che passi attraverso il procedimento di "doppio grado", costituito dalla delegazione legislativa. In effetti, sussistono diversi argomenti, anche ulteriori rispetto a quelli avanzati dalla Corte, che inducono ad aderire alla ricostruzione da questa operata; per un approfondimento di essi, tuttavia, poiché il tema esula dall'oggetto delle presenti note, ci permettiamo di rinviare a quanto abbiamo già in altra sede sostenuto (cfr. S. SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma dalla Consulta*, in *GCost*, 2005, 486 ss.).

3. Sgombrato dunque il campo dalle eccezioni preliminari avanzate dalle Regioni, è ora possibile soffermarsi sul merito della sentenza della Corte, per verificare in particolare come essa, nell'inquadrare le singole previsioni della riforma del mercato del lavoro, contribuisca a chiarire e definire la portata di alcune materie di cui all'art. 117 Cost.

Il vero perno su cui si reggevano i ricorsi, e attorno al quale ruota la sentenza della Consulta, è la definizione della materia “tutela e sicurezza del lavoro”. Questa, come già abbiamo ricordato, rientra negli ambiti di potestà concorrente e ad essa, secondo le ricorrenti, si sarebbe dovuta ricondurre la regolazione del mercato del lavoro, cui è ascrivibile la normativa impugnata. In tal senso deponeva, del resto, la dottrina decisamente maggioritaria (*ex plurimis*, si vedano in tal senso M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro: note preliminari*, in *ADL*, 2002, 72; M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, ivi, 655 ss.; M. PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *RGL*, 2002, I, 39 ss.; A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, ivi, 231 ss.; M.G. GAROFALO, *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, ivi, 410; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2003, 76 ss.), mentre la giurisprudenza della Consulta aveva soltanto sfiorato la questione. Così, al di là di un *obiter* con il quale il giudice delle leggi sembrava intendere che la normativa sulla sicurezza del lavoro possa rientrare in tale ambito (si veda la sentenza n. 407/2002, in *GCost*, 2002, 2940 ss., e le indicazioni che, non senza una certa forzatura, ne trae A. TROISI, *Prime indicazioni su “tutela e sicurezza del lavoro” nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *DLM*, 2003, 198 ss.), era stata incasellata nella tutela del lavoro, almeno in parte, la disciplina degli asili nido (si veda la sentenza n. 370/2003, in *GCost*, 2003, 3808 ss., confermata dalle successive n. 320/2004 e n. 120/2005. In dottrina, sul punto, cfr. G. DE FAZIO, G. VECA, *Asili nido aziendali: la potestà legislativa spetta alle Regioni*, in *GLav*, 2004, n. 49), mentre era stata esclusa la possibilità di ricondurre ad essa la normativa sul servizio civile volontario, da annoverare ancora come mezzo di difesa della Patria e privo di finalità occupazionali (cfr. sentenza n. 228/2004, in *FI*, 2004, 2953 ss., con commenti di R. ROMBOLI, *Nota redazionale*; e F. DAL CANTO, *Il servizio civile come difesa della patria*; sulla stessa si veda anche P. VERONESI, *Le riforme avanzano, le “etichette” restano. La materia “difesa” dopo la legge cost. n. 1/2003 (nota a Corte cost. n. 228/2004)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*).

Posta ora di fronte alla questione decisiva di definire esplicitamente i contenuti della tutela del lavoro, la Consulta abdica curiosamente a tale compito e, in modo esplicito, rinuncia a darne una compiuta definizione (“quale che sia il completo contenuto che deve riconoscersi alla materia [...]”, punto 4 del *Considerato in diritto*), “limitandosi” ad affermare, ai fini della risoluzione della controversia davanti ad essa pendente, che collocamento e servizi per l’impiego vi rientrano a pieno titolo. Dunque, pur non essendo tuttora chiaro cosa rientri nella nozione in questione, la sentenza della Corte, letta in continuità rispetto ai precedenti citati, consente di trovare una prima conclusione: tale materia ricomprende sicuramente ciò che attiene agli istituti finalizzati a favorire la ricerca del lavoro, l’incontro tra domanda ed offerta e la conciliazione delle esigenze lavorative e familiari.

Proprio questa definizione, però, impone una precisazione, che, già avanzata da parte della dottrina (cfr. E. ALES, *Diritto all’accesso al lavoro e servizi per l’impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del “livello essenziale di prestazione”*, in *DLM*, 2003, 9 ss., M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed unitarietà del sistema*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, 83 ss., nonché, volendo, S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 522 ss.), viene accolta in questa pronuncia dalla Corte Costituzionale. E infatti, se la disciplina del collocamento – secondo la definizione di E. GHERA (*Lavoro (collocamento)*, in *DDPCComm*, 1992, vol. VIII, 103) – “persegue [...] l’obiettivo della tutela dell’interesse

collettivo [...] dei lavoratori al sostegno e alla promozione dell'occupazione", interesse che "è [...] costituzionalmente protetto attraverso il riconoscimento del diritto al lavoro", ne consegue che la regolazione del mercato del lavoro non può non ricadere nella sfera di operatività della competenza trasversale del legislatore statale in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.). Ciò non è certo privo di conseguenze. E infatti, se è vero che astrattamente la disciplina recata dalla riforma è inquadrabile nella tutela e sicurezza del lavoro, è altresì vero che lo Stato ben può – ed anzi deve – intervenire su di essa, "invadendo" la competenza regionale, ogniqualvolta si manifesti la necessità di garantire quel nucleo minimo del diritto sociale al lavoro coesistente al concetto stesso di cittadinanza, che, in quanto tale, deve essere assicurato, in condizioni di eguaglianza, sull'intero territorio nazionale. Non solo: l'art. 120 Cost., come noto, vieta l'istituzione di barriere alla libera circolazione dei lavoratori tra le Regioni e questo *a fortiori* giustifica un intervento regolatore, a livello unitario, attuato dal legislatore nazionale. La stessa materia del collocamento, astrattamente ricompresa nella potestà concorrente, è dunque soggetta a limitazioni derivanti da competenze statali trasversali incidenti su di essa, giustificandosi, così, l'adozione di disposizioni di dettaglio.

4. La sentenza della Corte, nel definire in negativo la tutela e sicurezza del lavoro, si sofferma inoltre su un ulteriore punto, costituito dalla riconducibilità degli aspetti contrattuali del rapporto di lavoro all'ambito dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale. In tema, la Consulta ha buon gioco a richiamare la sentenza n. 359/2003 sul *mobbing* (pubblicata in *MGL*, 2004, 297 ss., con nota di M. LANOTTE, *La disciplina del mobbing e la nuova ripartizione di competenza Stato-Regioni*. Si vedano, sul punto, anche i commenti di G.U. RESCIGNO, *La Corte scambia i principi fondamentali della materia per i principi fondamentali dell'oggetto*, in *GCost*, 2003, 3709 ss.; A. LOFFREDO, *Mobbing e regionalismo: chi deve tutelare il "piacere di lavorare"*, in *LPA*, 2003, 1208 ss., e di N. GHIRARDI, *La Corte costituzionale interviene sulla competenza legislativa regionale in materia di lavoro*, in *RIDL*, 2003, II, 239 ss.) per confermare come la regolazione del profilo privatistico e contrattuale del rapporto di lavoro spetti in via esclusiva allo Stato, in quanto rientrante nella nozione di ordinamento civile. Correttamente – e coerentemente – viene poi rigettata la tesi della Regione Marche secondo cui il part-time sarebbe una misura di politica attiva e quindi rientrerebbe nella competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro. La Consulta, al riguardo, replica infatti che l'incremento dell'occupazione può essere perseguito con diversi strumenti: quando questi attengono a una materia statale, come i contratti flessibili o gli sgravi contributivi e fiscali, non c'è nessuna invasione di competenze. In sostanza, come è stato affermato (da G. SERVELLO, *Riforma del lavoro e riparto di competenze Stato-Regioni*, in *DPL*, 2005, 744), "la finalità non influenza la natura giuridica del negozio, che è e resta un contratto di lavoro", di guisa che la nozione "politiche del lavoro" non indica "un minimo comune denominatore dei diversi interventi (tanto meno una materia ascrivibile alla competenza regionale) ma soltanto un insieme da scomporre per ricondurre negli alvei appropriati i diversi istituti". Sotto questo profilo, allora, pienamente condivisibile sembra l'argomentazione di chi ritiene che, se il disegno della riforma è criticabile, esso lo è "sotto profili di politica del diritto, e quindi di opportunità, piuttosto che di legittimità costituzionale" che al massimo può riguardare aspetti specifici, e non già "l'impianto complessivo della riforma" (A. GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte costituzionale*, in *RGL*, 2005, 449).

La nozione di ordinamento civile fatta propria dalla Corte in questa pronuncia va però oltre la semplice conferma delle argomentazioni a suo tempo espresse nel giudicare la normativa della Regione Lazio sul *mobbing*. L'ampliamento in questione riguarda i contratti a contenuto formativo, rispetto ai quali la Consulta distingue la formazione

pubblica da quella aziendale: la prima è esclusivamente quella fornita in istituti scolastici, enti regionali di formazione o privati convenzionati, mentre la seconda è quella svolta dal datore di lavoro nell'ambito aziendale a favore dei propri dipendenti. Ebbene, mentre la prima è di competenza residuale regionale, quest'ultima è ritenuta parte del sinallagma contrattuale e quindi di competenza esclusiva statale proprio in quanto riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, con esclusione, perciò, di interventi regionali. Del resto, a tale conclusione portava già il precedente costituito dalla sentenza n. 31/2005, nella quale la Consulta, anticipando in qualche modo l'attuale decisione, ha escluso che l'alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti e l'uso della telematica nelle attività formative agli stessi rivolte potessero ricadere nella potestà regionale in tema di formazione professionale, rientrando piuttosto nella organizzazione amministrativa dello Stato: anche qui, come nell'apprendistato, siamo infatti nell'ambito di attività formative svolte in favore dei lavoratori subordinati da parte del datore di lavoro e pertanto queste attività non attengono alla formazione pubblica (per queste osservazioni, sviluppate maggiormente nella decisione n. 51/2005, depositata lo stesso giorno di quella in commento, ci permettiamo rinviare a S. SCAGLIARINI, *La formazione professionale tra Stato e Regioni: alcuni importanti chiarimenti*, in *q. Rivista*, 2005, 822 ss.).

Quanto si è detto finora consente alla Corte di estendere notevolmente la nozione di ordinamento civile applicabile all'ambito lavoristico, giustificando, così, un ampio intervento del legislatore statale non solo sulla disciplina propriamente civilistica del contratto di lavoro, ma anche sulla regolazione dei profili formativi del contratto di apprendistato. Ciò non esclude, tuttavia, un qualche collegamento tra questa tipologia contrattuale e alcune materie di competenza concorrente quali l'ordinamento dell'istruzione (salvo le norme generali), e la tutela e sicurezza del lavoro (in cui rientrano i limiti quantitativi alle assunzioni di apprendisti). Da qui, conclude la Corte, l'esigenza di ricorrere al principio di leale collaborazione come unica via di uscita per disciplinare un ambito dove ci sono inevitabili connessioni tra formazione pubblica e aziendale e quindi competenza regionale e statale.

Su quest'ultimo punto, per inciso, va rilevato come la Consulta richiami, accanto al principio di leale collaborazione, anche quello della prevalenza, in forza del quale, se vi è *concorrenza di competenze* statali e regionali su un ambito complesso, quale può appunto essere rappresentato dalla disciplina dei contratti a contenuto formativo, la regolazione dovrà essere affidata al legislatore nella cui competenza ricada il nucleo essenziale di quel complesso normativo; questi, tuttavia, non potrà esimersi da forme di coinvolgimento (secondo, appunto, le variegate forme della leale collaborazione) anche dell'ente titolare delle altre competenze concorrenti.

Tornando al tema principale, va dunque osservato come la Consulta, applicando tali principi nella fattispecie, ritenga conforme al principio di leale collaborazione un punto molto criticato, come le intese previste (con varie forme e con diversi soggetti a seconda della tipologia di apprendistato) per la regolazione regionale dei profili formativi di tale contratto, intese che sono ritenute legittime in quanto espressione di un coinvolgimento delle Regioni nella regolazione di una materia complessa a prevalente competenza statale.

Infine, occorre ricordare come proprio la distinzione tra formazione pubblica e privata, che consente alla Corte di ampliare la nozione di ordinamento civile, porti ad una delle due uniche dichiarazioni di illegittimità costituzionale, ovvero quella dell'art. 60 del d.lgs. n. 276/2003, in materia di tirocini estivi, i quali, non avendo natura contrattuale, rientrano in via piena ed esclusiva, ad avviso del giudice delle leggi, nella formazione professionale. Posizione, questa, non condivisibile, perché, se è vero che tali rapporti non sono contratti di lavoro, è pur vero che, anche a non aderire alla ricostruzione che vede comunque in essi rapporti contrattuali riconducibili all'ordinamento civile (secondo

l'opinione di V. FILÌ, *op. cit.*, 408), quanto meno dovrà ammettersi che essi non sono semplici corsi di formazione, ma hanno una chiara e dichiarata finalità di orientamento ed inserimento lavorativo, che farebbe propendere per un loro inquadramento nella materia "tutela e sicurezza del lavoro". Ciò che avrebbe consentito di ritenere conforme a Costituzione detta disposizione, che sembra dettare semplicemente principi fondamentali (in materia di potestà concorrente), trattandosi di norme generali volte ad evitare abusi dell'istituto (si ricordi che la disposizione *de qua* definisce, tra l'altro, durata massima e retribuzione del tirocinio).

5. Per completezza di esposizione, una volta ripercorse le argomentazioni principali che costituiscono l'ossatura della decisione della Consulta, richiamiamo brevemente alcuni altri punti in cui la Corte ha (a nostro avviso opportunamente) invocato specifiche competenze statali per dimostrare come le norme oggetto di impugnazione non invadessero gli ambiti di competenza regionale.

Anzitutto, per quanto concerne la certificazione e la conciliazione, la Corte Costituzionale sottolinea come si tratti di materie attinenti in parte all'ordinamento civile e in parte alla giurisdizione, dal momento che entrambe incidono sulla proponibilità del successivo ricorso giurisdizionale. Ne consegue la piena legittimità della riserva allo Stato delle relative funzioni amministrative.

In secondo luogo, per quanto concerne la Borsa del lavoro, sia pure con una motivazione piuttosto succinta, viene invocata a sostegno dell'infondatezza dei ricorsi regionali, la materia del coordinamento del sistema informativo-statistico, come peraltro aveva fatto buona parte della dottrina (per tutti, cfr. A. LASSANDARI, *op. cit.*, 276), benché, come avevamo già in altra sede evidenziato (cfr. S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione della ripartizione di competenze Stato-Regioni*, cit., 535 ss.), si potessero invocare, *ad abundantiam*, quanto meno (anche) le materie della tutela della concorrenza e della determinazione dei livelli essenziali del diritto al lavoro, al cui soddisfacimento la Borsa è chiaramente (e dichiaratamente, secondo la lettera dell'art. 15 del decreto) ispirata.

Ancora, per quanto concerne la gestione dei flussi di entrata dei lavoratori extracomunitari, la Consulta ritiene che, benché questi siano legati alla situazione dei mercati del lavoro regionali, la loro gestione non possa però che essere assorbita nella materia dell'immigrazione. Si tratta di un punto qui trattato in modo fuggevole, ma approfondito e confermato nella successiva decisione n. 201/2005, ove è stata ritenuta conforme a Costituzione l'attribuzione di determinate competenze in tema di collocamento di lavoratori extracomunitari alle Prefetture proprio sul presupposto che questa debba essere la competenza prevalente (sulla immigrazione nel nuovo titolo V Cost., anche in rapporto ai profili lavoristici, si vedano P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 483 ss., e V. ANGIOLINI, *Immigrazione e lavoro*, in *RGL*, 2002, 134 ss.).

Anche le disposizioni che stabiliscono il mantenimento alle Province delle funzioni amministrative in materia di mercato del lavoro vengono ritenute conformi a Costituzione: su questo controverso punto la Consulta accoglie infatti la tesi della difesa erariale (non priva di sostenitori in dottrina: cfr., per tutti, le argomentazioni di M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 92 ss.), aderendo così all'interpretazione minimale per cui il decreto sarebbe soltanto dichiarativo del principio di continuità dell'ordinamento e non attributivo di funzioni. Di modo che, attraverso questa interpretazione adeguatrice, l'art. 1, comma 2, lett. e), della l. n. 30/2003 e l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 vanno interpretati nel senso che le Province continueranno ad esercitare le funzioni loro attribuite dalla legislazione preesistente fino a quando le Regioni non avranno (anche diversamente) legiferato.

Interessante è poi quanto la Corte afferma in tema di intermediazione. Al riguardo, essa conferma infatti la legittimità delle disposizioni che attribuiscono la competenza ad esercitare le funzioni autorizzatorie a livello statale, sulla base di una pluralità di fattori che dimostrano l'esigenza (e quindi la legittimità) di una regolazione nazionale, ovvero: 1) la tutela del diritto al lavoro, che si esplica nelle norme relative alla individuazione dei soggetti abilitabili all'attività di intermediazione; 2) la tutela della concorrenza, per il fatto che l'intermediazione diviene oggetto di normale attività di impresa, come tale soggetta alle norme che tutelano la concorrenza sul mercato; 3) l'ordinamento penale, stante la necessità di definire univocamente su tutto il territorio i requisiti di un'autorizzazione la cui mancanza è oggetto di specifiche norme incriminatrici; 4) l'ordinamento civile, poiché il regime autorizzatorio è suscettibile di incidere sul contratto di somministrazione che poi le agenzie andranno a stipulare; 5) infine, l'esigenza di garantire, *ex art. 120 Cost.*, che il mercato del lavoro abbia una dimensione (almeno) nazionale, così che l'unicità del regime autorizzatorio si pone comunque come un principio fondamentale atto ad assicurare la libera circolazione dei lavoratori. Dunque, per quello che era uno dei punti più contestati della riforma, il giudice delle leggi richiama ben cinque specifiche ragioni che giustificano un intervento statale. Ci si potrebbe domandare per quale motivo esso non abbia dichiarato assorbita la questione dal primo dei motivi che rendono conforme a Costituzione la normativa impugnata ed abbia invece ritenuto opportuno dimostrare l'infondatezza della questione portando a sostegno della decisione una pluralità di competenze statali. La ragione, probabilmente, va individuata nell'esigenza, avvertita dalla Corte, di motivare accuratamente, in presenza di un ambito certamente non lontano dalla tutela del lavoro e particolarmente complesso, il fatto che esso possa ritenersi interamente riconducibile a materie regolabili dallo Stato in via esclusiva. Siamo cioè in presenza di una *concorrenza di competenze*, laddove, benché queste siano tutte statali, nessuna di esse di per sé sola sarebbe in grado di giustificare la totale attrazione allo Stato della regolazione dell'intermediazione, per la pluralità di implicazioni da questa derivanti. Da qui la necessità di dimostrare che ogni aspetto del complesso nodo della disciplina dell'intermediazione riconduce sempre a competenze esclusive dello Stato.

Infine, l'ultimo punto su cui è opportuno spendere qualche parola riguarda la seconda delle questioni accolte dalla Corte, avente ad oggetto il comma 4 dell'art. 22 del d.lgs. n. 276/2003. Questa norma stabiliva che in caso di somministrazione non si sarebbe applicata la disciplina delle assunzioni obbligatorie né la riserva in favore dei lavoratori a rischio di esclusione sociale eventualmente introdotta dalle Regioni ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 181/2000. Ebbene, la disposizione è stata dichiarata non conforme a Costituzione per violazione dell'art. 76 Cost., dal momento che, senza alcuna delega sul punto, il legislatore statale aveva introdotto una normativa che avrebbe finito per comprimere l'autonomia normativa regionale, introducendo la possibilità di derogare a previsioni normative dettate, appunto, dalle Regioni. Si osservi però, sotto il profilo del riparto di competenze, come la Corte non affermi che non spetta allo Stato stabilire deroghe al sistema delle assunzioni obbligatorie, eventualmente anche introdotte dal legislatore regionale, ma semplicemente che mancava la delega sul punto: lasciando perciò intendere *a contrario* che ben avrebbe potuto la l. n. 30 prevedere una simile norma. E d'altra parte non può che essere così, se si considera che il regime delle assunzioni obbligatorie è certamente da ricondurre nell'ambito dell'ordinamento civile (anche se interseca, in qualche modo, la tutela e sicurezza del lavoro) e l'esistenza di uno spazio regolativo affidato al legislatore regionale deriva dall'introduzione di una norma statale facoltizzante, che definisce le linee generali di ciò che le Regioni potranno eventualmente prevedere per favorire l'occupazione di fasce deboli del mercato. Norma cui lo stesso legislatore statale, in sede di legge delega, ben avrebbe potuto derogare.

6. Una volta ripercorsa la decisione della Consulta nelle sue linee portanti, è opportuna una notazione conclusiva. La sentenza n. 50/2005 riveste una importanza notevole non solo per il contributo che essa reca rispetto alla definizione di alcune materie incluse nei confusi elenchi dell'art. 117 Cost., ma soprattutto perché essa sembra definitivamente impostare in una direzione univoca il problema di come il regionalismo accentuato introdotto con la riforma costituzionale del 2001 abbia inciso sul diritto del lavoro. La pronuncia della Corte affonda definitivamente, infatti, tanto quella concezione di regionalismo "estremo" fatta propria dal Governo nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* (il giudizio della dottrina sulla concezione "panregionalista" del *Libro Bianco* e sul contrasto con la disciplina introdotta dalla riforma Biagi, è pressoché unanime e d'altra parte incontestabile. Si vedano, a titolo indicativo, le considerazioni di M. NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *q. Rivista*, 2002, 367 ss., che, rispetto alla riforma Biagi, parla di una "intima contraddizione [...] ineliminabile", nonché di F. CARINCI, *op. cit.*, 81, il quale ritiene che la vicenda dimostri come "un Governo di qualsiasi colore è portato inevitabilmente a coltivare ed esprimere una sua forte vocazione centralista") quanto le posizioni dottrinarie che, pur assai meno radicali, vedevano nell'inserimento della tutela e sicurezza del lavoro nella potestà concorrente un notevole ampliamento delle sfere di azione dei legislatori regionali (in tal senso, si veda, ad esempio, R. SALOMONE, *La materia del lavoro tra Stato e Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *LPA*, 2002, n. 1, suppl., 129 ss.). Così, il quadro che esce dalla sentenza è decisamente favorevole alla regolazione statale, non solo per i profili contrattuali, ma persino nel settore del mercato del lavoro, che resta comunque quello in cui le Regioni hanno maggiore autonomia normativa. E questo come conseguenza inevitabile dell'esistenza, nell'ambito lavoristico, di numerose ed ineliminabili esigenze di regolazione unitaria sul territorio nazionale. Si pensi, infatti, alla necessità di garantire la libera circolazione dei lavoratori tra le varie realtà regionali, l'effettività del diritto al lavoro, principe dei diritti sociali garantiti dalla Carta Costituzionale (secondo la celebre espressione di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956, 87), e, più in generale, il godimento per tutti i cittadini, e in condizioni di uguaglianza, dei diritti riconosciuti nella Parte I Cost., che giustifica il mantenimento allo Stato della regolazione dei rapporti privati tra i cittadini (in senso analogo, si veda A. PESSI, *Formazione e politiche attive dell'impiego nella giurisprudenza costituzionale*, in *ADL*, 2005, 338, la quale afferma che "è la matrice storica del diritto del lavoro [...] come garanzia di minimi di trattamento economico e normativo a non consentire particolari spazi di creatività regolativa anche nelle materie a competenza concorrente"). E allora, nonostante il tenore letterale dell'art. 117 Cost., particolarmente infelice proprio nell'ambito lavoristico (si veda infatti quanto già rilevava F. CARINCI, *Una riforma rimasta orfana*, in *LPA*, 2002, n. 1, suppl., 4, il quale parla del "più significativo difetto di coordinamento nella distribuzione delle materie fra legislazione esclusiva dello Stato e legislazione concorrente delle Regioni"), possa aver suscitato aspettative, va riconosciuta, ad avviso di chi scrive, la sostanziale correttezza dell'opera ermeneutica della Corte, che bene ha individuato e tutelato, sia pure, come si diceva in precedenza, con argomentazioni che avrebbero potuto sicuramente essere maggiormente articolate, quell'interesse nazionale esistente in materia, interesse che la riforma costituzionale del 2001 non ha eliminato, ma semplicemente garantito con soluzioni diverse rispetto al passato, tra cui le competenze trasversali dello Stato e il principio della leale collaborazione (le cui forme, come noto, non sono però tipizzate nel testo costituzionale) (in tema, si veda R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1213 ss.). Del resto, proprio il fatto che sussistano precise esigenze unitarie, porta anche ad escludere che i processi che, a diversi livelli istituzionali, stanno avanzando, come la revisione costituzionale o

l'entrata in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, possano in realtà riuscire veramente a determinare un quadro di maggiore autonomia per le Regioni in questa materia (come sembra invece ritenere M. FERRARESI, *Lavoro e federalismo: il confronto tra Stato e Regioni dopo la sentenza 50/2005*, in *q. Rivista*, 2005, 1064 ss.).

Simone Scagliarini
Assegnista di ricerca
Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi»
Università di Studi di Modena e Reggio Emilia

OSSERVATORIO DI LEGISLAZIONE PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Apprendistato

- *quadro normativo e prassi amministrativa (1.1.)*
- *regolamentazione regionale (in generale) (1.2.; 1.24. - 1.26.)*
- *regolamentazione regionale (Emilia Romagna) (1.7. - 1.11.)*
- *regolamentazione regionale (Puglia) (1.12. - 1.17.)*
- *regolamentazione regionale (Friuli-Venezia Giulia) (7.8.)*
- *ruolo della contrattazione collettiva (in generale) (1.3.; 1.5.)*
- *ruolo della contrattazione collettiva (credito) (1.18. - 1.23.)*
- *“apprendistato stagionale” (1.6.)*
- *bibliografia ragionata (1.4.)*

Infortunio sul lavoro

- *Inail: quadro statistico (2.1.)*

Istruzione e formazione

- *studi e proposte (3.1.)*

Lavoro (organizzazione del)

- *PMI (4.1.)*
- *studi e proposte (4.2. - 4.3.)*

Lavoro a tempo determinato

- *contrattazione collettiva (5.1.)*

Mercato del lavoro

- *quadro statistico (Mezzogiorno) (6.1.)*
- *studi e proposte (6.2. - 6.3.)*
- *regolamentazione regionale (Friuli-Venezia Giulia) (6.4.)*
- *organizzazione dei servizi per l'impiego (Friuli-Venezia Giulia) (6.5. - 6.6.)*
- *strumenti per l'intervento a favore di specifiche categorie (Friuli-Venezia Giulia) (6.7.)*

Partecipazione

- *regolamentazione comunitaria (7.1.)*
- *la delegazione speciale di negoziazione (7.2.)*
- *modalità di coinvolgimento dei lavoratori nella Società Europea (7.3.)*
- *salvaguardia dei diritti di partecipazione pregressi (7.4.)*
- *coordinamento con la disciplina internazionale-privatistica (7.5.)*
- *questioni operative (7.6.)*

Previdenza

- *Inail: gestione assicurativa dei lavori atipici (8.1.)*

*Nota per la lettura dell'Osservatorio di
legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva (*)*

I documenti indicati con il simbolo  sono pubblicati sul sito internet del Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi» all'indirizzo www.csmb.unimo.it

Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale essi appartengono.

* La documentazione commentata nell'*Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva* è raccolta in collaborazione con ADAPT – Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati in materia di lavoro e relazioni industriali e con Cisl – Dipartimento del mercato del lavoro, Confcommercio – Servizio sindacale, Confindustria – Ufficio Relazioni industriali e affari sociali, Uil – Dipartimento del mercato del lavoro.

1. Apprendistato

Il lungo processo per la messa a regime del nuovo apprendistato

Sommario: **1.1.** Il problematico coordinamento tra le fonti nella disciplina dell'apprendistato. – **1.2.** L'apprendistato tra legislazione regionale e percorsi di sperimentazione. – **1.3.** La contrattazione collettiva. – **1.4.** Riferimenti dottrinali.

1.1. La disciplina del nuovo contratto di apprendistato è contenuta negli artt. 47-53 del d.lgs. n. 276/2003 (in [📖](#) indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), come modificati dal d.lgs. n. 251/2004 (in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2004, n. 37), e dalla l. n. 80/2005, di conversione del d.l. n. 35/2005 (in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2005, n. 19). Quest'ultima, in particolare, aggiunge all'art. 49, d.lgs. n. 276/2003, il comma 5-bis, secondo cui fino all'approvazione della *legge regionale* prevista dal comma 5, la disciplina dell'apprendistato *professionalizzante* è rimessa ai Ccnl stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (cfr. P. RAUSEI, *Poche ma incisive novità per la "Riforma Biagi" dal "pacchetto competitività"*, in *q. Rivista*, 2005, n. 3, 874, nonché M. TIRABOSCHI, *Pacchetto competitività e Riforma Biagi*, in *GLav*, 2005, n. 22, 10 ss.).

L'intento del legislatore è stato quello di accelerare il processo attuativo della tipologia di apprendistato che sta riscuotendo, al momento, maggiore interesse essendo l'erede più affine non solo del vecchio apprendistato, ma anche del contratto di formazione e lavoro, abrogato nel settore privato dalla riforma del mercato del lavoro, dando modo alle clausole collettive di rendere immediatamente operativo l'istituto, altrimenti paralizzato dai tempi di attuazione di ogni singolo ambito territoriale.

Tuttavia, con riferimento al nuovo ruolo attribuito alla autonomia collettiva, si sono poste una serie di questioni, che riguardano il sistema (e l'efficacia) delle fonti chiamate, in forma stabile o transitoriamente, a disciplinare l'apprendistato professionalizzante: la legge regionale ed i Ccnl (quelli di recente rinnovati come quelli da stipulare).

Innanzitutto va evidenziato che il comma 5-bis, cit., richiama come fonte regolatrice dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante la *legge regionale*, e quindi non più in senso generale la *regolamentazione regionale* come disponeva l'originaria formula del comma 5, art. 49. In tal modo viene superata l'indicazione interpretativa della circ. Min. lav. n. 40/2004 (in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2005, n. 38), che si riferiva a tutti i tipi di fonte regionale, e resta invariata la soluzione attuativa delle restanti due tipologie di apprendistato attraverso fonte secondaria.

Prevedendo, lo stesso legislatore, che sia la legge regionale a disporre dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, si è posto il problema della sorte di tutte le delibere di Giunta regionale già assunte in merito. Difatti, una lettura rigida della formulazione legislativa *de qua* avrebbe portato l'interprete a considerare invalide tutte le delibere di Giunta che regolano in via sperimentale l'istituto. Proprio al fine di evitare tale situazione è intervenuta, ad esempio, la Regione Marche che, al riguardo, si è immediatamente attivata attraverso delibera di Giunta (G. FALASCA, *Apprendistato professionalizzante: la delibera delle Marche dopo il competitività*, in *GLav*, 2005, n. 23, 13) a confermare, con tutte le problematiche del caso, il testo introdotto con delibera antecedente alla riforma di cui alla l. n. 80/2005 per legittimarne il contenuto (in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2005, n. 2). Il processo attuativo in questa Regione si può ora dire concluso per determinati settori mediante l'adozione dei profili formativi da parte di una delibera di Giunta che attua la legge regionale (in generale sulle esperienze regionali vedi la nota *Lo stato di attuazione della disciplina dell'apprendistato a livello regionale e i percorsi di sperimentazione*, che segue in questo *Osservatorio*).

Diversamente, in dottrina si è ritenuto che il nuovo dettato normativo non costituisca impedimento al prodursi degli effetti delle sperimentazioni disciplinate mediante delibera di Giunta (così P. RAUSEI, *op. cit.*) e stessa soluzione è stata accolta dalla circ. Min. lav. n. 30/2005 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 27). Quest'ultima ha specificato che le sperimentazioni regionali restano in vigore e che, oltretutto, la contrattazione che di volta in volta interverrà a disciplinare l'istituto, dovrà considerare il contenuto di queste, in ragione del fatto che la cooperazione tra i diversi agenti istituzionali e sociali è il meccanismo individuato dal d.lgs. n. 276/2003 per mettere a regime il nuovo apprendistato.

Per quanto riguarda, invece, la fonte collettiva (Ccnl, accordo interconfederale o accordi stipulati *ad hoc* dalle parti sociali a livello nazionale), richiamata dal nuovo dettato normativo come sostitutiva della legislazione regionale, dubbi erano sorti circa l'efficacia delle clausole antecedenti l'emanazione della l. n. 80/2005, come anche del contenuto di quelle via via negoziate dalle parti sociali.

Infatti, l'efficacia delle clausole dei Ccnl intervenuti *prima* dell'entrata in vigore della l. n. 80/2005, che disponevano dell'istituto senza alcuna riserva di intervento da parte della normativa regionale, è messa in discussione dalla norma *ex l.* n. 80/2005, che, avendo efficacia *ex nunc*, non consente a queste di produrre effetti (D. GAROFALO, *L'apprendistato tra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in corso di pubblicazione; l'Autore, peraltro, ritiene che per ovviare al problema, sarebbe stato preferibile un intervento interpretativo, piuttosto che integrativo della norma).

Sul punto si può tuttavia richiamare, contrariamente, la circ. Min. lav. n. 30/2005 che fa salva l'efficacia delle clausole collettive antecedenti l'intervento "competitività", purché contengano gli elementi minimi di erogazione e di articolazione della formazione, anche attraverso semplice rinvio agli Enti Bilaterali ovvero alle prassi codificate già dall'Isfol.

Per ciò che riguarda, invece, le clausole collettive concordate *dopo* la novella, la circ. Min. lav. n. 30/2005 accoglie, innanzitutto, la possibilità che a regolamentare in via transitoria l'apprendistato professionalizzante non siano solo i Ccnl, come dispone la norma di legge, ma ogni accordo o intesa siglati dalle parti stipulanti il Ccnl, ed anche accordi interconfederali, senza perciò necessità di attendere il rinnovo contrattuale.

Il comma 5-*bis*, cit., prevede che "fino all'approvazione della legge regionale [...] la disciplina dell'apprendistato professionalizzante è rimessa ai contratti collettivi nazionali di categoria [...]". Si era indotti a ritenere (così M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, 17), già prima dei chiarimenti ministeriali, che il termine "disciplina" dovesse riferirsi ai profili formativi dell'apprendistato, considerato che le disposizioni collettive sono un surrogato dei provvedimenti normativi regionali, ed il legislatore demanda a questi la regolamentazione dei profili formativi.

In tal senso è intervenuta la circ. Min. lav. n. 30/2005, la quale tuttavia riconosce l'efficacia di quelle clausole contrattuali che rinviano in ordine ai profili formativi alle linee guida dettate dall'Isfol ovvero devolvono la determinazione di questi agli Enti Bilaterali.

Ad ogni modo, il Ministero incoraggia in caso di dubbio circa l'utilizzabilità del contratto collettivo, il ricorso all'istituto dell'interpello.

La circolare citata fa inoltre salve le clausole dei Ccnl che contemplino il parere di conformità degli Enti Bilaterali in ordine ai profili formativi per la stipulazione dell'apprendistato professionalizzante, ma è ricordato (si veda già al proposito la circ. Min. lav. n. 40/2004) che l'iscrizione all'Ente Bilaterale non può rilevare quale *condicio sine qua non* per la stipula di contratti di apprendistato ovvero per il ricorso ad un parere di conformità dell'Ente Bilaterale in ordine ai profili formativi del contratto (così anche la risposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali all'interpello del 12 aprile 2005, Prot. n. 389, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 17, e in *DPL*, 2005, n. 22, 1224, con nota di A. CASOTTI). Secondo l'interpretazione ministeriale potrebbe sorgere un obbligo di sottoporre al vaglio dell'Ente Bilaterale i profili del contratto ove sancito dalla normativa re-

gionale, ma tale ipotesi dovrebbe escludersi, dato che alle leggi regionali altro non spetta che regolare i profili formativi e non è dato loro modo di poter influire sulla autonomia contrattuale del singolo contratto di apprendistato apponendo un obbligo autorizzatorio o di verifica da parte dell'Ente Bilaterale (così A. VALLEBONA, E. DE FUSCO, *Apprendistato professionalizzante e parere di conformità degli enti bilaterali*, in *GLav*, 2005, n. 41, 12; gli Autori, peraltro, non escludono che clausole collettive possano introdurre previsioni di tal genere, più favorevoli nei confronti del lavoratore "a garanzia dell'interesse formativo").

La circ. Min. lav. n. 30/2005, infine, rende precisazioni in ordine alla disciplina del rapporto nelle tre tipologie di apprendistato; ad esempio, sui limiti di età degli apprendisti conferma che l'assunzione in apprendistato sia possibile sino a 29 anni e 364 giorni.

In ordine, invece, ai profili retributivi, il provvedimento convalida quanto affermato dal precedente (circ. Min. lav. n. 40/2004), e cioè che la retribuzione è stabilita sulla base della categoria di inquadramento che non potrà essere inferiore per più di due livelli rispetto a quella relativa alla qualifica cui aspira l'apprendista in corso di rapporto. Si esplicita, inoltre, che alla contrattazione spetta determinare la progressiva elevazione del livello di inquadramento in rapporto al maturare dell'anzianità dell'apprendista. Si considera, infine, in vigore il comma 1 dell'art. 13, l. n. 25/1955, e dunque che la determinazione della retribuzione possa essere definita gradualmente a seconda dell'anzianità di servizio.

1.2. La messa a regime dell'apprendistato nella triplice versione è oggi portata avanti secondo due vie di attuazione: in forma stabile, attraverso atti normativi regionali di rango primario, ad oggi emanati dalle sole Regioni Marche, Toscana, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Puglia, e in via sperimentale, solo però in ordine all'apprendistato professionalizzante e a quello per l'alta formazione, per lo più con delibere di Giunta per il primo e Protocolli di Intesa con il Ministero del lavoro per il secondo (per i primi provvedimenti intervenuti in materia, il commento di M. TIRABOSCHI, *La messa a regime del nuovo apprendistato tra chiarimenti ministeriali e regolamentazioni regionali*, in *q. Rivista*, 2005, n. 1, 226, e per un aggiornamento *Lo stato di attuazione della disciplina dell'apprendistato a livello regionale e i percorsi di sperimentazione*, cit.)

Per ciò che riguarda l'apprendistato professionalizzante, come si è visto, il canale di attuazione è a sua volta distinto a seconda che sussistano o meno norme regionali al riguardo. Volendo schematizzare, nel primo caso vi sarà la legge regionale che detterà una disciplina quadro, cui faranno seguito uno o più atti regolamentari di attuazione, soprattutto relativi ai profili formativi, e la contrattazione collettiva a livello nazionale ovvero integrativa che, oltre quanto stabilito in favore del lavoratore, stabilisce la durata del contratto e le modalità di erogazione della formazione. Invece, nelle Regioni ove manchino ancora atti legislativi, le imprese possono far riferimento alle clausole del Ccnl applicato (o intese, accordi stipulati dalle stesse parti sociali firmatarie del Ccnl) relative all'apprendistato. Tale ipotesi è concretizzabile ove le stesse, oltre alla disciplina del rapporto, contengano la disciplina dei profili formativi (o rimandino a quanto elaborato dall'Isfol oppure si affidino agli Enti Bilaterali). Se invece si riferiscono al nuovo istituto, ma non ai profili formativi, le parti, datore di lavoro e lavoratore, possono definire i profili formativi secondo gli elaborati Isfol, avvalendosi dell'ausilio degli Enti Bilaterali o tenendo conto di quanto già espresso dalle Regioni nei percorsi sperimentali.

Nella risposta del 14 ottobre 2005 ad un Interpello presentato dall'Unionapi Emilia Romagna (in *📖 Boll. Adapt*, 2005, n. 36), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha avuto modo, inoltre, di chiarire che ove una Regione abbia disciplinato con legge il contratto di apprendistato professionalizzante, rinviando, come del resto voluto dal legislatore nazionale, alla contrattazione collettiva perché disponga delle modalità di erogazione della formazione, non si potrà stipulare un contratto di apprendistato regolato dal

nuovo istituto se il Ccnl applicato non abbia adottato clausole *ex artt.* 43 e ss., d.lgs. n. 276/2003, soprattutto quelle riguardanti l'articolazione della formazione e la sua erogazione.

Per quanto riguarda, invece, i percorsi avviati in sperimentazione per l'apprendistato professionalizzante occorre tener presente che, oltre ad esser circoscritti al territorio regionale in cui vengono attivati, gli stessi sono spesso rivolti ad un numero limitato di beneficiari e/o limitati a determinati settori produttivi, come è accaduto per la Regione Marche nei settori del commercio e delle cooperative di distribuzione (cfr. Accordo per la disciplina transitoria dell'apprendistato professionalizzante nel settore Terziario, della distribuzione e dei servizi, in *📖 Boll. Adapt*, 2004, n. 42), per la Regione Liguria nei settori cooperativo, artigiano, industria e commercio, per la Regione Lombardia nel terziario.

Le sperimentazioni sono, comunque, uno strumento che implementa la diffusione dell'apprendistato, considerato che nella maggior parte dei provvedimenti adottati ne è previsto il monitoraggio, attività utile anche per enucleare una normativa stabile nelle regioni in cui si perverrà ad una regolamentazione per via normativa. Peraltro, ai fini della messa a regime dell'istituto, tali esperienze territoriali risultano estremamente utili, anche se "transitorie", in quanto destinate ad operare oltre l'ambito regionale in cui sono effettuate, assumendo un ruolo di "paradigma di buone pratiche" (D. GAROFALO, *op. cit.*).

L'attuazione dell'apprendistato per l'alta formazione avviene, in particolare, attraverso i Protocolli di intesa con il Ministero del lavoro nei quali è normalmente determinato il numero dei giovani destinatari delle iniziative (per lo più un centinaio), nonché quali siano i titoli ed i diplomi acquisibili tramite simile tipologia di contratto (per lo più si tratta di Master, alle volte addirittura progettati ai fini esclusivi del percorso in apprendistato, come ad esempio in Emilia Romagna); oltretutto, i citati Protocolli sono la sede in cui Regione e Ministero si impegnano nella realizzazione dei progetti, ripartendo le misure finanziarie per la realizzazione degli stessi *ex dm* 28 dicembre 2004 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (in *📖 Boll. Adapt*, 2004, n. 4). Ulteriore tassello procedurale per l'"alto" apprendistato concerne la pubblicazione dei bandi indetti dalla Regione rivolti ai soggetti che intendono procedere alla assunzione di apprendisti nel corso delle suddette sperimentazioni; ad oggi, segnaliamo la pubblicazione dei bandi in Veneto, Piemonte, Emilia Romagna (per un'analisi trasversale di questi ultimi si rinvia a ISFOL, *Lo stato di attuazione della riforma dell'apprendistato delineata dal decreto legislativo n. 276/2003 - Sintesi dei principali risultati*, spec. 39-41 (in *📖 Boll. Adapt*, 2005, n. 35), che inoltre individua come principale segno di distinzione il destinatario cui il bando è rivolto: in Emilia Romagna l'Università, mentre nelle restanti due Regioni le forme associative tra Università ed altri soggetti produttivi).

1.3. Si è visto come, a seguito della novella apportata dalla l. n. 80/2005, alla contrattazione collettiva di livello nazionale sia dato un ruolo di notevole importanza, assumendo essa a fonte regolativa transitoria dell'apprendistato professionalizzante in attesa delle leggi regionali, a condizione però che disciplini i profili formativi. Questi possono, altresì, essere regolati senza attendere il rinnovo contrattuale, un accordo interconfederale, accordi o intese.

Al momento hanno accolto tale ultima opportunità le parti nel settore edile (in *📖 Boll. Adapt*, 2005, n. 23), nel settore creditizio (in *📖 Boll. Adapt*, 2005, n. 24, su cui si rinvia a G. MIELI, *L'apprendistato professionalizzante in banca*, che segue in questo Osservatorio, e a G. BONATI, *L'apprendistato professionalizzante nella contrattazione collettiva*, in *GLav*, 2005, n. 32/33, 20), nel settore del Commercio (in *📖 Boll. Adapt*, 2004, n. 21 e n. 25), Gomma e Plastica industria chimica (in *📖 Boll. Adapt*, 2005, n. 33), nell'in-

dustria videofonografica (in [Boll. Adapt](#), 2005, n. 43) ed, infine, nelle imprese concessionarie riscossione tributi (in [Boll. Adapt](#), 2005, n. 50).

Ove sussista già una legge regionale che disciplini i profili formativi, ai contratti collettivi spetta comunque determinare la durata del contratto nei limiti previsti dalla legge, dai due ai quattro anni (per il solo apprendistato professionalizzante), e l'articolazione e le modalità di erogazione della formazione.

Nei contratti sino ad oggi stipulati, la durata varia tendenzialmente a seconda del livello di inquadramento previsto e del percorso formativo da compiere; talvolta si sottrae al computo il periodo che l'apprendista abbia svolto in *stage* o tirocinio presso l'azienda (Ccnl Abbigliamento, in [Boll. Adapt](#), 2004, n. 15, Ccnl Industrie videofonografiche, cit.), mentre è previsto il cumulo dei periodi trascorsi in altre aziende del medesimo comparto produttivo, purché non separati da interruzioni superiori ad un anno (Ccnl Gomma e Plastica, Ccnl Commercio, cit.).

Il rapporto in apprendistato è normalmente suddiviso in periodi, ad esempio Ccnl Bancari (in [Boll. Adapt](#), 2005, n. 6), Ccnl Porti (in [Boll. Adapt](#), 2005, n. 9), i Ccnl Commercio Confcommercio e Confesercenti, cit., Ccnl Alimentari Pmi (in [Boll. Adapt](#), 2004, n. 18), Ccnl Industrie videofonografiche, cit., cui corrisponde un diverso livello di inquadramento e la relativa retribuzione; altre volte la retribuzione è percentualizzata, secondo il modello di calcolo praticato nel corso della previgente disciplina (Ccnl Edili Artigianato, in [Boll. Adapt](#), 2004, n. 36), che si è visto, la circ. Min. lav. n. 30/2005, intende.

Le modalità di erogazione della formazione sono spesso regolate dalle clausole collettive dei Ccnl, talvolta mediante rinvio a successive intese, anche di livello aziendale (Ccnl Cooperative Prodotti Agricoli e Zootecnici, in [Boll. Adapt](#), 2005, n. 35) ovvero all'ausilio dell'Ente Bilaterale (Ccnl Pelli e Cuoio, in [Boll. Adapt](#), 2004, n. 24, Ccnl Gomma e Plastica, cit.).

I contratti prevedono altresì clausole riguardanti il rapporto di lavoro, come ad esempio l'eventuale periodo di prova che, in alcuni casi, è riproporzionato al periodo di apprendistato (Ccnl Bancari, cit., Ccnl Concessionarie riscossione tributi, cit., mentre in altri è il medesimo previsto per i lavoratori con la qualifica cui l'apprendista aspira (Ccnl Commercio, cit.), ed altre volte ancora quello previsto per il livello di inquadramento di assunzione (Ccnl Industria edile, in [Boll. Adapt](#), 2004, n. 20).

È interessante, inoltre, rilevare come in diversi contratti siano state introdotte clausole tese a limitare l'assunzione in apprendistato ove il datore non abbia confermato in servizio una percentuale di apprendisti il cui contratto sia scaduto nell'arco di un determinato numero di mesi precedenti (Ccnl Commercio, Ccnl Gomma e Plastica, Ccnl Farmacie, in [Boll. Adapt](#), 2005, n. 18).

Merita essere segnalato, infine, il Ccnl Farmacie siglato il 5 maggio 2005, cit. (cfr. il commento ai rinnovi contrattuali nel settore farmaceutico in *q. Rivista*, 2005, n. 4, 1157), in ragione del fatto che lo stesso, oltre a regolare l'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato per l'alta formazione, ha previsto lo "Speciale contratto di lavoro per lo sviluppo e la qualificazione professionale del farmacista collaboratore". Questa tipologia contrattuale è del tutto affine all'apprendistato essendo il lavoratore assunto *ex art.* 49, d.lgs. n. 276/2003. Essa assume un valore emblematico in quanto dimostra come l'apprendistato non sia una tipologia contrattuale rivolta (come un tempo) alle basse qualifiche, ma possa rivolgersi, anzi, alle fasce alte del mercato, come giovani laureati in cerca di prima occupazione che intendano puntare a migliore qualificazione. Ciò è oggi reso possibile dall'apprendistato professionalizzante, come anche da quello per l'alta formazione, volto addirittura all'acquisizione di un titolo di studio di elevato livello formativo.

1.4. Quanto ai riferimenti relativi all'interpretazione generale dell'istituto, oltre ai riferimenti bibliografici contenuti nel testo si segnala G. BRUNELLO, A. TOPO, *Il nuovo ap-*

prendistato professionalizzante: dalla formazione apparente alla formazione effettiva?, in *RIDL*, 2005, n. 1, I, 33 ss.

Per una visione di insieme sullo stato di attuazione dell'apprendistato professionalizzante a più di due anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003, si veda *Boll. Adapt*, 2005, n. 50, edizione speciale.

Mentre per l'analisi della progressiva messa a regime dell'istituto, cfr. ISFOL, *La riforma dell'apprendistato: stato di attuazione e prime evidenze*, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 23; R. COSIO, *Contratti di apprendistato e periodo transitorio*, in *DPL*, 2005, n. 30, 1659; P. TIRABOSCHI, *Apprendistato professionalizzante tra leggi regionali e contrattazione: l'interpello del Ministero*, in *GLav*, 2005, n. 43, 10; P. TIRABOSCHI, *Apprendistato professionalizzante: i chiarimenti dopo il competitività*, in *GLav*, 2005, n. 30, 12, e di seguito, E. DE FUSCO, *L'apprendistato "vittima" delle competenze legislative*, 17; M.R. GHEIDO, A. CASOTTI, *L'apprendistato nei protocolli di intesa e nelle previsioni contrattuali*, in *DPL*, 2005, n. 3, 155 ss., e i commenti di G. FALASCA, *Friuli Venezia Giulia: approvata la legge sul mercato del lavoro*, in *GLav*, 2005, n. 31, 18 ss.; ID., *Il mercato del lavoro nella legislazione regionale: la legge della Regione Marche 25 gennaio 2005*, n. 2, in *q. Rivista*, 2005, n. 3, 855; ID., *Regione Toscana: approvate le misure attuative della Riforma Biagi*, in *GLav*, 2005, n. 8, spec. 19-21; P. TIRABOSCHI, *Apprendistato professionalizzante: la legge regionale della Puglia*, in *DPL*, in corso di pubblicazione; G. FALASCA, *Regione Puglia: approvata la legge sull'apprendistato professionalizzante*, in *GLav*, 2005, n. 45; ID., *Apprendistato professionalizzante e alto apprendistato in Liguria, Piemonte e Emilia Romagna*, in *GLav*, 2005, n. 2, 21 ss.; ID., *Apprendistato professionalizzante: accordi per il terziario nelle Marche*, in *GLav*, 2004, n. 46, 34 ss.; ID., *Veneto e Abruzzo: le sperimentazioni per l'apprendistato professionalizzante*, in *GLav*, 2005, n. 9, 39 ss.; ID., *Umbria: approvata la disciplina transitoria dell'apprendistato professionalizzante*, in *GLav*, 2005, n. 12, 25 ss.; ID., *Toscana e Piemonte: sperimentazioni sull'apprendistato professionalizzante*, in *GLav*, 2005, n. 16, 24 ss.; ID., *Regione Puglia: primi orientamenti sull'apprendistato professionalizzante*, in *GLav*, 2005, n. 15, 2005, 17 ss.; ID., *Regione Lazio: apprendistato professionalizzante nel settore del turismo*, in *GLav*, 2005, n. 17, 18 ss.; ID., *Emilia Romagna e Valle D'Aosta disciplinano l'apprendistato professionalizzante*, in *GLav*, 2005, n. 36, 17; ID., *L'apprendistato professionalizzante verso la disciplina definitiva nelle Marche*, in *GLav*, 2005, n. 34, 34; ID., *Apprendistato professionalizzante: ulteriori chiarimenti dal Ministero*, in *GLav*, 2005, n. 32/33, 18; ID., *Regione Abruzzo e Provincia di Trento: prosegue la messa a regime dell'apprendistato*, *ivi*, 41. Con riferimento, in particolare, alla esperienza lombarda, P. TIRABOSCHI, *Apprendistato professionalizzante: in Lombardia la sperimentazione per il terziario*, in *GLav*, 2005, n. 5, 10 ss.; in *q. Rivista*, 2005, n. 3, la nota di M. BERNASCONI, *Brevi note sul modello lombardo di sperimentazione dell'apprendistato professionalizzante nel settore del Terziario della Distribuzione e dei Servizi*, 839, e L. INSABATO, *Apprendistato in Lombardia: osservazioni critiche sulla delibera della Regione Lombardia n. 7/19432 del 19 novembre 2004*, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 6. Nei diversi settori, E. PALOMBA, *Apprendistato nei settori terziario e credito*, in *DPL*, 2005, n. 35, 1754; G. FALASCA, *Credito e finanza: entrato in vigore l'apprendistato professionalizzante*, in *GLav*, 2005, n. 28, 17. Sull'intesa tra Lombardia e Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la sperimentazione dell'apprendistato per l'alta formazione si rinvia a P. GREMIGNI, *Ministero del Lavoro e Lombardia - Accordo per l'alto apprendistato*, in *GLav*, 2004, n. 47, 23 ss.

Lilli Carollo

Dottoranda di ricerca in Relazioni di lavoro internazionali e comparate
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

1. Apprendistato (*segue*)

L'apprendistato professionalizzante nell'interpretazione del Ministero del lavoro

Sommario: 1.5. Il ruolo della contrattazione collettiva. – 1.6. L'apprendistato in cicli stagionali.

1.5. Con il rinnovo del Ccnl Terziario, 2 luglio 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2004, n. 25), le parti hanno inteso porre in essere “una disciplina sperimentale dell'istituto dell'apprendistato definito professionalizzante [...]” (premessa al titolo V, seconda parte, dell'accordo) ovvero, secondo una ben riuscita definizione (cfr. M. BRISCIANI, *La riforma del lavoro nel rinnovo del Ccnl terziario*, in *DPL*, 2004, n. 32, 2083), “un percorso sperimentale di transizione dalla disciplina legale attualmente in vigore (l. n. 25/1955 e l. n. 196/1997) al nuovo apprendistato di tipo b) o professionalizzante, previsto dalla riforma Biagi (art. 49, d.lgs. n. 276/2003)”.

Considerato che non si sarebbe più potuto contare sui Contratti di Formazione e Lavoro, le Parti hanno tentato, da un lato, di dare una risposta positiva alla necessità, da parte delle imprese, di avere certezze per programmare le politiche del personale e per definire percorsi formativi, da un altro lato, di fornire immediatamente ai lavoratori nuove opportunità occupazionali accompagnate da percorsi formativi tendenti alla loro qualificazione. Con la circ. n. 40/2004 (in  *Boll. Adapt*, 2004, n. 38), il Ministero del lavoro sottolineò che l'apprendistato professionalizzante, in assenza delle disposizioni regionali in materia di profili formativi, non poteva considerarsi operativo, con particolare riferimento ai nuovi limiti di durata (fino a sei anni) ed all'età per l'ammissibilità delle assunzioni (fino a 29 anni).

Ciò sembrava mettere in evidenza un contrasto insanabile fra la Legge Biagi e la disciplina innovativa prevista dal contratto del Terziario, che non avrebbe potuto considerarsi immediatamente operativa. Tuttavia, ad un'attenta analisi, il contrasto con i principi di legge e con le linee enunciate nella circolare ministeriale doveva risultare solo apparente. Infatti, con il rinnovo del Ccnl Terziario del 2004, le parti hanno, di fatto, realizzato “una disciplina sperimentale dell'istituto dell'apprendistato”, che solo convenzionalmente è stato definito “professionalizzante”.

In altri termini, le parti erano consapevoli di non aver ancora attuato completamente il nuovo apprendistato, condizionato per numerosi aspetti all'emanazione delle disposizioni regionali in materia di contenuti formativi. Era stata, invece, messa in atto solo una disciplina “ponte” che, nel rispetto della legislazione ancora in vigore, avrebbe dovuto ridurre le distanze fra quanto previsto dal precedente contratto collettivo e la nuova disciplina legale.

Va considerato, infatti, che, sia pure a fronte delle evoluzioni che l'istituto dell'apprendistato aveva subito sino alla Legge Treu del 1997, la disciplina contrattuale del settore Terziario distribuzione e servizi concretizzava, sino al momento del rinnovo, un impianto ancora particolarmente antiquato e restrittivo, per certi versi risalente ancora al contratto collettivo del commercio esteso *erga omnes* nel 1958.

Si pensi, ad esempio, che i livelli di inquadramento per i quali generalmente veniva ammessa la stipulazione di contratti di apprendistato erano solo due su otto e che la durata massima dei contratti era limitata a 24 mesi, salvo che per alcune particolari categorie e per alcune figure professionali per le quali era ammesso il limite di 36 mesi.

Nonostante i numerosi interventi legislativi, risalenti fino agli anni Sessanta, a motivo di una disposizione contenuta ancora nel citato contratto *erga omnes* e quindi avente valore di legge, il rapporto numerico fra apprendisti e lavoratori qualificati era ancora limitato ad uno contro tre, salvo il caso delle aziende minori o senza dipendenti per le quali era stato recepito il disposto legale dell'ammissibilità dell'assunzione fino a tre apprendisti.

In questo quadro le parti, affermata nella premessa al titolo V del contratto la finalità di consentire lo sviluppo di concrete opportunità occupazionali, hanno proceduto ad un aggiornamento dell'istituto, attraverso una rivisitazione della precedente disciplina contrattuale, realizzata nel completo rispetto della l. n. 196/1997, ancora in vigore in virtù dell'art. 47, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003.

È stato così ampliato il numero dei livelli di inquadramento per i quali si ammette l'assunzione in apprendistato (da due a cinque, su otto) con un limite massimo di durata fino a 48 mesi, pari cioè al limite massimo previsto dalla l. n. 196/1997, ed è stato infine modificato il rapporto numerico con i lavoratori qualificati, portandolo alla parità.

Come negare, quindi, la regolarità e la piena efficacia di queste modifiche alla precedente disciplina contrattuale atteso che – si ripete – esse si muovono assolutamente nell'ambito della l. n. 196/1997?

Ma la situazione cambia completamente quando il Governo, prendendo atto da un lato delle difficoltà operative connesse alla messa in opera dei nuovi contenuti formativi da parte delle Regioni, d'altro lato delle richieste che pervengono dal mondo dell'economia per un rilancio della competitività del nostro Paese, riconsidera il ruolo che la contrattazione collettiva può avere nella messa a regime del nuovo apprendistato ed emana il d.l. n. 35/2005 (c.d. decreto per la competitività, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 19), che viene successivamente convertito nella l. n. 80/2005.

Questo testo legislativo, fra le altre iniziative, introduce un nuovo comma 5-*bis* all'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003, che così recita: “fino all'approvazione della Legge Regionale prevista dal comma 5, la disciplina dell'apprendistato professionalizzante è rimessa ai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati da associazioni dei datori di lavoro e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

Alla luce delle modifiche del quadro normativo apportate dalla l. n. 80, il Ministero del lavoro torna sul tema dell'apprendistato professionalizzante con la circ. n. 30/2005 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 27), al fine di fornire ulteriori chiarimenti con particolare riguardo al ruolo della contrattazione collettiva ed alle funzioni ad essa demandate dalla legge, in merito alle modalità di erogazione e di articolazione della formazione, anche attraverso gli enti bilaterali.

È così che il Ccnl Terziario ottiene quel definitivo riconoscimento di immediata operatività che consente ad un settore, quello della distribuzione e dei servizi, che da sempre è stato il principale motore degli incrementi occupazionali, di rispondere al meglio a queste aspettative, specialmente nei confronti dei soggetti che per primi necessitano di un inserimento guidato nel mondo del lavoro: i giovani.

A tal proposito, appare ineccepibile la precisazione ministeriale contenuta nella circolare sopra richiamata che, sottolineando il dato caratterizzante dell'elemento formativo, afferma che “il contratto di apprendistato professionalizzante potrà in ogni caso essere considerato *immediatamente operativo unicamente con riferimento a quei contratti collettivi nazionali di lavoro* stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, anche antecedenti all'entrata in vigore della l. n. 80/2005, *che abbiano determinato – direttamente o indirettamente, anche mediante semplice rinvio agli enti bilaterali ovvero a prassi già esistenti e codificate dall'Isfol – gli elementi minimi di erogazione e di articolazione della formazione*”.

In merito, si ricorda che il Protocollo Trilaterale sottoscritto il 10 gennaio 2002, con l'assistenza dell'Isfol, fra Ministero del lavoro, Confcommercio e OO.SS. del settore del commercio e dei servizi, aveva previsto, in attuazione del dm 8 aprile 1998, l'articolazione dei contenuti delle attività formative per gli apprendisti in contenuti a carattere trasversale e contenuti a carattere professionalizzante di tipo tecnico scientifico ed operativo, differenziandoli in funzione delle singole figure professionali. Erano state anche fissate, rispettivamente nel 35% e nel 65% delle complessive 120 ore annue, le

quantità delle ore da dedicare a ciascun tipo di formazione.

Anche la dibattuta questione del ruolo di controllo che nel settore del Terziario viene affidato agli enti bilaterali, ai fini dell'assunzione di lavoratori apprendisti, comincia a trovare la sua giusta collocazione.

Le parti stipulanti il Ccnl Terziario, infatti, hanno inteso affidare agli enti bilaterali una funzione di monitoraggio, di gestione e di controllo del mercato del lavoro che è sorretta anche dal d.lgs. n. 276/2003, ove si fornisce la definizione legale di "enti bilaterali", delineandoli come: "*organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento*".

Ma, con riferimento alle competenze attribuite dal Ccnl Terziario agli enti bilaterali, da alcuni è stato posto in evidenza l'apparente contrasto fra le due circ. Min. lav. n. 4/2004 e n. 30/2005.

La valutazione circa il contrasto che sembrerebbe porsi fra i due testi dell'Amministrazione non tiene conto, tuttavia, del mutato assetto legislativo intervenuto, con la l. n. 80/2005, fra la prima circolare, del 14 ottobre del 2004, e la seconda, del 15 luglio 2005.

In particolare non si è considerata correttamente la portata innovatrice della l. n. 80 che, come ricordato, abilita i contratti collettivi ad introdurre una disciplina dell'apprendistato professionalizzante legalmente valida, fino all'approvazione delle leggi regionali.

Le affermazioni contenute nella prima circolare ministeriale, la n. 40, forniscono un quadro coerente con quella che era, al momento, la legislazione vigente e con i precedenti chiarimenti dello stesso Ministero del lavoro, forniti, in particolare, in merito all'art. 10 della l. n. 30/2003, che aveva previsto la perdita di tutti i benefici economici e contributivi eventualmente spettanti al datore che non avesse ottemperato all'"integrale rispetto dei contratti e accordi collettivi stipulati dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative".

Il Ministero, con la circ. n. 40/2004, aveva, infatti, affermato, sulla base di argomentazioni comunque discutibili, che la locuzione "integrale rispetto degli accordi e contratti" subordinasse il riconoscimento dei benefici economici e contributivi alla integrale applicazione delle sole parti economica e normativa degli accordi e contratti collettivi e non anche della c.d. "parte obbligatoria" di essi. Aveva, quindi, ritenuto comprese fra le disposizioni di carattere "obbligatorio", in quanto tali impegnative per le sole parti stipulanti, quelle relative agli enti bilaterali, con particolare riferimento al finanziamento degli enti bilaterali stessi.

Relativamente all'apprendistato professionalizzante, la circ. n. 30 di quest'anno, considerato il mutato contesto, giunge a conclusioni in parte chiarificatrici delle precedenti, in quanto sottolinea il contenuto anche di carattere "normativo" della disposizione contrattuale riguardante il ruolo degli enti bilaterali in tema di apprendistato, argomentando che "alla luce di quanto affermato all'articolo 49, comma 5, lett. b), ai contratti collettivi nazionali di lavoro [...] e agli enti bilaterali è assegnato, in via sussidiaria alla regolamentazione regionale, il compito di determinare le modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna o interna, alle singole aziende. Sono pertanto fatte salve le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro che prevedono, per l'ap-

plicazione del contratto di apprendistato professionalizzante e con riferimento ai soli profili formativi dell'istituto, il necessario parere di conformità da parte dell'ente bilaterale".

In altre parole, il passaggio all'ente bilaterale per il parere di conformità viene correttamente valutato, alla stregua del rinvio fatto dall'art. 49, comma 5, lett. b), del d.lgs. n. 276, come una specifica modalità condizionante l'erogazione della formazione, individuata attraverso il richiamo ai contenuti del Protocollo Isfol sopra ricordato. Si tratta, in sostanza, di una valutazione di conformità delle modalità di articolazione e di erogazione della formazione in relazione al profilo formativo di riferimento.

Tali modalità non sono individuate aprioristicamente dal contratto del Terziario, il quale opera a tal fine un rinvio in parte agli enti bilaterali stessi, come previsto dal d.lgs. n. 276, in parte al Protocollo Isfol del 2002.

Ciò non rappresenta, quindi, la reintroduzione, per contratto, di un regime "autorizzatorio" ai fini dell'assunzione di lavoratori apprendisti ma il rinvio agli enti bilaterali per una valutazione di congruità circa il modo in cui è stata strutturata la formazione presso la singola azienda, rispetto alle finalità formative del piano; valutazione che va ad inserirsi fra le disposizioni ed i principi contrattuali di contenuto esclusivamente "normativo" e non "obbligatorio".

Conseguentemente, anche se il Ministero non approfondisce questo aspetto, non può non richiamarsi anche l'efficacia dell'art. 10 della l. n. 30, a sostegno dell'impianto sopra delineato.

Da questa impostazione deriva, quindi, che gli enti bilaterali svolgono una funzione di servizio alle aziende, fornendo assistenza e supporto nella predisposizione di piani formativi individuali conformi rispetto ai profili professionali di riferimento ed alle qualifiche che i lavoratori apprendisti devono conseguire.

È naturale, d'altra parte, che gli enti bilaterali svolgano un'attività di servizio solo nei confronti dei soggetti in regola con le norme contenute nei propri Statuti e Regolamenti, prime fra tutte quelle relative ai versamenti contributivi.

Travisa, quindi, il pensiero di Confcommercio chi sostiene che "secondo Confcommercio, il parere di conformità (quale clausola contrattuale) da richiedere all'ente bilaterale (riguardo ai profili formativi) è indispensabile per godere dei benefici contributivi, confermando però che non è condizione di procedibilità il requisito dell'iscrizione all'ente bilaterale" (cfr. G. BONATI, *Apprendistato professionalizzante: il piano formativo individuale*, in *GLav*, 2005, n. 44, 10).

Lascia, invece, per certi aspetti perplessi l'affermazione della circ. n. 30/2005 secondo cui il compito di determinare le modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna o interna alle singole aziende spetterebbe ai contratti collettivi solo "in via sussidiaria rispetto alle Regioni". Infatti, non può essere trascurato che il richiamato art. 49, comma 5, lett. b), del d.lgs. n. 276/2003, il quale rinvia ai contratti collettivi l'individuazione delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione "anche all'interno degli enti bilaterali", costituisce un principio direttivo indicato dal decreto, cui le Regioni devono attenersi (sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, vedi, da ultimo M. FERRARESI, *Lavoro e federalismo: il confronto tra Stato e Regioni dopo la sentenza 50/2005*, in *q. Rivista*, 2005, n. 4).

Pertanto, con riferimento alla portata di contenuto "normativo" della disposizione contrattuale che prevede, quale modalità di erogazione della formazione, quella che il Ministero del lavoro giustamente definisce "il necessario parere di conformità da parte dell'ente bilaterale", il Ccnl Terziario della distribuzione e dei servizi non può essere disatteso.

1.6. La circ. n. 30 avrebbe potuto rappresentare una buona occasione per sciogliere il dubbio circa la sopravvivenza della possibilità di assumere apprendisti anche nelle aziende che svolgono la loro attività in cicli stagionali.

Riguardo a tale eventualità, esplicitamente ammessa sotto il vigore della precedente disciplina, il Ministero del lavoro non sembra prendere una posizione, limitandosi semplicemente ad affermare nella citata circ. n. 30/2005 che “Ai sensi dall’articolo 49, comma 3, del decreto legislativo n. 276 del 2003 la durata del contratto di apprendistato professionalizzante non può essere inferiore a due anni e superiore a sei. In tal senso pare opportuno rammentare che per la regolamentazione di rapporti di breve durata con giovani e adolescenti sarà possibile utilizzare lo strumento dei tirocini estivi di orientamento”. Solo successivamente si è appreso che il Ministero del lavoro, pur non essendosi mai pronunciato con una circolare interpretativa su questo aspetto, sarebbe contrario alla sopravvivenza dell’apprendistato in cicli stagionali nella vigenza della nuova legge, ferma restandone la praticabilità finché sia ancora operativa la l. n. 196/1997, ai sensi del d.lgs. n. 276 (cfr. E. DE FUSCO, *Apprendistato professionalizzante: ulteriori chiarimenti dal Ministero*, in *GLav*, 2005, n. 32-33, 18).

Tuttavia, solo con l’emanazione delle prime regolamentazioni regionali definitive, in materia di formazione per gli apprendisti, si sono concretamente posti i primi problemi (cfr. in merito le osservazioni contenute in L. CAROLLO, *Il lungo processo per la messa a regime del nuovo apprendistato*, e in P. TIRABOSCHI, *Apprendistato professionalizzante in Emilia Romagna: tra regolamentazione regionale e contrattazione collettiva*, entrambi in questo *Osservatorio*).

A tal proposito deve essere preliminarmente ricordato che il d.lgs. n. 276/2003 aveva disciplinato l’istituto dell’apprendistato professionalizzante rimettendo alle Regioni la regolamentazione dei profili formativi e rinviando ai contratti collettivi altri rilevanti aspetti, quali la durata del rapporto in ragione del tipo di qualificazione da conseguire e le modalità di erogazione e della articolazione della formazione.

Va anche rilevato che, se in alcuni territori hanno già trovato attuazione le disposizioni regionali relative agli aspetti formativi, a livello di contrattazione di categoria, tuttavia, diversi contratti collettivi di lavoro non hanno ancora provveduto all’adeguamento del rapporto di apprendistato con riferimento agli aspetti demandati dal d.lgs. n. 276/2003.

In pratica, per diversi settori, la normativa contrattuale del contratto di apprendistato è ancora quella definita a suo tempo, alla luce della l. n. 196/1997.

Tra questi contratti se ne richiamano, a titolo esemplificativo, alcuni di particolare rilevanza, quali quello del settore del turismo, il contratto dei metalmeccanici ed altri del settore industriale nonché i Ccnl dell’artigianato. Per alcuni di questi contratti ed in particolare per quello del turismo, si pone anche la questione della possibilità di assumere come apprendisti lavoratori occupati in attività aventi il carattere della stagionalità.

Orbene, considerato che l’art. 47, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 recita testualmente che “in attesa della regolamentazione del contratto di apprendistato ai sensi del presente decreto continua ad applicarsi la vigente normativa in materia”, non può che concludersi argomentando che, perdurante la mancanza, per determinati settori, degli adempimenti demandati dalla legge ai contratti collettivi di riferimento, l’apprendistato professionalizzante non può ancora trovare un’applicazione generalizzata, nonostante che le disposizioni regionali abbiano già individuato i contenuti formativi del nuovo istituto.

Tale impostazione, d’altro canto, è stata recentemente condivisa anche dal Ministero del lavoro con risposta del 14 ottobre scorso ad una specifica istanza di interpello avanzata da Unionapi dell’Emilia Romagna (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 36), Regione ove recentemente è entrata in vigore la regolamentazione dei profili formativi dell’apprendistato (cfr. P. TIRABOSCHI, *Apprendistato professionalizzante in Emilia Romagna ecc.*, cit.).

Da ciò discende, fra l'altro, che per il settore del Turismo e per tutti gli altri settori i cui contratti collettivi non hanno ancora regolato l'apprendistato professionalizzante, continua ad essere applicabile la l. n. 25/1955 e successive modifiche, sino alla Legge Treu, in base alla quale, secondo l'orientamento precedentemente ricordato, sono ancora ammissibili le assunzioni degli apprendisti nelle aziende che svolgono la loro attività in cicli stagionali.

Da parte nostra, tuttavia, non condividiamo tale interpretazione restrittiva che vedrebbe, in prospettiva, decadere tale modalità di assunzione, una volta che sia definitivamente completata la fase di messa a regime delle nuove disposizioni in materia di apprendistato professionalizzante, per tutti i settori.

Le prime valutazioni che conducono a tale dissenso hanno, evidentemente, carattere di opportunità politica e si riferiscono ai risvolti negativi che da tale impostazione deriverebbero sulla situazione occupazionale in particolare dei giovani che si affacciano per la prima volta al mercato del lavoro nonché sulla situazione economica dei settori che svolgono prevalentemente attività a carattere stagionale.

In tal senso si è espresso recentemente anche il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro che, in una nota inviata direttamente al Ministro Maroni, sottolinea l'importanza della possibilità di assumere giovani apprendisti "soprattutto in quelle realtà territoriali in cui il turismo costituisce, da un lato, una risorsa economica molto importante per il nostro Paese e, dall'altro lato, un'importante opportunità per i lavoratori di intraprendere le prime significative esperienze di lavoro" (cfr. la lettera del Consiglio generale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro al Ministro del lavoro Maroni, 3 ottobre 2005, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 35).

D'altra parte, anche da un punto di vista strettamente giuridico, non sembra che la decadenza dell'apprendistato in cicli stagionali trovi riscontro nei contenuti del d.lgs. n. 276/2003.

Infatti, il comma 4 dell'art. 21 della l. n. 56/1987, stabilisce che "per le imprese che svolgono la propria attività in cicli stagionali i contratti collettivi di lavoro di categoria possono prevedere specifiche modalità di svolgimento del contratto di apprendistato".

L'abrogazione "selettiva" operata dall'art. 85 del d.lgs. n. 276/2003, che ha esplicitamente cassato il comma 3 del citato art. 21, senza operare alcun riferimento al comma 4, evidenzia in modo univoco la volontà del legislatore, tesa a confermare la vigenza della norma. Né può valere la considerazione secondo cui la durata minima biennale del rapporto di apprendistato determini implicitamente l'impossibilità di svolgere il rapporto di apprendistato in più stagioni.

Infatti, anche in vigenza della precedente disciplina, dettata dall'art. 16 della l. n. 196/1997, pur essendo prevista, per il rapporto di apprendistato, una durata minima di diciotto mesi, la possibilità di articolare la durata del rapporto su più stagioni era stata confermata dalle parti sociali (nel Ccnl Turismo 22 gennaio 1999) e dal Ministero del lavoro (nella circ. 27 marzo 2002).

In particolare, l'art. 52 del Ccnl Turismo 22 gennaio 1999 ha previsto la possibilità di articolare lo svolgimento dell'apprendistato in più stagioni, nell'ambito di una distribuzione dei diversi periodi di lavoro comunque compresa in un periodo di quarantotto mesi di calendario.

Per tal via, il Ccnl Turismo ha definito uno strumento di tutela volto ad evitare che il frazionamento del rapporto di apprendistato in più stagioni estenda eccessivamente la durata del periodo entro cui si svolge il rapporto stesso: esso dovrà essere contenuto entro un quadriennio, quale che sia la durata della prestazione lavorativa svolta nel medesimo arco di tempo.

Inoltre, la possibilità di articolare lo svolgimento del rapporto in più stagioni, nel consentire gli opportuni adattamenti dell'istituto alle caratteristiche dell'attività di tipo

stagionale, si muove in coerenza con il principio dettato dall'art. 8 della l. n. 25/1955, ai sensi del quale i periodi di servizio prestato in qualità di apprendista presso più datori di lavoro si cumulano ai fini del computo della durata massima del periodo di apprendistato, purché non separati da interruzioni superiori ad un anno e purché si riferiscano alle stesse attività.

Si segnala, ancora, che l'art. 57 del Ccnl Turismo ha stabilito che la durata dell'impegno formativo dell'apprendista debba essere proporzionata alla durata del rapporto di lavoro, conferendo attuazione all'art. 16, comma 2, della l. n. 196/1997, che prevede un impegno formativo per l'apprendista normalmente pari ad almeno 120 ore medie annue.

Conseguentemente, l'apprendista stagionale che presti complessivamente la propria opera per ventiquattro mesi (ad esempio, quattro stagioni da sei mesi), dovrà effettuare almeno 240 ore di formazione, al pari dell'apprendista che risulti occupato per ventiquattro mesi continuativi.

L'insieme delle soluzioni sopra descritte, elaborate dalle parti sociali al fine di offrire delle risposte operative alle peculiari esigenze del settore turismo, è stato condiviso in occasione della elaborazione dei contenuti formativi a carattere professionalizzante di tipo tecnico scientifico ed operativo per gli apprendisti, definiti di comune intesa tra le Regioni, le parti sociali, il Ministero del *welfare*, il Ministero dell'istruzione, Università e ricerca, con il supporto tecnico dell'Isfol, ai sensi del dm n. 179/1999.

Il contenuto di tali soluzioni, a nostro parere, è compatibile con le novità dettate dalla riforma Biagi e non osta in alcun modo alla collaborazione tra Regioni e parti sociali prevista dal d.lgs. n. 276/2003 all'art. 49, comma 5 (regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante) e all'art. 50, comma 3 (regolamentazione e durata dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione).

Luigi De Romanis

Responsabile Settore Lavoro e Relazioni Sindacali – Confcommercio

Alessandro Nucara

Vice Direttore – Federalberghi

1. Apprendistato (segue)

Apprendistato professionalizzante in Emilia Romagna: tra regolamentazione regionale e contrattazione collettiva

Sommario: **1.7.** Premessa: l'operatività del contratto di apprendistato professionalizzante. – **1.8.** La situazione nella Regione Emilia Romagna. – **1.9.** Regione Emilia Romagna: il ruolo della contrattazione collettiva. – **1.10.** Contratti collettivi e profili formativi del contratto. – **1.11.** Nuova disciplina e regolamentazione previgente.

1.7. L'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003, disciplina la nuova tipologia del contratto di apprendistato professionalizzante e dispone che i profili formativi del contratto e l'operatività dello stesso siano rimessi alle Regioni. Queste ultime, nell'ambito delle competenze loro attribuite in materia di formazione professionale, dovranno determinare gli aspetti del contratto connessi alla causa formativa tipica dello stesso.

Il legislatore specifica che le Regioni dovranno operare, per l'individuazione dei suddetti profili, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale.

Tale necessario raccordo con le parti sociali, quantunque pienamente coerente con le indicazioni comunitarie in materia (si veda la comunicazione della Commissione,

COM(2000)196 def., 7 aprile 2000, al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, consultabile in [☞](#) indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*), e confermato dalla C. Cost. n. 50/2005 (in [☞](#) indice A-Z, voce *Apprendistato*; per un primo commento si veda M. PARISI, *La costituzionalità della riforma Biagi*, in *GLav*, 2005, n. 7, 25), ha limitato fortemente il potere regolatorio affidato al legislatore regionale.

Quest'ultimo infatti, da un lato impreparato a individuare i profili formativi della rinnovata tipologia contrattuale, dall'altro lato limitato nel suo potere regolamentare a causa del necessario raccordo tra Regioni e parti sociali, ha incontrato particolari difficoltà nel rendere operativa la disciplina di quello che può essere considerato il principale canale di accesso dei giovani nel mercato del lavoro.

L'insieme di tali elementi ha comportato un grave ritardo nella concreta operatività del contratto (si veda in tal senso L. CAROLLO, *Il lungo processo per la messa a regime del nuovo apprendistato*, che precede in questo *Osservatorio*).

1.8. L'Emilia Romagna è stata una delle prime Regioni a regolamentare il nuovo contratto di apprendistato (per una panoramica sulle esperienze regionali di messa a regime dell'apprendistato si veda M. TIRABOSCHI, *La messa a regime del nuovo apprendistato tra chiarimenti ministeriali e regolamentazione regionale*, in *q. Rivista*, 2005, n. 1, 226-231; M. BERNASCONI, *Brevi note sul modello lombardo di sperimentazione dell'apprendistato professionalizzante*, in *q. Rivista*, 2005, n. 3, 839 ss. Per alcuni primi commenti sulle sperimentazioni si vedano i numerosi contributi di G. FALASCA: *Veneto e Abruzzo: le sperimentazioni per l'apprendistato professionalizzante*, in *GLav*, 2005, n. 9, 39; *Umbria: approvata la disciplina transitoria dell'apprendistato professionalizzante*, in *GLav*, 2005, n. 12, 25; *Regione Puglia: primi orientamenti sull'apprendistato professionalizzante*, in *GLav*, 2005, n. 15, 17; *Toscana e Piemonte: sperimentazioni sull'apprendistato professionalizzante*, in *GLav*, 2005, n. 16, 24; *Regione Lazio: apprendistato professionalizzante nel settore del turismo*, in *GLav*, 2005, n. 17, 18): tra le prime ad adoperarsi per sperimentazioni dell'apprendistato c.d. per "alta formazione" – ossia l'apprendistato per acquisizione di un diploma o percorsi di alta formazione – proprio la Regione Emilia Romagna ha recentemente disciplinato anche il contratto di apprendistato professionalizzante con l.r. n. 17/2005 (in [☞](#) *Boll. Adapt*, 2005, n. 30). Gli artt. 27 e ss. della legge regionale, nel recepire il nuovo contratto, rinviano espressamente ad una delibera della Giunta ed a quanto previsto nei contratti collettivi di lavoro applicati, per la definizione degli aspetti formativi dell'istituto.

La delibera della Giunta n. 1256/2005 (in [☞](#) *Boll. Adapt*, 2005, n. 30), approvata contestualmente alla legge regionale, specifica infatti alcune "disposizioni di prima applicazione in ordine agli aspetti formativi dell'apprendistato professionalizzante" quali il contenuto del piano individuale di formazione, la necessaria comunicazione dell'assunzione e le possibilità di sostegno economico previste per l'espletamento della formazione. In particolare, con riferimento al piano formativo individuale si prevede che esso debba obbligatoriamente contenere: i dati del datore di lavoro; i dati dell'apprendista; i dati del *tutor* aziendale nonché la qualifica da conseguire. Sempre con riferimento al piano individuale di formazione, la delibera introduce la possibilità di adeguare il piano formativo individuale, nel rispetto della qualifica o qualificazione a cui è finalizzato il contratto, in relazione all'andamento dell'attività formativa. La delibera specifica inoltre la sussistenza di un obbligo di comunicazione dell'avvenuta assunzione al centro per l'impiego competente territorialmente. In tal senso, va specificato che la delibera non reintroduce l'obbligo di autorizzazione preventiva del contratto, abrogato con il d.lgs. n. 276/2003, ma precisa che le comunicazioni di instaurazione del rapporto ai servizi per l'impiego territorialmente competenti dovranno indicare la qualifica a cui è finalizzato il contratto. Infine, il documento prevede particolari modalità di finanziamento della formazione

attivata con riferimento al contratto di apprendistato e stabilisce che potrà essere erogato, compatibilmente alla disponibilità delle risorse, un contributo mediante fondi costituiti anche all'interno degli enti bilaterali, mediante *voucher* per l'apprendista o, altresì, mediante la partecipazione degli apprendisti ad attività formative attivate a cura della Regione.

Le modalità di finanziamento della formazione trovano specifica disciplina in una successiva delibera della Giunta regionale datata 19 dicembre 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 1). Tale documento, oltre a ribadire che il finanziamento regionale sarà attivato per mezzo di *voucher* attribuiti in base alle ore di formazione previste dal Piano formativo individuale, chiarisce anche ulteriori aspetti del contratto. In particolare, la Regione offre un quadro preciso delle modalità di attivazione del contratto e dell'offerta formativa di competenza regionale. In particolare quest'ultima sarà facilitata attraverso l'organizzazione di attività formative che andranno a costituire un sistema di offerta c.d. a "catalogo", composto di corsi differenziati e auto-consistenti per meglio perseguire l'obiettivo della professionalizzazione degli apprendisti. Da segnalare infine che l'intera delibera distingue le due possibili ipotesi di contratti stipulati: ai sensi della disciplina previgente, la l. n. 196/1997, ovvero alla luce della nuova regolamentazione prevista dalla riforma Biagi.

1.9. Nonostante la legge regionale, e la contestuale delibera di Giunta, allo stato il contratto di apprendistato professionalizzante in Emilia Romagna non può dirsi operativo in tutti i settori produttivi.

Va infatti rilevato che l'art. 29 della l.r. n. 17/2005 prevede che, in coerenza con le indicazioni del legislatore nazionale, i profili formativi del contratto siano rimessi, oltre che a quanto regolamentato dalla delibera della Giunta regionale, altresì a quanto previsto dai contratti collettivi di lavoro. Con tale scelta il legislatore regionale pare pertanto aver subordinato la regolamentazione dei profili formativi a quanto disposto da contratti collettivi o accordi tra le parti sociali.

In questo senso si è pronunciato anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali che, con risposta ad istanza di interpello datata 14 ottobre 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 36), ha chiarito che, proprio in considerazione di quanto previsto nella legge della Regione Emilia Romagna, la disciplina dei profili formativi del contratto, essenziale per l'operatività dello stesso, è da considerarsi subordinata ai suddetti accordi. Pertanto, in assenza di tali previsioni della contrattazione collettiva, non sarà possibile ritenere operativo il contratto.

Si esclude altresì la possibilità di rendere operativa la disciplina mediante rinvio alla regolamentazione dei profili formativi previsti con riferimento alla previgente disciplina del contratto, poiché ciò significherebbe applicare all'apprendistato professionalizzante una disciplina di contrattazione collettiva pensata alla luce di una normativa ormai trascorsa.

Se ciò fosse possibile si autorizzerebbe un'indebita sovrapposizione tra la "nuova" e la "vecchia" disciplina dell'istituto: sovrapposizione chiaramente esclusa dall'art. 47 del d.lgs. n. 276/2003, il quale prevede espressamente che l'applicazione della previgente regolamentazione sia fatta salva solo in mancanza della concreta operatività della nuova regolamentazione del contratto.

In ogni caso, va sottolineato che, con la risposta ad interpello, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ribadisce ancora una volta (il Ministero si era infatti già pronunciato sul punto con circ. Min. lav. n. 40/2004, consultabile in  indice A-Z, voce *Apprendistato*) che, in mancanza di una regolamentazione regionale o di una previsione di contrattazione collettiva che rendano operativo il contratto, resta comunque possibile stipulare contratti di apprendistato ai sensi della precedente disciplina, ossia in applicazione di quanto previsto dalla l. n. 25/1955 e successive modificazioni, ivi comprese in

particolare quelle previste con l. n. 196/1997 (per un approfondimento sulle modifiche apportate alla disciplina del contratto di apprendistato dalla l. n. 196/1997 si veda L. FORLANI, *Apprendistato tra potenzialità e criticità*, in M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro. Commentario alla Legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, Milano, 1997, 265-273. Per un contributo più generale in merito alla tematica della formazione professionale A. VITTORE, F. LANDI, *La formazione professionale in Italia: criticità e prospettive*, in M. BIAGI (a cura di), *op. cit.*, 213-227).

1.10. Va inoltre specificato che, in considerazione del rinvio alle provvisori di contrattazione collettiva per la definizione dei profili formativi operato dalla legge regionale, non sarà sufficiente il semplice recepimento del contratto ad opera delle parti sociali. Affinché si possano effettuare assunzioni in apprendistato professionalizzante i contratti collettivi dovranno infatti disciplinare anche i profili formativi dello stesso.

Pare in tal senso necessario notare che il legislatore, nelle disposizioni del d.lgs. n. 276/2003, pur prevedendo una necessaria intesa tra Regioni e parti sociali non aveva tuttavia contemplato un tale raccordo tra legislazione regionale e contrattazione collettiva. Dipendenza di regolamentazioni che sorge invece in considerazione della particolare situazione venutasi a creare nella Regione Emilia Romagna.

In via generale, infatti, le Regioni potranno regolare autonomamente, e fatta salva la preventiva intesa con le parti sociali, i profili formativi del contratto; in tal modo rendendo l'istituto immediatamente operativo sull'intero territorio regionale.

In tal senso il recente chiarimento offerto dal Ministero con risposta all'interpello sembra valere quale principio generale applicabile non solo con riferimento alla specifica situazione della Regione Emilia Romagna, ma anche in relazione a contesti simili di altre Regioni d'Italia. Altre leggi regionali sono infatti intervenute, come in Emilia Romagna, a regolamentare il contratto, demandandone tuttavia l'operatività concreta a delibere della Giunta regionale o accordi collettivi (si veda in particolare il caso della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 18/2005, in *EU Boll. Adapt*, 2005, n. 30, e commentata da G. FALASCA, *Friuli Venezia Giulia: approvata la legge sul mercato del lavoro*, in *GLav*, 2005, n. 31, 21).

1.11. Ultima questione relativa alla situazione del contratto nella Regione Emilia Romagna, e chiarita anch'essa con risposta ministeriale, è quella relativa alla possibilità di applicare ai contratti di apprendistato stipulati ai sensi della previgente regolamentazione, la durata prevista per la nuova tipologia dell'apprendistato professionalizzante ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003.

In tal senso, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali precisa che non sarà possibile applicare a contratti instaurati ai sensi della passata disciplina la rinnovata regolamentazione del contratto.

Anche in tal caso infatti si realizzerebbe una indebita commistione tra la "nuova" e "vecchia" disciplina del contratto, sovrapposizione chiaramente esclusa dal citato art. 47, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003.

Il divieto di applicazione della nuova disciplina ai contratti instaurati ai sensi della precedente non rileva esclusivamente con riferimento ai nuovi limiti di durata dell'apprendistato professionalizzante, ai quali si riferiva espressamente l'istanza di interpello, ma rileva anche con riferimento al campo di applicazione soggettivo.

In conclusione, i nuovi limiti di durata e il nuovo ambito di applicazione soggettivo saranno applicabili solo laddove risulti pienamente a regime la disciplina del d.lgs. n. 276/2003.

Vale la pena di ricordare, in tal senso, che la durata e l'ambito di applicazione soggettivo del contratto sono elementi direttamente connessi alle nuove finalità perseguite dall'istituto, finalità che peraltro non possono dirsi pienamente coincidenti con quelle perseguite dal "vecchio" contratto di apprendistato.

Questa stretta connessione tra differenti finalità formative e disciplina contrattuale dell'istituto è peraltro confermata anche dal fatto che le tre nuove tipologie di apprendistato previste dal legislatore nel d.lgs. n. 276/2003 – apprendistato per espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, apprendistato professionalizzante e apprendistato per acquisizione di un diploma o qualifiche di alta formazione – sono caratterizzate da distinte discipline contrattuali, con riferimento alla durata e all'ambito di applicazione soggettivo, coerenti proprio con le diverse finalità perseguite dai contratti.

Patrizia Tiraboschi

Ricercatore Adapt – Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi»

1. Apprendistato (segue)

La legge regionale sull'apprendistato pugliese: note critiche

Sommario: **1.12.** Premessa. – **1.13.** Profili di criticità con riferimento alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. – **1.14.** Il problema della coerenza della regolamentazione regionale con le nuove finalità dell'istituto. – **1.15.** Il finanziamento regionale dell'apprendistato. – **1.16.** Il costo dell'apprendistato e la concorrenza di forme diverse di assunzione agevolata. – **1.17.** Conclusioni.

1.12. Il 16 novembre scorso il Consiglio regionale della Regione Puglia ha approvato la Legge regionale sull'apprendistato professionalizzante (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 43; per un quadro generale sullo stato di attuazione di questa tipologia di apprendistato a livello regionale vedi la nota redazionale *Lo stato di attuazione della disciplina dell'apprendistato a livello regionale e i percorsi di sperimentazione*, e, per uno specifico confronto con la situazione in Emilia Romagna, la nota di P. TIRABOSCHI, *Apprendistato professionalizzante in Emilia Romagna: tra regolamentazione regionale e contrattazione collettiva*, entrambe in questo *Osservatorio*). Le cronache riportano di un'ampia maggioranza e della mera astensione di parte dell'opposizione, a seguito dell'approvazione di un emendamento dalla stessa presentato.

I “numeri” del consenso politico sembrerebbero, pertanto, confermare la bontà del testo licenziato e dello sforzo, anche finanziario, della Regione Puglia per far decollare questo importante strumento per l'accesso dei giovani al mercato del lavoro, tramite la formazione sul lavoro, incentivandone, poi, anche la stabilizzazione.

Permangono, tuttavia, a prescindere dalle ragioni e dal “peso” politico del dissenso espresso dal Ministero del lavoro, dalla Cisl e da Confindustria, motivi gravi di perplessità, che qui si intendono sinteticamente porre in rilievo per la preoccupazione che un importante strumento gestionale, atteso dalle imprese e dai lavoratori, potenziali destinatari di opportunità formative e occupazionali, risulti depotenziato dalle difficoltà scaturite dalle scelte legislative operate.

I profili che meritano un esame sono essenzialmente: a) il rispetto delle competenze legislative statali a vario titolo connesse all'istituto dell'apprendistato professionalizzante, nonché di quelle dalla legge riservate alla contrattazione collettiva; b) l'opportunità di alcune previsioni tenuto conto di una serie di incentivi all'occupazione, alternativi a quelli connessi all'apprendistato, oggi fruibili da parte delle imprese; c) il finanziamento regionale di tale misura di politica attiva del lavoro.

1.13. Come è noto, l'art. 117 Cost., riformato nel 2001, assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia di “ordinamento civile” – comma 2, lett. l) – e quella di determinare i principi fondamentali per tutte le materie di competenza concorrente, tra cui la “tutela e sicurezza del lavoro” (comma 3).

Per altro verso, la sentenza C. Cost. n. 50/2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 4, per un commento alla sentenza vedi, in *q. Fascicolo*, S. SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*), valutando la legittimità delle norme in tema di apprendistato contenute sia nella l. n. 30/2003, sia nel d.lgs. n. 276/2003, ha concluso in senso positivo, escludendo che le stesse violassero le competenze regionali in materia di istruzione e formazione professionale sulla base della distinzione tra profilo pubblicistico, di competenza regionale, e profilo privatistico, attinente al contratto di lavoro formativo (*id est* formazione aziendale), riconducibile alle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile.

È possibile, quindi, alla luce di questo principio, una verifica di legittimità al contrario, volta cioè ad accertare se l'invasione di campo non sia contestabile oggi al legislatore regionale pugliese. La risposta è affermativa sotto almeno due profili.

Il primo riguarda le competenze dell'autonomia collettiva, che non appaiono sempre pienamente e realmente rispettate, nonostante la dichiarazione di apertura della legge (art. 1).

Con riferimento al profilo formativo, che la legge regionale definisce come "l'insieme delle conoscenze e competenze necessarie per ciascuna figura professionale o per gruppi di figure professionali affini" (art. 2, comma 3), la l.r. Puglia pone un termine pressoché impossibile alla libera esplicazione delle competenze delle parti sociali, che è il raggiungimento dell'intesa "entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge" (art. 2, comma 2), pena – in caso contrario – la mera acquisizione, da parte della Giunta regionale, dei pareri delle organizzazioni sindacali. Ma a parte la fissazione di un termine davvero esiguo, non si comprende il coordinamento tra l'intesa con le OO.SS. e il recepimento delle indicazioni contenute nei contratti collettivi di lavoro.

Sul piano delle relazioni industriali si potrebbe rilevare, altresì, che nonostante i diversi orientamenti e modelli di riferimento tra governo regionale e governo nazionale in carica, al di là dell'omaggio meramente formale operato dalla legge regionale al metodo della concertazione, nella sostanza è stato riaffermato il primato della scelta politica e della necessità dell'assenza di vincoli, con una drasticità ignota allo stesso legislatore nazionale, almeno con riferimento al d.lgs. n. 276/2003.

Il secondo profilo riguarda l'ingerenza del legislatore regionale nella formazione aziendale, che la Consulta – come detto – ha ricondotto alla competenza statale.

A tale riguardo l'articolato regionale sovrappone indebitamente la formazione esterna, a rilevanza pubblica e attratta nella competenza regionale, con quella interna, a rilevanza privatistica, viceversa rientrante nella competenza dello Stato.

Vanno a questo riguardo richiamati i seguenti articoli:

– l'art. 3, comma 7, ove si prevede che "la formazione interna deve avere a oggetto, per un periodo minimo iniziale della durata di 20 ore da svolgersi nel primo mese di svolgimento del rapporto i metodi di organizzazione della produzione e i sistemi di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali";

– l'intero art. 4, che disciplina il piano formativo individuale: spicca, in tale norma, il comma 2, che prevede l'invio al Centro per l'impiego di copia del piano formativo individuale entro 5 giorni dalla stipulazione del contratto di apprendistato, in quanto l'art. 49, comma 4, prevede che il contratto vada stipulato per iscritto e debba contenere il piano formativo individuale, ma non prevede l'obbligo dell'invio di copia del contratto in luogo della comunicazione *ex art. 4-bis*, d.lgs. n. 181/2000.

Sul punto, ai profili di perplessità già evidenziati, deve aggiungersi l'annotazione – non meno grave, si deve ritenere, per i datori di lavoro – che il termine di 7 giorni, assegnato dalla legge ai Centri per l'impiego dall'art. 4, comma 4, per la verifica della coerenza dei contenuti del piano formativo individuale con il profilo formativo di riferimento, non

prevede il meccanismo del silenzio-assenso. È facile dedurne, per la considerazione dello stato in cui versa mediamente la pubblica amministrazione nel nostro Paese, cui notoriamente non risulta fare eccezione, per risorse ed efficienza, quella delle regioni meridionali, che il meccanismo ideato costituirà un punto critico di non poco momento per l'applicazione della tipologia contrattuale in esame;

– l'art. 9, che disciplina l'accertamento delle competenze acquisite, che al comma 4 prevede che i Centri territoriali per l'impiego, competenti ad effettuare tale accertamento, secondo le modalità definite dalla Giunta regionale (sentite la Commissione consiliare e le parti sociali, cfr. art. 9, comma 3), segnalino l'accertamento negativo ai servizi ispettivi della DPL, in tal modo sovrapponendosi a questi ultimi nell'attività di vigilanza, almeno sotto il profilo evidenziato.

Anche tale norma merita alcune ulteriori riflessioni, per i suoi possibili risvolti "pratici". Innanzitutto perché teoriche – allo stato – sono le competenze del personale degli addetti ai Centri per l'impiego in materia di accertamento di "conoscenze e competenze", soprattutto se riferite a specifici saperi professionali. Più in generale, anche per l'aspetto relativo a contenuti trasversali della formazione oggetto di verifica, è evidente che il meccanismo previsto dalla normativa regionale rischia di rendere il datore di lavoro oggettivamente responsabile e, quel che è peggio, destinatario delle conseguenze (l'annullamento del contratto e la perdita delle agevolazioni?) dell'eventuale incapacità altrui. Più precisamente, e nell'ordine: dell'apprendista; dell'operatore prescelto dal centro di formazione accreditato dalla Regione, che peraltro dovrà essere individuato con il necessario consenso del lavoratore (cfr. art. 8, comma 2); del "verificatore" inviato dal Centro per l'impiego; dell'ispettore della DPL.

La criticità rilevata, peraltro, non viene certo meno perché in sede di relazione al disegno di legge si opera riferimento ad una "[...] serie cospicua di risultati negativi", poiché – a parte l'indeterminatezza del riferimento, neanche trasposto nel testo di legge, l'"asino" non risulta essere specie che corra il rischio di estinzione.

Certo si potrebbe ritenere che l'apprendista "bocciato" possa o anzi debba essere licenziato, ma lo scenario di incertezza complessiva per i datori di lavoro non trarrebbe certo giovamento dall'ingresso in campo anche della magistratura del lavoro, almeno nel medio termine.

Nel lungo temine, poi, come affermava Keynes, saremo tutti morti.

1.14. La legge regionale in esame, sotto altro aspetto, mostra – e qui non rileva se in modo più o meno consapevole, pur se qualche sospetto è legittimo nutrirlo alla luce dei 2 anni trascorsi dall'approvazione del d.lgs. n. 276/2003 – di non voler sposare la filosofia del nuovo istituto dell'apprendistato professionalizzante, che viene sovrapposto al vecchio apprendistato. Ne è palese conferma il rinvio "secco" alla decretazione ministeriale adottata per effetto della previsione già contenuta nell'art. 16, l. n. 196/1997.

Nello specifico si rinvia nell'art. 3, comma 4, ai dm 8 aprile 1998 e 20 maggio 1999, sulla formazione esterna dell'apprendista. Il rinvio suscita perplessità, considerato che la decretazione *ex art. 16, cit.*, afferiva ad un istituto fortemente diverso da quello odierno quanto a durata massima (4 invece che 6 anni), e a platea di destinatari (16 anni invece che 18 come età minima, e fino a 24-26 anni, invece che fino a 29 come età massima).

Poiché la formazione tende al recupero delle conoscenze di base e trasversali del giovane apprendista, è evidente come sulla modulazione della stessa incidano fortemente sia l'età dell'apprendista, sia la durata del percorso formativo.

In parte il discorso si ripropone per la formazione e le competenze del tutore aziendale, per il quale si rinvia al dm 28 febbraio 2000, anch'esso emanato ai sensi dell'art. 16, l. n. 196/1997.

Rimanendo al profilo della formazione esterna, singolare è la norma sulla consistenza della stessa, enunciata *sub art. 3, comma 2*. Il legislatore regionale ha ritenuto che la

previsione *sub* art. 49, comma 5, lett. *a*), “di almeno 120 ore per anno” legittimasse un intervento regolativo accrescitivo, con l’effetto che nelle 5 ipotesi *sub* art. 3, cit., il pacchetto formativo cresce col crescere della durata del contratto. Per fare un esempio, nel caso di contratto di apprendistato della durata di 6 anni, il pacchetto formativo annuo medio lievita a circa 150 ore (891 diviso 6 è uguale ore 148,5).

Tale previsione non considera due dati: il primo è che il livello di formazione acquisito dall’apprendista cresce col passare del tempo. Il secondo è che proprio la crescita professionale dell’apprendista giustifica la crescita del trattamento retributivo, secondo la nota formula “più formazione meno salario *vs.* meno formazione più salario”.

1.15. Il meccanismo di copertura del costo della formazione esterna, che – come noto – ricade sul datore di lavoro per la parte relativa alla retribuzione spettante all’apprendista per le ore di formazione esterna, non è facilmente comprensibile. A tale riguardo l’art. 8 prevede, quasi quale “effetto speciale”, l’erogazione all’apprendista di un buono, da utilizzare “di intesa con il datore di lavoro”. Ne consegue che tale buono non coprirà di certo il costo retributivo, già sopportato dal datore di lavoro. Non si comprende allora, e per altro verso, quale funzione assolva il buono rispetto all’attività formativa esterna, considerato che la stessa è, per la restante parte, interamente a carico della Regione.

In ogni caso l’onere viene quantificato in 15 milioni di euro per gli anni 2005/2006, non considerando che per il 2005 v’è stato un utilizzo marginale dell’istituto a seguito delle note vicende.

Rimanendo sempre al profilo del finanziamento, l’art. 10 prevede incentivi alla trasformazione del rapporto, quantificati nella misura non superiore al 35% degli oneri salariali lordi gravanti sul datore di lavoro, nel primo biennio successivo alla trasformazione, misura incrementata del 15% per le piccole e medie imprese. Tale forma di incentivazione non è frutto dell’iniziativa regionale, essendo già prevista nella decretazione ministeriale che ripartisce le risorse comunitarie a tal fine destinate, sicché, potrebbe profilarsi, anche per quest’aspetto, un profilo di legittimità costituzionale.

1.16. Le incentivazioni sono condizionate, come ovvio, all’applicazione del Ccnl (vedi artt. 8, comma 1, e 10, comma 5). Peraltro, le stesse sono subordinate al reperimento delle risorse, configurandosi quindi come incentivi non automatici.

Per altro verso, sul datore di lavoro che utilizza l’apprendistato professionalizzante ricade un obbligo formativo interno ed esterno particolarmente significativo, al quale deve aggiungersi il costo connesso all’attività del tutor. Il pacchetto formativo esterno, nella misura prevista dalla legge regionale, è pari circa ad un mese di retribuzione, con l’effetto che ad un apprendista che presta un’attività lavorativa per circa 10 mesi annui, il datore di lavoro dovrà corrispondere una retribuzione, compreso il tfr, pari a 14 mensilità, perché la retribuzione mensile dei 10 mesi di lavoro va incrementata di un rateo corrispondente alla retribuzione del mese di formazione esterna.

L’effetto potrebbe essere quello di indurre i datori di lavoro pugliesi a privilegiare assunzioni incentivate, quali quelle *ex lege* n. 407/1990 o *ex art.* 8, l. n. 223/1991, sicuramente meno onerose sotto tutti i profili rispetto all’assunzione degli apprendisti, così privando i giovani dell’unico istituto utilizzabile una volta venuto meno l’utilizzo del cfl.

1.17. Dall’esame sinteticamente operato, si ricava l’impressione, avallata dalle dichiarazioni di autorevoli esponenti regionali, i quali hanno riferito che il giudizio negativo sarebbe scaturito dalle abituali modalità di esecuzione delle obbligazioni derivanti da contratti di lavoro a causa mista (per tutti, cfl e stesso apprendistato *ante* riforma), che il legislatore regionale nutra un sentimento di sfiducia o, quantomeno, di sospetto nei confronti del sistema imprenditoriale e datoriale in genere.

Tuttavia, se con riferimento ai contratti di formazione e lavoro la diversità dell’istituto contrattuale rispetto alla tipologia in esame ben si coglie, a tacer d’altro, già in C. Cost. 25 maggio 1987 n. 190 (in *FI*, 1988, I, 361), è a tutti noto che per la regolamentazione del

contratto di apprendistato *ex art.* 16, l. n. 196/1997, la formazione di 120 ore annue è stata (ed è) svolta all'esterno, proprio presso gli enti accreditati dalla Regione, con esiti certo non imputabili ai datori di lavoro, bensì da questi – al più – subiti.

Per lo spirito e la *ratio* della normativa dettata in materia di apprendistato professionalizzante, quindi, sarebbe stato auspicabile un approccio diverso da parte del legislatore regionale, con l'introduzione di un sistema orientato "al e dal mercato" e volto alla valorizzazione, responsabilizzazione e coinvolgimento di quel mondo produttivo che oggi è chiamato a concorrere aspramente. In tal caso, nessuno avrebbe potuto lamentare l'eventuale approntamento di rigorosi controlli sull'effettuazione della formazione.

Tanto, tuttavia, avrebbe consentito di ricercare un equilibrio effettivo tra esigenze e opportunità formative, rispettivamente delle aziende e per i lavoratori, quali facce della stessa medaglia. Per le prime, infatti, la formazione costituisce un investimento strategico in sapere, finalizzato ad acquisire alle strutture produttive un patrimonio in risorse umane non omologabile a basso costo dalla concorrenza.

Per i secondi l'acquisizione di un bagaglio professionale consente la crescita nell'ambito del contratto di lavoro e del conseguente equilibrio sinallagmatico ma, nel contempo, è lo strumento idoneo a incrementare la propria adattabilità per ridurre i rischi occupazionali scaturenti dagli esiti delle singole iniziative imprenditoriali.

Così non è stato, e la Regione Puglia, quale area produttiva che concorre con entità omologhe per attrarre investimenti e per sviluppare le iniziative economiche già esistenti, potrebbe aver perso un'occasione.

Ma poiché qualsiasi normativa cammina sulle gambe degli uomini, pur avendo compreso perché, parafrasando un fortunato titolo, la Puglia non è la California, è auspicabile che l'utile applicazione della legge regionale, pur con i limiti evidenziati, possa derivare da una trasparente e rigorosa applicazione dell'art. 13 della legge stessa, laddove si consentisse effettivamente a imprese, consorzi e associazioni datoriali, di ottenere l'accREDITAMENTO quali enti di formazione esterna – ricorrendone i presupposti – con procedure chiare e oggettive per tempi e modalità di perfezionamento, sì da stimolare l'adeguamento della capacità formativa complessiva alla sfida della competizione, questa già in atto.

È auspicabile che l'attenzione e la reattività del mondo imprenditoriale siano, sul punto, all'altezza dell'importanza della problematica.

Enrico Claudio Schiavone

Avvocato del Foro di Taranto – Studio Schiavone & Associati

1. Apprendistato (segue)

L'apprendistato professionalizzante in banca

Sommario: **1.18.** Il settore del credito ed il contesto normativo generale. – **1.19.** Occupazione e apprendistato in banca. – **1.20.** La disciplina dell'apprendistato professionalizzante. – **1.21.** I profili formativi. – **1.22.** Il ruolo dei Sindacati in azienda. – **1.23.** L'avvio della sperimentazione presso le Regioni: la Lombardia.

1.18. Il 23 giugno 2005 l'Associazione Bancaria Italiana ha completato la disciplina dell'apprendistato professionalizzante per il settore bancario stipulando con i Sindacati un'intesa nazionale sui profili formativi (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 24) che integra la normativa dettata con il contratto nazionale rinnovato il 12 febbraio 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 6, su cui cfr. anche le osservazioni di G. DURANTE, *La contrattazione nazionale del settore del credito. Le novità più significative*, in *q. Rivista*, 2005, 849).

L'accordo ha utilizzato immediatamente l'opportunità offerta dalla l. n. 80 che, come noto, ha aggiunto all'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003 il comma 5-*bis* secondo il quale, fino all'approvazione della legge regionale prevista dal comma 5, la disciplina dell'apprendistato professionalizzante è rimessa ai contratti collettivi nazionali di categoria (sulle integrazioni apportate al d.lgs. n. 276/2003 dalla legge citata cfr. P. RAUSEI, *Poche ma incisive novità per la Riforma Biagi dal "pacchetto competitività"*, in *q. Rivista*, 2005, 874).

In forza di tale disposizione, che lascia alla contrattazione la possibilità di normare più liberamente la materia, il predetto accordo ha regolato i profili formativi del settore creditizio e finanziario, ha elencato i requisiti essenziali che deve avere la figura del tutore, ha fissato gli elementi che, ad avviso delle Parti, caratterizzano la capacità formativa interna dell'impresa. Elementi questi che durante il 2004 avevano già formato oggetto di confronto in sede interconfederale fra le Associazioni imprenditoriali, Cgil, Cisl e Uil, senza che peraltro fosse stato possibile, in quella sede, raggiungere un'intesa soddisfacente per tutte le Parti, anche per la difficoltà di "riconoscere" in maniera condivisa, sul piano interpretativo, i confini della potestà legislativa delle Regioni.

La circ. Min. lav. n. 30/2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 27), ha chiarito che, in forza della surrichiamata disciplina di legge, le Parti contrattuali possono accordarsi "in qualsiasi momento senza dunque dover attendere la fase di rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro". Nella circolare ministeriale viene inoltre chiarito che, ai fini dell'operatività dell'istituto, "in considerazione del dato caratterizzante dell'elemento formativo, il contratto di apprendistato professionalizzante potrà in ogni caso essere considerato immediatamente operativo unicamente con riferimento a quei contratti collettivi nazionali di lavoro [...] che abbiano determinato gli elementi minimi di erogazione e di articolazione della formazione".

1.19. Naturalmente quella del settore bancario è una disciplina di carattere transitorio e sperimentale che dovrà comunque essere raccordata opportunamente con le regole regionali *ex* art. 49, comma 5, del d.lgs. n. 276, che tuttavia, a questo punto, si auspica riconoscano la bontà del lavoro fatto in sede contrattuale.

L'iniziativa delle Parti nazionali si è resa necessaria per evitare di dover ritardare ancora l'applicazione nel comparto del credito di uno strumento così importante per l'occupazione, visto che in molte Regioni mancano ancora le regolamentazioni assegnate alla loro competenza ed anche presso quelle che hanno adottato normative e convenzioni il quadro non appare ancora sufficientemente chiaro ed esaustivo.

Va detto che per il settore del credito la situazione è risultata forse più complessa per il fatto che, per la prima volta, l'apprendistato è stato disciplinato e reso utilizzabile, rimuovendo opportunamente una situazione di disparità sostanziale rispetto agli altri settori, divenuta ormai insostenibile.

Infatti, nell'assetto normativo antecedente alla riforma Biagi, i contratti di formazione e lavoro rappresentavano il principale contratto di ingresso in banca: nel 2000, oltre il 33% delle assunzioni avveniva utilizzando tale tipologia contrattuale. Percentuale questa drasticamente scesa nei tre anni successivi per effetto della nota riforma: rispettivamente al 25,3% nel 2001, al 15,5% nel 2002, al 13,5% nel 2003, fino al 4,1% dello scorso anno.

I contratti di inserimento, che pure sono stati utilizzati in misura interessante dalle imprese bancarie, hanno colmato solo in parte il vuoto lasciato dai cfl: nel 2004, primo anno di utilizzo dell'istituto, le assunzioni si sono attestate al 4,5%, in applicazione dell'accordo interconfederale stipulato l'11 febbraio dello stesso anno (in  *Boll. Adapt*, 2004, n. 4), alla cui realizzazione ABI ha dato il suo contributo, prendendo parte attiva a tutte le fasi negoziali.

Il *trend* delle assunzioni nelle aziende di credito è rimasto significativo in questi ultimi anni nonostante le profonde ristrutturazioni che hanno interessato il settore e la necessità complessiva di ridurre gli organici.

Dal 1999 al 2004 le assunzioni hanno sempre superato il 5% rispetto all'organico complessivo, con una punta del 6,5% nel 2000; se si considera che complessivamente i lavoratori del comparto sono circa 340.000, stiamo parlando di oltre 15.000 ingressi ogni anno sull'intero territorio nazionale, almeno un terzo dei quali, come detto, erano coperti in passato dai cfl.

Se si considera che il *trend* occupazionale dal 1999 al 2004 ha visto una riduzione annua complessiva degli organici delle imprese bancarie oscillante fra lo 0,98% (2000) e lo 0,50% (2004), può dirsi che, nonostante le difficoltà cui si è fatto cenno, l'occupazione abbia sostanzialmente "tenuto"; se si tiene presente poi che, ad oggi, sono circa 13.000 i lavoratori che percepiscono l'assegno straordinario erogato dal Fondo di solidarietà ed almeno altri 10.000 lavoratori, vicini al pensionamento, usciranno nei prossimi anni, è agevole osservare come si stia realizzando in questi anni nelle banche un rilevante ricambio generazionale.

È dunque prevedibile in questo scenario che l'apprendistato assumerà una funzione importante nel mercato del lavoro del settore creditizio, andando presumibilmente a coprire presto almeno il vuoto lasciato dai cfl, con buone probabilità di costituire in futuro il principale strumento di ingresso al lavoro in banca, anche per effetto del favorevole regime contributivo che rappresenta per le imprese, gravate da un costo del lavoro complessivamente elevato, una vitale boccata d'aria.

È inoltre prevedibile che al termine del periodo di apprendistato sarà elevato il numero dei lavoratori confermati in servizio, considerato che per le imprese si tratta di un importante investimento in capitale umano del quale, una volta formato e preparato, le aziende non vorranno presumibilmente privarsi: un investimento dunque e non una forma di lavoro precario, come del resto ha già testimoniato l'esperienza dei contratti di formazione e lavoro che le banche hanno sempre utilizzato con estrema serietà, impartendo la formazione richiesta dalla legge e mantenendo in servizio, secondo dati avvalorati dalle indagini statistiche condotte dall'ABI stessa, oltre il 90% degli interessati.

1.20. Può essere utile ora delineare le caratteristiche essenziali che l'apprendistato professionalizzante avrà presso le imprese bancarie e finanziarie.

Anzitutto il contratto avrà la durata di quattro anni: una misura che, in considerazione del tipo di qualificazione richiesta, si colloca "salomonicamente" a metà fra il minimo di due ed il massimo di sei anni stabiliti dal d.lgs. n. 276.

Il contratto sarà finalizzato al conseguimento di una qualificazione corrispondente ai profili rientranti nella 3^a area professionale (sostanzialmente l'area impiegatizia); in linea con quanto stabilito dal legislatore, l'assunzione avverrà inquadrando il lavoratore due livelli retributivi al di sotto di quello che risulterebbe dalle norme contrattuali nazionali e aziendali di riferimento; tale "sottoinquadramento" verrà mantenuto dall'interessato per tutto il primo biennio; a decorrere dall'inizio del secondo biennio il lavoratore acquisirà l'inquadramento nel livello immediatamente superiore a quello di partenza e lo conserverà fino al termine del periodo di apprendistato; da quel momento il lavoratore acquisirà la qualifica corrispondente al proprio piano formativo individuale e la manterrà se sarà confermato in servizio. Disposizioni particolari riguardano i lavoratori della 2^a area professionale.

Il contratto collettivo del credito, oltre a disciplinare talune specificità riguardanti il trattamento per malattia e infortunio, il riconoscimento dell'anzianità e la computabilità nell'organico aziendale, regola con molta attenzione i criteri concernenti la formazione degli apprendisti.

Anzitutto si ribadisce che l'azienda è tenuta ad erogare una formazione congrua, finalizzata al conseguimento della qualifica professionale prevista, nel rispetto di un monte ore di formazione formale, interna o esterna, di 120 ore annue per l'acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali.

Merita di essere sottolineato che la formazione potrà essere erogata, secondo la volontà delle Parti contrattuali, in tutto o in parte all'interno dell'impresa interessata, presso altra azienda del gruppo o presso altra struttura di riferimento (es. un centro di formazione). Le ore di formazione potranno essere somministrate sia con modalità tradizionali, che tramite *e-learning* e *on the job*.

In base alla disciplina vigente, l'accordo del 23 giugno 2005 ha puntualizzato che le imprese – anche in relazione alle previsioni del dm 20 maggio 1999 e fermo restando il raccordo con le normative regionali – dovranno articolare le attività formative in contenuti a carattere trasversale ed a carattere professionalizzante.

La formazione formale trasversale – alla quale sarà dedicato indicativamente il 35% della formazione formale complessiva – avrà contenuti omogenei per tutti gli apprendisti, distinti fra: competenze relazionali; competenze in materia di organizzazione ed economia; competenze riguardanti la disciplina del rapporto di lavoro; competenze, infine, in materia di sicurezza sul lavoro.

1.21. Tuttavia la parte dell'accordo più significativa e originale è quella che prevede e definisce i nove profili formativi per l'apprendistato professionalizzante nel credito, declinando per ciascuno di essi le competenze tecnico-professionali generali e quelle specifiche, che si aggiungono ovviamente a quelle trasversali già delineate.

La disciplina è coerente con le disposizioni generali del contratto nazionale e con i risultati dell'“Indagine sui fabbisogni professionali e formativi” realizzata nel 2003 da Enbicredito, l'Ente bilaterale nazionale costituito congiuntamente ai Sindacati con l'obiettivo di promuovere e sostenere iniziative orientate a migliorare il sistema di formazione e riqualificazione professionale del personale del settore del credito.

Distinti in tre famiglie professionali, i profili sono i seguenti:

Area commerciale

- 1 – Addetto operativo
- 2 – Addetto all'attività commerciale
- 3 – Operatore di banca telefonica
- 4 – Assistente operativo clientela imprese
- 5 – Assistente operativo *private*

Area di staff

- 6 – Addetto alle attività di supporto alla gestione dell'azienda
- 7 – Addetto alle attività di supporto aree specialistiche di *business*

Area di supporto esecutivo

- 8 – Addetto ad attività amministrative e/o contabili
- 9 – Addetto ad attività informatiche e/o di telecomunicazione

Appare importante sottolineare come le Parti abbiano voluto puntualizzare che, al fine di consentire all'apprendista l'acquisizione di conoscenze quanto più complete del lavoro ed un maggior interscambio nei compiti, tenuto conto delle previsioni del Ccnl in tema di fungibilità, l'impresa può disporre il passaggio del lavoratore da un percorso formativo ad un altro, fermi gli obblighi formativi complessivi e la computabilità della formazione già effettuata. La previsione eleva in misura significativa le possibilità di utilizzo flessibile dell'istituto, consentendo, ad esempio, che un dipendente assunto per formarsi nel profilo professionale di “operatore di banca telefonica” possa poi migrare, senza soluzione di continuità, verso il profilo di “addetto all'attività commerciale”.

L'operazione di sintesi compiuta dalle Parti non è risultata agevole perché si è trattato di ricondurre ad unità dizioni, ruoli, funzioni e attività che inevitabilmente risultavano

diversi da azienda ad azienda a causa di differenti strutture organizzative, culture imprenditoriali e strategie commerciali: tuttavia, con l'ausilio dei maggiori esperti di un gruppo ampiamente rappresentativo di imprese del settore, è stato possibile delineare tali profili in modo omogeneo e nondimeno sufficientemente preciso e dettagliato, così da rappresentare i "mestieri" comuni al sistema di ingresso in un'impresa del credito.

Del resto, appariva di fondamentale importanza per ABI riuscire a porre le basi per un avvio armonico in tutte le Regioni dell'apprendistato professionalizzante, tenendo conto del fatto che le imprese bancarie sono generalmente articolate in succursali su tutto il territorio nazionale e sarebbe difficile e probabilmente disastrosa un'applicazione differenziata sul piano locale. È facile immaginare quale fonte di inutili complessità sarebbe dover tener conto di regole diverse in Lombardia, piuttosto che nel Veneto, a fronte di "mestieri" e caratteristiche organizzative assolutamente omogenee nell'ambito della stessa impresa. Le Organizzazioni sindacali dei lavoratori hanno condiviso queste preoccupazioni e ciò potrà evitare auspicabilmente false partenze e agevolare un largo utilizzo dell'istituto che viceversa sarebbe probabilmente compromesso da eccessive differenziazioni territoriali.

1.22. L'accordo del 23 giugno 2005 è completato da alcune previsioni che evidenziano il ruolo dei Sindacati presso le singole imprese.

In particolare, le Parti hanno convenuto che:

- le imprese informeranno gli Organismi sindacali aziendali qualora intendano procedere ad assunzioni di personale con contratto di apprendistato professionalizzante. Si tratta di un'informativa preventiva che non dovrà essere reiterata nel tempo in quanto collegata alla "fase di prima applicazione" e consisterà in indicazioni circa le previsioni di utilizzo di tale tipologia contrattuale, la dislocazione territoriale degli apprendisti, i criteri per l'espletamento della formazione, nonché la sussistenza degli elementi caratterizzanti la capacità formativa interna dell'impresa stessa;
- gli apprendisti potranno partecipare durante l'orario di lavoro a riunioni promosse dai Sindacati per l'illustrazione di materie di interesse sindacale secondo le modalità già previste dal contratto nazionale per il restante personale in tema di "addestramento" (art. 53, commi 4 e 5, del Ccnl 11 luglio 1999, non modificato dall'accordo di rinnovo del 12 febbraio 2005);
- la disciplina concordata nel verbale di accordo del 23 giugno 2005 ha carattere sperimentale e potrà essere oggetto di verifica su richiesta di una delle Parti stipulanti.

1.23. La Lombardia è stata la prima Regione che ha dato attuazione agli accordi firmati a livello nazionale dall'ABI e dai Sindacati per l'utilizzo da parte delle banche dell'apprendistato professionalizzante.

Con il decreto firmato il 28 luglio 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 29), il Direttore Generale della D.G. Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Lombardia ha preso atto dell'avvio, nel settore del credito, di percorsi di apprendistato professionalizzante a livello nazionale.

In particolare, il decreto valuta di particolare interesse per la Regione il monitoraggio dei risultati della sperimentazione di percorsi di apprendistato professionalizzante avviati sulla base dell'accordo tra ABI e Sindacati anche ai fini della predisposizione della nuova legislazione regionale in materia di apprendistato.

Decreta, altresì, di avvalersi dell'Agenzia regionale per il lavoro per l'attività di monitoraggio, analisi ed elaborazione dei risultati della sperimentazione riferibili al territorio lombardo, anche attraverso la predisposizione di periodica documentazione, e di richiedere all'Agenzia regionale per il lavoro, in accordo con l'Ente bilaterale di settore (Enbcredito), di predisporre (entro i successivi 18 mesi) un rapporto di monitoraggio finale della sperimentazione dell'apprendistato professionalizzante nel settore creditizio e finanziario sul territorio lombardo, che consenta la messa a punto dei profili procedurali

finalizzati alla definizione di modalità di verifica, riconoscimento e certificazione del percorso formativo seguito dai singoli apprendisti nel settore.

ABI auspica che l'esempio della Lombardia, che si segnala per tempestività ed efficacia nel quadro della riforma Biagi, sia seguito nelle altre Regioni con le quali sono già stati attivati gli opportuni contatti per assicurare il pieno funzionamento del sistema, con reciproco beneficio delle imprese e dei giovani in cerca di prima occupazione.

Giorgio Mieli

Responsabile Area sindacale e lavoro – ABI

1. Apprendistato (*segue*)

Lo stato di attuazione della disciplina dell'apprendistato a livello regionale e i percorsi di sperimentazione

Sommario: **1.24.** Apprendistato. Le prime leggi regionali di Marche, Toscana, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Puglia ed i regolamenti di attuazione. – **1.25.** I percorsi di sperimentazione: a) l'apprendistato professionalizzante. – **1.26.** *Segue:* b) l'apprendistato per l'alta formazione.

1.24. Pensato per incentivare la dotazione di capitale umano delle aziende il nuovo contratto di apprendistato è entrato a regime a macchia di leopardo nelle diverse regioni. Il quadro regolamentare disomogeneo (per una rassegna si veda  *Boll. Adapt*, 2005, n. 50) si spiega in ragione della competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia.

La Regione Marche ha per prima emanato una disciplina organica dell'apprendistato. La l.r. 25 gennaio 2005, n. 2, *Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro* (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 2), ha previsto all'art. 17 che i profili formativi delle tre tipologie di apprendistato vengano predisposti dalla Giunta regionale, in accordo con i diversi attori istituzionali e sociali richiamati rispettivamente dagli artt. 48, 49, 50, d.lgs. n. 276/2003. Con le medesime modalità, si specifica, verranno definiti i criteri di riconoscimento e di certificazione delle competenze (per l'apprendistato professionalizzante) e la durata del contratto (per l'alto apprendistato). Inoltre, in controtendenza rispetto a quanto disposto dal legislatore statale, la legge regionale prevede che "la formazione teorica da espletarsi nel corso dell'apprendistato deve essere svolta secondo le modalità previste dalla contrattazione e comunque, in prevalenza, *esternamente all'azienda*". Sulla regola appena citata si fonda, peraltro, la contestazione di illegittimità costituzionale formulata dal Governo con ricorso del 15 aprile 2005, n. 46 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 18).

In ottemperanza alla legge regionale, la Giunta ha adottato una delibera (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 34) che recepisce un'intesa con le parti sociali sull'apprendistato professionalizzante, determinando la regolamentazione della formazione (formazione formale, capacità formativa interna, piano formativo individuale, *tutor* aziendale, certificazione), nonché le procedure per l'approvazione dei profili formativi. Alla Regione spetta esaminare i profili formativi proposti congiuntamente dalle parti sociali e riceverli tramite delibera di Giunta, anche apponendo modifiche o integrazioni ove ritenuto opportuno. Fino ad oggi sono stati approvati i profili formativi dei settori terziario distribuzione e servizi e distribuzione cooperativa, turismo, edile, metalmeccanico, tessile, creditizio, rendendo così possibile in questi settori l'assunzione in apprendistato.

La Regione Toscana ha, invece, emanato la l.r. 1° febbraio 2005, n. 20 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 9), che modifica la l.r. n. 32/2002, *Testo Unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professio-*

nale e lavoro, aggiungendovi gli artt. 18-bis e 18-ter in tema di apprendistato. In un'ottica generale di implementazione della formazione in apprendistato, la legge individua gli obiettivi qualificanti la stessa; è poi disposto che attraverso regolamento, sentita la Commissione regionale permanente tripartita, vengano disciplinati i profili formativi, le modalità organizzative e di erogazione dell'attività formativa esterna per tutte le tre tipologie di apprendistato.

Avverso il provvedimento legislativo toscano è stato presentato da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri ricorso per illegittimità costituzionale 18 aprile 2005, n. 45 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 18). Il ricorso fa leva su quanto sancito dalla sentenza della C. Cost. n. 50/2005 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 4), che riconduce la formazione aziendale alla competenza della legge dello Stato, in quanto inclusa nella disciplina del rapporto di lavoro. Un altro punto ritenuto critico da parte dell'Istituzione ricorrente riguarda poi la devoluzione da parte della legge regionale al regolamento attuativo del compito di disciplinare i profili formativi e le modalità di erogazione della formazione, senza il coinvolgimento delle Parti sociali. Infine, oggetto di contestazione è anche la mancata previsione della partecipazione delle amministrazioni statali (Ministero del lavoro e Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca), mediante intese, al processo attuativo dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione.

Il regolamento n. 1/2005, adottato con decreto del Presidente della Giunta regionale 2 febbraio 2005, n. 22/R (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 6), di modifica al regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 8 agosto 2003, n. 47/R (regolamento di attuazione della l.r. n. 32/2002), formula alcune disposizioni utili per la comprensione della formazione in apprendistato, come quelle riguardanti il piano formativo individuale, le funzioni del tutore aziendale, il sistema della certificazione dell'attività formativa ed il riconoscimento dei crediti formativi. È stabilito, poi, in difformità dalle norme statali che affidano alla contrattazione collettiva il compito di stabilire le modalità di erogazione della formazione, che la Giunta regionale definisca i criteri organizzativi dell'attività formativa esterna e le modalità di registrazione della stessa nel libretto formativo, mentre alle Province è attribuito un ruolo di programmazione, da adempiere mediante la redazione di un piano annuale per la formazione, previa consultazione con la Commissione regionale tripartita.

Attuando quanto sancito dal regolamento in termini di competenza della Giunta nella definizione dei profili formativi, così come nella definizione delle modalità dell'organizzazione della formazione esterna e di registrazione, la Regione Toscana è intervenuta di recente per il solo apprendistato professionalizzante con delibera di Giunta 21 marzo 2005, n. 427 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 11), rinviando, per ciò che concerne i profili formativi, al Repertorio regionale delle professioni.

La l.r. Friuli Venezia Giulia, 9 agosto 2005, n. 18 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 30) stabilisce che la Giunta regionale si attivi entro novanta giorni per regolare gli aspetti formativi delle tre tipologie di apprendistato, con la partecipazione dei diversi attori istituzionali e sociali previsti dallo stesso d.lgs. n. 276/2003. La legge dispone alcuni criteri in ordine alla regolamentazione della formazione, in particolare per quanto concerne la formazione formale, intesa come momento verificabile volto all'acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico professionali, svolta in luogo distinto da quello finalizzato alla produzione di beni o servizi. In ordine alla figura del *tutor*, è stabilito che questi dovrà essere formato mediante percorsi della durata non inferiore a quella stabilita dalla Regione ed eventualmente a quella più elevata prevista dalla contrattazione collettiva.

La Regione Emilia Romagna ha emanato la l. n. 17/2005, che si occupa di apprendistato agli artt. 27-31 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 30; per un commento puntuale si rinvia a P. TIRABOSCHI, *Apprendistato professionalizzante in Emilia Romagna: tra regolamentazione regionale e contrattazione collettiva*, che precede in questo *Osservatorio*), devolvendo

alla Giunta regionale il compito di predisporre, d'intesa con le parti sociali rappresentate nella Commissione tripartita, gli aspetti formativi del contratto, privilegiando, per l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, il sistema integrato di formazione professionale e istruzione operativo nella Regione, attraverso l'intesa con il Ministero del lavoro ed il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca. Per l'apprendistato professionalizzante la formazione formale, ove impartita sul luogo di lavoro, deve essere svolta in una situazione distinta da quella finalizzata prioritariamente alla produzione di beni o servizi. Sono promosse da parte della legge regionale sperimentazioni di apprendistato per l'alta formazione, attuate dalla Giunta regionale attraverso intese con le istituzioni formative e con soggetti accreditati dalla Regione, o che comunque rilascino diplomi riconosciuti a livello nazionale ed europeo, nonché con le Parti sociali, nel rispetto degli accordi di settore intervenuti tra le stesse.

In ordine all'apprendistato professionalizzante è intervenuta una delibera di Giunta che attua quanto disposto dall'atto legislativo di cui sopra. Essa dispone, oltre che in merito all'individuazione dei requisiti del Piano Formativo individuale, alla comunicazione ai Centri per l'impiego competenti e ai contributi regionali alla formazione, un rinvio al Sistema Regionale delle Qualifiche. Pertanto, in questa Regione è attualmente possibile assumere in apprendistato professionalizzante, qualora la contrattazione collettiva di settore abbia adottato clausole attuative dell'istituto (vedi anche la risposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ad Interpello dell'Unionapi regionale, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 36).

Da ultima è intervenuta la legge regionale della Puglia del 16 novembre 2005 n. 13 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 45, e a commento v. E.C. SCHIAVONE, *La legge regionale sull'apprendistato pugliese: note critiche*, che precede in questo *Osservatorio*), che ha individuato una disciplina dell'apprendistato professionalizzante per molti aspetti contraddittoria rispetto alla normativa dettata dal legislatore statale. È innanzitutto previsto un monte ore di formazione formale che dipende dalla durata del contratto e che va ben al di sopra del minimo fissato dal legislatore statale (120 ore annue), oscillando da un minimo di duecentoquaranta ore se il contratto di apprendistato ha durata biennale ad ottocentonovantuno ore se il contratto di apprendistato ha durata superiore a cinque anni e sino a sei anni. Inoltre, determina anche in quale percentuale il tipo di formazione trasversale deve essere erogata in ciascun periodo di apprendistato, in questo modo definendo ciò che spettava per legge alla contrattazione collettiva. Peraltro, decisamente in senso contrario alle previsioni del d.lgs. n. 276/2003, la Regione Puglia predilige che la formazione formale si svolga prevalentemente all'esterno dell'azienda. Altra peculiarità della legge *de qua* consiste nell'obbligo per l'impresa di trasmettere il Piano formativo individuale al Centro per l'impiego competente entro cinque giorni dalla stipulazione di un contratto di apprendistato professionalizzante, quasi a voler riprendere la norma dell'art. 2, l. n. 25/1955, abrogata dal d.lgs. n. 276/2003, che disponeva l'obbligo della comunicazione alla Direzione provinciale del lavoro competente per ottenere l'autorizzazione ad assumere l'apprendista.

In ordine alle competenze del *tutor* aziendale la legge rinvia alle disposizioni del dm 28 febbraio 2000.

La legge regionale dispone inoltre una soluzione di incentivo finanziario, senza superare le soglie stabilite in materia di aiuti di Stato, ai datori di lavoro che intendano assumere l'apprendista con contratto a tempo indeterminato.

1.25. Per quanto riguarda la fonte attuativa nei percorsi sperimentali dell'apprendistato professionalizzante, vanno innanzitutto considerati quei provvedimenti (delibere di Giunta) che hanno approvato accordi raggiunti tra Regione e Parti Sociali, e che dunque hanno previsto il coinvolgimento di queste ultime ai sensi di quanto disposto dal legislatore nazionale *ex d.lgs. n. 276/2003*; è il caso dei provvedimenti adottati in Abruzzo (in *Boll.*

Boll. Adapt, 2005, n. 5 e n. 29), in Piemonte (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 12), in Veneto (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 4), in Valle D'Aosta, nella Provincia di Trento, in Sicilia (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 12), anche se in tale ultimo caso il provvedimento ha valenza meramente programmatica (per un'analisi dettagliata dei provvedimenti sovraindicati si rinvia ai contributi segnalati in L. CAROLLO, *Il lungo processo per la messa a regime del nuovo apprendistato*, che precede in questo *Osservatorio*, spec. § 4).

Altro contesto in cui è stato dato ampio spazio di dialogo tra Regione e Parti sociali è quello lombardo, nel quale è stato all'uopo stipulato un protocollo d'intesa (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 2) per il solo settore terziario, distribuzione e servizi (sul quale, ampiamente, L. INSABATO, *Apprendistato in Lombardia: osservazioni critiche sulla delibera della Regione Lombardia n. 7/19432 del 19 novembre 2004*, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 6, e M. BERNASCONI, *Brevi note sul modello lombardo di sperimentazione dell'apprendistato professionalizzante nel settore Terziario della Distribuzione e dei Servizi*, in *q. Rivista*, 2005, n. 3, 839).

Diversamente la Regione Lazio ha stabilito mediante delibera di Giunta n. 350/2005 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 14) l'intervento integrativo delle Parti sociali a livello settoriale per definire ed aggiornare i profili formativi. È stato così siglato l'accordo tra la Regione e Parti sociali del settore turismo (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 14).

Anche la Regione Umbria è intervenuta direttamente con delibera (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 7), ad oggi attuata da un accordo riguardante il settore terziario tra Regione e Parti sociali (G. FALASCA, *Regione Umbria: accordo per apprendistato professionalizzante nel terziario*, in *GLav*, 2005, n. 30, 21).

Infine, la Regione Puglia ha adottato una delibera di Giunta che però ha ancora valenza programmatica (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 11).

1.26. Per quanto concerne la messa a regime dell'istituto si segnala che nella Regione Veneto sono stati già presentati progetti da parte delle Università di Padova e Venezia (entrambi in *Boll. Adapt*, 2004, n. 33), ed inoltre si sono registrate iniziative delle Parti sociali del settore terziario (in *Boll. Adapt*, 2004, n. 48) e del settore edile che, attraverso rispettivi accordi, hanno avviato sperimentazioni dell'istituto; inoltre sono state avviate le esperienze della Regione Lombardia (in *Boll. Adapt*, 2004, n. 43, e in *Boll. Adapt*, 2005, n. 28), della Regione Piemonte (in *Boll. Adapt*, 2004, n. 48, e in *Boll. Adapt*, 2005, n. 51), dell'Emilia Romagna, arricchita peraltro da una delibera di Giunta regionale che approva un accordo intercorso tra Regione, Università e Parti sociali e da un accordo interconfederale territoriale (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 6 e n. 23). Anche la Regione Toscana ha avviato una sperimentazione con delibera di Giunta (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 3), che recepisce un Protocollo di intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (consultabile in *GLav*, 2005, n. 5, n. 12).

2. Infortunio sul lavoro

Gli infortuni sul lavoro in Italia: i dati Inail sul 2004

2.1. Il 28 aprile 2005, in occasione della Giornata mondiale per la sicurezza, l'Inail ha pubblicato un documento che esamina l'andamento statistico degli infortuni in Italia nel corso del 2004 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 21). Riguardo al quadro generale, l'analisi conferma la tendenza al ribasso del numero di infortuni, compresi quelli mortali, registrata a partire dal 2002 in tutti i settori di attività. È interessante rilevare che i dati disaggregati per zone geografiche indicano come la frequenza degli infortuni si concentri in maniera prevalente (il 45% del totale nazionale) nelle Regioni del Nord, in particolare in Lombardia, Emilia Romagna e Veneto. Tuttavia, l'Istituto ricorda che tale dato è forte-

mente influenzato dalle dimensioni demografiche e occupazionali di tali Regioni, e che pertanto è più corretto effettuare misurazioni in termini relativi piuttosto che assoluti. A tal fine l'Inail ha elaborato degli "indici di frequenza", espressi dal rapporto tra infortuni e addetti in relazione alle varie aree territoriali o settoriali. Il calcolo effettuato secondo detta metodologia mostra come le frequenze infortunistiche più elevate riguardino l'Umbria, il Friuli Venezia Giulia e l'Emilia Romagna.

Approfondendo l'analisi, l'Istituto sottolinea la presenza di specifici fattori, differenziati per Regione, che condizionano il fenomeno infortunistico. Prendendo a modello l'Umbria e il Friuli Venezia Giulia, tale fattore è individuato dall'Inail, nel primo caso, nella forte presenza di imprese di piccole e medie dimensioni a carattere artigianale, nel cui ambito è statisticamente più probabile il verificarsi di infortuni; in Friuli Venezia Giulia, invece, l'alta frequenza di infortuni è imputabile alla presenza di manodopera extracomunitaria. Il numero di infortuni occorsi a cittadini extracomunitari appare infatti in aumento in tutto il territorio nazionale: è da rilevare tuttavia come il dato sia da interpretare tenendo conto dell'aumento delle posizioni lavorative degli extracomunitari verificabili dall'Inail, dovuto alla progressiva emersione di tali soggetti dall'impiego sommerso e al conseguente aumento del numero degli assicurati. La maggiore esposizione dei lavoratori extracomunitari al rischio di infortunio è correlata alle caratteristiche dei lavori in cui essi sono impiegati. La manodopera extracomunitaria è presente in prevalenza nei settori più rischiosi dell'industria manifatturiera, delle costruzioni e dell'agricoltura; a ciò si aggiungono, nella maggior parte dei casi, la mancanza di esperienza e di preparazione specialistica e i problemi linguistici.

L'analisi viene svolta anche per aggregazione dei settori produttivi. Tra le aree di maggiore rischio figurano la lavorazione dei metalli, la lavorazione dei minerali non metalliferi, la lavorazione del legno e le costruzioni, ossia settori il cui tratto di affinità consiste nel carattere manuale della prestazione lavorativa. Infatti, il maggior indice di infortuni con postumi di invalidità permanente si presenta nella lavorazione del legno. Occorre tuttavia precisare che la frequenza degli infortuni mortali si concentra principalmente nel settore dei trasporti, seguito dall'estrazione dei minerali, dalle costruzioni e dalle aziende agricole in cui si fa uso di macchinari di genere industriale.

Lo studio analizza poi il fenomeno infortunistico sulla base del tipo di impiego, soffermandosi sui c.d. "nuovi lavori". I dati forniscono rilievi interessanti: innanzitutto, a fronte dell'incremento numerico dei lavoratori assunti per impieghi diversi da quello stabile a tempo pieno e indeterminato, si registra un'inversione di tendenza rispetto alla tendenziale crescita degli infortuni che aveva caratterizzato gli anni passati. La ricerca si concentra su due sole tipologie di lavoratori atipici: i "collaboratori", ossia i parasubordinati, e i "temporanei". Per i primi, che rivestono per la maggior parte ruoli impiegatizi, l'incidenza degli infortuni è inferiore alla media generale (per tale tipologia lavorativa si rilevano 7.000 casi di infortunio durante il 2004, di cui 14 hanno provocato il decesso del lavoratore). I lavoratori "temporanei", invece, sono più esposti al rischio, in quanto inseriti prevalentemente nei settori industriali e spesso addetti ad attività manuali (un'ulteriore analisi statistica della dinamica degli infortuni in tale ambito è stata effettuata da EBITEMP, *Gli infortuni nel lavoro temporaneo*, marzo 2004, in *Boll. Adapt*, 2004, n. 11). Quanto alla diffusione geografica degli infortuni nel lavoro atipico, si rileva che la maggiore concentrazione è situata al Nord, ossia nelle Regioni in cui più frequente è il ricorso a tali tipologie di lavoro (in merito alla tutela antinfortunistica dei lavoratori atipici, pare opportuno segnalare la circ. Inail 10 giugno 2005 sulla gestione assicurativa delle nuove forme di lavoro previste dal d.lgs. n. 276/2003, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 24).

Il breve rapporto volge poi lo sguardo ai Paesi UE, facendo riferimento agli ultimi dati forniti dall'Eurostat (consultabili in www.inail.it/statistiche), dai quali emerge una ten-

denza generalizzata alla diminuzione del fenomeno infortunistico negli Stati membri. È tuttavia opportuno valutare tali dati con cautela, tenendo conto della diversità dei parametri di calcolo utilizzati (l'Eurostat non considera gli infortuni *in itinere*, e rileva esclusivamente quelli che comportano almeno 4 giorni di assenza dal lavoro) e della conseguente necessità di utilizzare criteri statistici rigidi a fini di omogeneizzazione e confronto dei dati. La difficoltà nel confronto è poi acuita dalla constatazione che alcuni Paesi (Regno Unito, Irlanda, Paesi Bassi, Danimarca e Svezia) non dispongono di un sistema assicurativo specifico per gli infortuni sul lavoro e dunque non tutti gli infortuni vengono effettivamente dichiarati.

Comunque, può rilevarsi che nel confronto con gli altri Paesi UE sulla base dei “tassi standardizzati” elaborati e certificati da Eurostat, la situazione italiana appare decisamente più favorevole, soprattutto in ordine agli infortuni mortali.

3. Istruzione e formazione

Il rapporto Education 2004 di Confindustria

3.1. Investire sul “capitale umano” significa offrire percorsi formativi in grado di professionalizzare le persone, valorizzandone il “bagaglio culturale” e lo stile cognitivo, in funzione di un adeguato inserimento lavorativo (per una prospettiva a livello comunitario cfr. i contributi di M. TIRABOSCHI, *Investire sulla conoscenza e le sedi dell'alta formazione: il ruolo strategico delle Università per conseguire gli obiettivi di Lisbona*, e G. TIRABOSCHI, *Il rilancio della Strategia di Lisbona in ambito educativo*, entrambi in *q. Rivista*, 2005, n. 3, rispettivamente 899 e 901).

Secondo il Rapporto *Education 2004* di Confindustria (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20, doc. nazionale), ottimizzare le potenzialità delle risorse umane significa costruire un sistema formativo nel quale la formazione di base, la formazione professionale e la formazione continua vengano strutturate in modo tale da diventare, integrandosi e arricchendosi vicendevolmente, un utile ed effettivo strumento per accompagnare e preparare giovani e adulti al mondo del lavoro.

In questa prospettiva, la formazione di base deve innanzitutto garantire l'acquisizione delle competenze linguistiche e logico-matematiche fondamentali per svolgere qualsiasi attività umana, dalla gestione della vita quotidiana al lavoro. Per essere efficace, l'alfabetizzazione primaria deve però essere sostanziata sia da processi di maturazione della capacità di apprendere sempre nuovi strumenti cognitivi per essere in grado di accogliere e gestire il cambiamento, sia da iniziative intenzionalmente mirate allo sviluppo dell'attitudine a rendere operative le conoscenze acquisite. Secondo il Rapporto, infatti, le conoscenze, per essere utili, non solo devono essere continuamente aggiornate da menti sufficientemente flessibili ma devono anche essere applicabili e spendibili concretamente per essere usate a scopi “produttivi”. Il meccanismo di acquisizione e “operativizzazione” delle conoscenze è, secondo Confindustria, estremamente importante per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e quindi, in generale, per il funzionamento della dinamica economica e sociale nelle attuali società ad alta intensità di informazione e conoscenza.

In effetti, se le risorse umane acquisiscono una formazione di base solida e polivalente avranno, successivamente, gli strumenti cognitivi fondamentali per professionalizzarsi o aggiornarsi, all'interno della formazione professionale, o per riqualificarsi, nell'ambito di percorsi di formazione continua.

Secondo Confindustria, infatti, il “bagaglio culturale” acquisito nel corso della formazione primaria si rivela un vero e proprio capitale da investire nel processo di acquisizione di una professionalità matura.

Chi, invece, non ha sviluppato tale capitale tendenzialmente non sarà preparato ad acquisire nuove nozioni e nuovi stili operativi in iter successivi perché non ha costruito, in particolare a livello cognitivo, la condizione fondante di ulteriori processi di crescita personale e professionale.

Il rapporto sottolinea anche che l’attività di professionalizzazione non si riduce a mero addestramento pratico, consigliabile forse solo all’interno di contesti economici, sociali e culturali poco complessi e stabili, ma consiste nell’attivazione di pratiche che mettono in grado i “formandi” di fare propria una conoscenza sperimentale di tipo scientifico e tecnologico, aperta a continui approfondimenti e risultato di un mix tra formazione di base, cultura, specializzazione ed esperienza.

Secondo questa logica, quindi, la formazione, soprattutto quella di base, non deve fornire all’impresa “prodotti su misura”, dal momento che ogni discente che esce dalla scuola non potrà mai soddisfare immediatamente le esigenze di specializzazione di un mercato del lavoro in continua evoluzione, ma deve creare le condizioni per sviluppare nelle persone sempre nuove conoscenze, competenze, abilità e attitudini per adattarsi in modo intelligente alle richieste delle realtà lavorative e produttive.

I “lavoratori della conoscenza”, poi, con competenze professionali di alto profilo, attraverso il proprio successo formativo e la propria autorealizzazione, faciliteranno il successo competitivo delle imprese di cui fanno parte, diventando lo strumento fondamentale per la crescita globale del Paese.

Per raggiungere tale obiettivo, il Rapporto suggerisce di creare una rete di collaborazione stabile tra istituzioni educative e imprese, valorizzando tutte le attività formative che sono più naturalmente collegate con il ciclo produttivo attraverso modalità di apprendimento attuate all’interno dell’azienda, che assume in questo modo un ruolo “formativo” di raccordo tra formazione e organizzazioni produttive.

Secondo Confindustria, le recenti riforme della scuola e del mercato del lavoro in Italia, soprattutto attraverso l’introduzione dell’alternanza formativa e dell’alternanza lavorativa, hanno individuato alcune modalità efficaci per superare la separazione tra momento formativo e momento applicativo, ma, rispetto al contesto europeo, il processo deve ancora essere pienamente realizzato.

Infine, il Rapporto incoraggia uno sviluppo maggiore dei “distretti formativi”, un insieme di centri di formazione professionale, istituti professionali, istituti tecnici, corsi Ifts, lauree professionalizzanti, master, formazione continua e ricerca industriale, che hanno l’obiettivo comune di attivare iter formativi *ad hoc* in risposta al fabbisogno formativo espresso dal territorio locale. Tali distretti sono veri e propri sistemi educativi che, in base alle esigenze specifiche di una particolare area territoriale, forniscono un’offerta formativa mirata a costruire profili professionali effettivamente necessari al tessuto produttivo locale.

4. Lavoro (organizzazione del)

Le PMI tra flessibilità del lavoro e flessibilità dell’organizzazione: la sfida dei contratti. Commento all’indagine promossa da Confapi in collaborazione con Cespim e Manpower

Sommario: **4.1.** Lo scenario. – **4.2.** Gli obiettivi. – **4.3.** I risultati.

4.1. A partire dagli anni Ottanta, in Italia si è assistito ad una trasformazione radicale dell'organizzazione del lavoro e ad un lento ma costante processo di implementazione di misure di flessibilizzazione, che hanno determinato profondi cambiamenti nel mercato del lavoro e nella organizzazione del lavoro all'interno delle imprese.

Uno dei principali cambiamenti degli anni Ottanta ha riguardato la flessibilizzazione degli orari di lavoro, con l'utilizzo estensivo degli straordinari e l'introduzione del sabato lavorativo.

A fronte di una diminuzione della domanda di lavoro a partire dall'inizio degli anni Novanta, le misure introdotte a livello legislativo sono state volte a flessibilizzare ulteriormente gli orari di lavoro (in questo quadro si inseriscono gli interventi sul part-time) e più in generale ad introdurre nuove forme contrattuali.

Sul piano normativo e delle *policies*, la firma del Protocollo del luglio 1993 sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo ha posto le prime basi per la riforma del mercato del lavoro, declinando la flessibilità in termini di diversificazione delle forme contrattuali.

Il tema della flessibilità diviene centrale nel Patto per il lavoro sottoscritto nel settembre 1996, che trova poi la sua espressione normativa nella l. n. 196/1997 (c.d. Pacchetto Treu), il cui filo conduttore è la promozione della flessibilizzazione del mercato del lavoro come strumento principe per favorire l'occupabilità.

La promulgazione della l. n. 30/2003 e del successivo d.lgs. n. 276/2003 è generalmente considerata un punto di approdo di questo processo decennale.

Nell'ultimo trentennio, il termine flessibilità ricorre come categoria centrale nel discorso sulle trasformazioni dell'economia (e del rapporto tra economia e società), sinteticamente definite come transizione post-fordista, e sui mutamenti negli equilibri globali, che a partire dagli anni Novanta del secolo scorso prendono il nome di *globalizzazione* (la bibliografia sulla materia è ormai troppo vasta per poterne offrire una sintesi efficace: per alcune considerazioni su specifici profili attinenti al tema dell'indagine in commento cfr. recentemente M. FREY, *Economia e gestione dell'innovazione aziendale: flessibilità, interazione e integrazione nei processi innovativi*, Cedam, Padova, 2001; L. GALLINO, *Il costo umano della flessibilità*, Laterza, Bari, 2005). Con l'affermarsi del paradigma della *nuova economia della conoscenza*, il tema della flessibilità (soprattutto quando declinata in termini qualitativi o "funzionali") si intreccia con il dibattito sulla fine del taylorismo, nella sua caratteristica centrale di separazione tra ideazione ed esecuzione.

Ma il concetto di flessibilità racchiude in sé una pluralità di significati e fa riferimento a prassi alquanto differenziate, rispetto a cui l'unico elemento unificatore sembra essere rappresentato dal superamento dei modelli tradizionali di produzione, di lavoro e occupazionali.

Caratteristica peculiare nel nostro Paese, soprattutto in raffronto ad altri contesti europei, è una tendenza generale a considerare la flessibilità prevalentemente come attributo della forza lavoro, cioè come fattore esterno all'azienda, mentre si presta meno attenzione alla dimensione organizzativa interna.

4.2. L'indagine promossa da Confapi in collaborazione con Cespim e Manpower (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 26), realizzata con riferimento ad un campione significativo di PMI industriali, ha assunto due obiettivi prioritari:

- fornire una prima caratterizzazione del ricorso alle nuove forme di flessibilità del lavoro derivanti dall'attuazione del d.lgs. n. 276/2003, con particolare attenzione alla rilevazione degli eventuali fattori che possono condizionarne negativamente l'utilizzo;
- in chiave di politiche di sviluppo delle PMI, iniziare a mettere a fuoco i rapporti fra flessibilità del lavoro e flessibilità dell'organizzazione, quest'ultima intesa come capacità dell'impresa di progettare la propria struttura e le proprie logiche di funzionamento

“incorporando” il riferimento della flessibilità del lavoro, secondo una logica proattiva piuttosto che reattiva.

L'indagine si iscrive in un più complessivo disegno di ricerca che ha come tema di fondo la declinazione del riferimento alla *flessibilità nella PMI manifatturiera*, nella duplice accezione che questa può assumere:

- “del lavoro”, in termini di modulazione della prestazione nel tempo e nei contenuti;
- “dell'organizzazione”, in termini di progettazione ed implementazione di modelli intrinsecamente dotati di capacità adattativa rispetto alle esigenze determinate dai mutamenti dei mercati e del sistema competitivo in genere.

4.3. L'indagine ha consentito di enucleare i principali concetti di riferimento ed approcci al tema della flessibilità e di verificarne empiricamente la declinazione pratica da parte delle imprese.

In particolare l'indagine realizzata presso un campione significativo di aziende, è pervenuta ad alcune “conclusioni progressive”, da cui è possibile ripartire per delineare i possibili tratti di future politiche a supporto dell'innovazione di “strategia/struttura” delle PMI:

- la flessibilità del lavoro si presenta come un fenomeno in significativa crescita, ma non ancora strutturale: risultato per certi versi non atteso, dove un fattore causale sembra essere riconoscibile nella difficoltà di considerare la flessibilità come un fattore “strutturale” del funzionamento organizzativo;
- il ricorso agli strumenti di flessibilità del lavoro è in genere associato ad una maggiore dinamicità dell'agire d'impresa, sia verso il proprio mercato sia sul proprio sistema produttivo, sia pure in presenza di un panorama fortemente segnato da scarsa proattività dei comportamenti d'impresa anche a fronte di una estesa percezione dei mutamenti delle variabili chiave del sistema competitivo; non si rilevano per altro combinazioni “sicure” (esplicite, leggibili) fra tipo di cambiamento assunto e logiche di ricorso al lavoro flessibile; allo stesso tempo, pur manifestandosi interessanti correlazioni “di tendenza” fra uso del lavoro flessibile e mutamenti organizzativi, il primo non sembra essere pienamente leggibile/letto come componente esplicita del secondo; in molti casi il ricorso alla flessibilità risponde “reattivamente” a problemi e rigidità dell'organizzazione, ove non si riveli di difficile utilizzo proprio a causa di problemi derivanti dalla mancata modificazione della logica di governo di fattori e processi produttivi;
- si osserva comunque una certa discriminazione d'uso fra i diversi tipi di contratto, dove la *ratio* più evidente è il tipo di competenza richiesta al lavoratore. Il che non lascia comunque escludere una possibile competizione interna fra forme di flessibilità (per esempio fra interinale e tempo determinato, ma il discorso potrebbe estendersi alle altre fattispecie evocate dalla l. n. 30/2003, di troppo recente introduzione pratica per poter essere oggetto di diretta osservazione da parte dell'indagine), in ragione dei diversi costi che esse presentano. La rilevata prassi imprenditoriale di delegare la scelta del tipo di contratto a fornitori esterni (agenzie di lavoro interinale, soggetti della mediazione, centri servizio associativi, e soprattutto commercialisti e consulenti del lavoro) mette inoltre in evidenza, oltre all'importanza per l'impresa della riduzione dei costi di transazione, la presenza di razionalità esogene, di sicuro impatto sulla “forma” del fenomeno indagato;
- un ulteriore dato particolarmente importante riguarda la non centralità della motivazione “riduzione del costo del lavoro” nella giustificazione del ricorso a contratti flessibili, a fronte della grande importanza di due altri fattori: la risposta ai picchi, spesso non programmati e la certezza della conclusione del rapporto di lavoro. Questa seconda motivazione non appare solo come una “conseguenza tecnica” della prima, ma piuttosto rimanda ad una più generale tendenza dell'impresa alla “riduzione degli impegni” verso il futuro a causa del quadro di incertezza strutturale che caratterizza l'ambiente attuale. Il rapporto comunque esistente fra flessibilizzazione e costo del lavoro è dunque verosi-

milmente più complesso e sistemico di quanto ipotizzabile, passando per i riferimenti della produttività, della capacità di risposta “sincrona” alle esigenze del cliente e della riduzione del rischio, a fronte dell’aumento dell’incertezza.

L’indagine ha rilevato una presenza abbastanza limitata di aziende che utilizzano contratti atipici o flessibili (soprattutto in riferimento ai nuovi contratti previsti dalla l. n. 30 e al lavoro interinale), con andamenti alterni nel tempo: per quanto riguarda il consolidato, in generale il numero di addetti con contratti atipici o flessibili è rimasto stabile rispetto ad un anno fa, e sono di più le aziende dove diminuisce rispetto a quelle dove cresce.

Le previsioni di utilizzo sono in tendenziale crescita per tutte le tipologie tranne che per il part-time.

Tabella 1 – Presenza di lavoratori flessibili, andamenti, previsioni (percentuali sul totale dei casi).

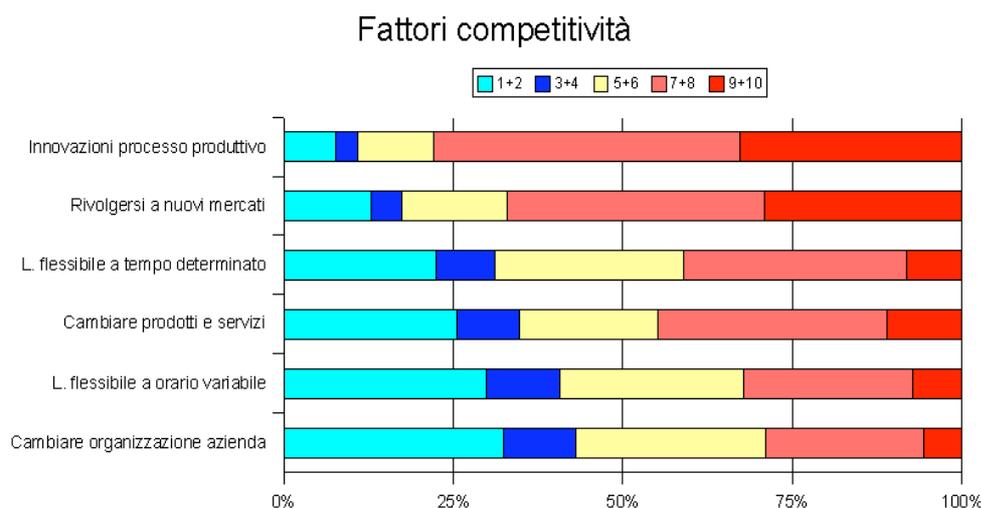
	Aziende in cui sono attualmente presenti	Aumentati rispetto a 1 anno fa	Diminuiti rispetto a 1 anno fa	Previsioni utilizzo (sicuramente + probabilmente sì)
Lavoro ripartito	1,9	Non rilevato	Non rilevato	16,4
Intermittente	2,1			
Contratto inserimento	6,3			
Lavoro distaccato	1,9			
<i>Subtotale</i>	<i>12,1</i>			
Partita IVA	31,1	Non rilevato		
Interinale	17,8	4,0	16,6	25,2
Tempo determinato	33,9	11,0	20,8	37,9
Part-time	43,5	6,8	13,6	41,6
Co.co.co./Progetto	23,4	4,2	13,1	26,4
Apprendisti	26,2	5,6	16,1	32,0

Per quanto riguarda le opinioni degli intervistati in merito agli aspetti su cui puntare per migliorare la competitività dell’azienda, prime in ordine di importanza sono risultate le innovazioni nel processo produttivo e la necessità di rivolgersi a nuovi mercati, mentre la

flessibilità del lavoro si è posizionata su livelli più bassi (soprattutto per quel che riguarda il lavoro ad orario variabile).

Si è rilevata inoltre la scarsa attenzione prestata ai cambiamenti nell'organizzazione dell'azienda, che occupano l'ultima posizione.

Grafico 2 – Importanza attribuita a diversi fattori per migliorare la competitività dell'azienda (percentuale sui casi validi – voti compresi da 1 = per nulla importante a 10 = molto importante, raggruppati in classi di 2).



L'indagine ha evidenziato la natura complessa ed "aperta" della flessibilizzazione del lavoro e dell'organizzazione, determinata ed attraversata da dinamiche fra loro anche contraddittorie, poste sotto il segno delle peculiari condizioni delle piccole e medie imprese italiane. Essa rimanda inevitabilmente ad alcune questioni di fondo, cruciali nell'attribuzione di senso economico (cioè di contributo alla capacità competitiva) alla flessibilizzazione del lavoro, con riferimento a tre grandi problemi:

- i) del rapporto con i mercati, cioè innovazione di prodotto e crescita della capacità di penetrazione ed integrazione nelle strutture globali di produzione e consumo;
- ii) della conseguente ridefinizione dei modi del produrre, cioè innovazione tecnologica ed organizzativa di processo, in particolare delle capacità di programmazione e controllo dei fattori produttivi;
- iii) del rapporto fra l'organizzazione produttiva ed il lavoro ampiamente inteso, a ricomprendere anche la questione sempre più critica del mantenimento e dello sviluppo del capitale di sapere distintivo.

Soprattutto in relazione al terzo punto, l'indagine ha infine messo in evidenza la necessità e l'opportunità di approfondire l'analisi, con particolare riferimento al possibile ruolo delle agenzie di intermediazione lavorativa, per molti versi non più circoscritto/circoscrittibile alla sola attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma progressivamente orientato verso funzioni di accompagnamento e supporto alle imprese nella gestione delle risorse umane.

Armando Occhipinti
Dirigente Area Relazioni Industriali – Confapi

5. Lavoro a tempo determinato

Gli orientamenti della contrattazione collettiva sul lavoro a termine

5.1. A fronte del ruolo riservato alla contrattazione collettiva nell'accesso e nella regolamentazione del contratto di lavoro a termine ad opera del d.lgs. n. 368/2001 (al riguardo cfr. M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine*, Giuffrè, Milano, 2002; L. MONTUSCHI, *Il contratto a termine: istruzioni per l'uso*, in *DLRI*, 2003, 251; V. SPEZIALE, *La riforma del contratto a tempo determinato*, in *q. Rivista*, 2003, 225), i rinnovi contrattuali dell'ultimo biennio offrono un parametro alquanto rilevante per una valutazione dell'atteggiamento della contrattazione collettiva rispetto alla riforma della disciplina legale (per una analisi che valorizza questo profilo da una prospettiva di riconsiderazione sistematica della disciplina del lavoro a termine cfr. L. MONTUSCHI, *Il contratto a termine e la liberalizzazione negata*, in *q. Fascicolo*, sezione *Interventi*).

Si nota in primo luogo, che, pur a fronte della introduzione della causale generale quale condizione di ricorso all'istituto (all'art. 1, d.lgs. n. 368/2001), la considerazione delle ipotesi legittimanti resta una delle materie maggiormente ricorrenti nei contratti collettivi. Benché non manchino casi in cui le disposizioni pattizie si limitano semplicemente a richiamare tale causale generale, ovvero anche a riprodurla pedissequamente (cfr. ad esempio il Ccnl Alimentari-Aziende industriali, 14 luglio 2003, in [📖](#) indice A-Z, voce *Lavoro a termine (o a tempo determinato)*; il Ccnl Aziende Grafiche e Affini, 24 febbraio 2004, in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2004, n. 6; il Ccnl Industria Calzaturiera, 18 maggio 2004, in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2004, n. 22), spesso si rinvencono clausole volte ad individuare specifici casi di legittima apposizione del termine, talora in funzione meramente esemplificativa (cfr. Ccnl Dipendenti Anpas, 14 aprile 2004, in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2004, n. 14; Ccnl Piccola e Media Industria Alimentare, 6 maggio 2004, in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2004, n. 28), altre volte con una formulazione tale da indurre a ritenere sussistente una volontà delle parti di limitare il ricorso all'istituto rispetto all'ampiezza del dato legale (cfr. il Protocollo nazionale per i dipendenti dei *call centers* in *outsourcing*, 18 luglio 2003, in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2005, n. 28; Ccnl Distribuzione Cooperativa, 2 luglio 2004, in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2004, n. 25; Ccnl Imprese e Autorità portuali, 26 luglio 2005, in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2005, n. 30).

La contrattazione collettiva presenta comunque anche significativi profili di armonia con la nuova legge. Quasi nessun contratto collettivo, con la rilevante eccezione del Ccnl Metalmeccanica (Industria), ha trascurato l'opportunità, offerta dall'art. 10, comma 7, d.lgs. n. 368/2001, di determinare limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto in parola (c.d. contingentamento), ed il confronto tra le soluzioni prescelte nei diversi casi consegna una panoramica alquanto variegata. Più o meno alta può essere la percentuale di lavoratori a termine ammessa, in rapporto al numero dei dipendenti a tempo indeterminato: se in alcuni contratti limitazioni piuttosto severe segnalano una certa dose di sfavore delle parti sociali verso questa forma di impiego (cfr. il Ccnl Industria Calzaturiera, 18 maggio 2004, in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2004, n. 22, e il Ccnl Industria Tessile, 28 maggio 2004, in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2004, n. 15, che arrestano la soglia al 5%, o il Ccnl Laterizi e Manufatti, 22 aprile 2004, in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2004, n. 15, che ammette un massimo del 12% di assunzioni a termine), in altre circostanze è verificabile una considerazione ben più positiva (cfr. il Ccnl Terziario, 18 luglio 2003, in [📖](#) indice A-Z, voce *Lavoro a termine (o a tempo determinato)*, e il Ccnl Aziende Turistiche, 2 febbraio 2004, in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2004, n. 5, che fissano il tetto al 20%; ovvero il Ccnl Dipendenti Anpas, cit., che si attesta al 25%).

Il livello del favore riservato ai contratti a termine può essere rivelato anche dall'intervallo temporale che funge da parametro per il calcolo della quota di contingentamento: mentre la base annuale di rilevazione, prevista nel maggior numero di casi, consente un certo numero di sforamenti rispetto alla quota in taluni periodi dell'anno, molto meno semplice sarà trasgredire quando la base sia, ad esempio, semestrale (come nel Ccnl Industria del legno, 22 settembre 2004, in [Boll. Adapt](#), 2004, n. 35).

Talvolta si aggiunge alle disposizioni sul contingentamento la previsione di una soglia cumulativa di ricorso al lavoro non *standard* che comprende congiuntamente il numero massimo di assunzioni a termine e di contratti di somministrazione ammessi: è il caso, ad esempio, del Ccnl imprese edili e affini del 20 maggio 2004, in [Boll. Adapt](#), 2004, n. 20, che pone una soglia complessiva del 25% annuo, e del Ccnl Terziario, cit., che indica la quota del 28%.

Ancora a proposito delle limitazioni quantitative, talvolta si incontrano discipline specifiche in merito ai casi esenti *ex lege* (art. 10, comma 7, d.lgs. n. 368/2001) da dette limitazioni: in particolare, molti contratti si occupano della fase di avvio di una nuova attività, precisandone la definizione (ad esempio, il "periodo successivo all'inizio dell'attività produttiva o all'entrata in funzione di una nuova linea di produzione", come per il Ccnl Industria Chimica, 28 maggio 2004, in [indice A-Z](#), voce *Lavoro a termine (o a tempo determinato)*) e, soprattutto, la durata (ad esempio, i 24 mesi fissati dal Ccnl appena citato o i 12 mesi prescritti dal Ccnl Assoscrittura-Assospazzole, 8 giugno 2004, in [Boll. Adapt](#), 2004, n. 22).

Una corrispondenza alle disposizioni legali che invocano l'intervento dei contratti collettivi si riscontra anche in ordine ai diritti di informazione di cui all'art. 9, d.lgs. n. 368/2001. Sono infatti frequenti sia la previsione di un controllo sindacale sul lavoro a tempo determinato nelle aziende, nella maggior parte con la forma di una comunicazione annuale alle rappresentanze dei lavoratori sulle tipologie di lavori per cui si è fatto ricorso al contratto a termine e sulla quantità dei contratti stipulati (a titolo esemplificativo, tra i più recenti cfr. Ccnl Filiera Ittica e Retifici, 15 giugno 2004, in [Boll. Adapt](#), 2004, n. 23; Ccnl Assoaeroporti, 26 luglio 2005, in [Boll. Adapt](#), 2005, n. 31), sia quella di un diritto di informazione circa i posti a tempo indeterminato vacanti in azienda, attivabile nella maggior parte dei casi a richiesta dei lavoratori interessati (cfr. Ccnl Piccola e Media Industria Tessile, 21 febbraio 2005, in [Boll. Adapt](#), 2005, n. 8; Ccnl Panificatori, 19 luglio 2005, in [Boll. Adapt](#), 2005, n. 28).

Tale profilo si collega a quello del diritto di precedenza sulle nuove assunzioni, che alcuni contratti attribuiscono ai lavoratori già dipendenti a termine dell'azienda. La precedenza può invero essere concessa secondo tecniche giuridiche variabili: talvolta si tratta di un vero e proprio diritto di prelazione (cfr. il Ccnl Cooperative di produzione e lavoro dell'edilizia, 24 maggio 2004, in [Boll. Adapt](#), 2004, n. 20, e il Ccnl Alimentari-Aziende Industriali, cit., il quale prefigura veri e propri percorsi di stabilizzazione occupazionale "attraverso il consolidamento dei rapporti di lavoro a tempo determinato verso il tempo indeterminato", anche tramite strumenti come il part-time), che può essere accordato anche solo ad alcuni lavoratori in ragione di specifici criteri selettivi come ad esempio l'anzianità di servizio (cfr. i contratti integrativi Eurofly, 11 maggio 2005, in [Boll. Adapt](#), 2005, n. 18, e Gruppo ACC, 25 marzo 2005, in [Boll. Adapt](#), 2005, n. 13) o i carichi familiari (cfr. Protocollo nazionale per i dipendenti dei *call centers* in *outsourcing*, cit.); talaltra si impegna semplicemente il datore a valutare l'opportunità di assumere prioritariamente l'ex dipendente (cfr. Ccnl Aziende Turistiche, cit.; Ccnl Personale non dirigente CONI servizi, 24 maggio 2004, in [Boll. Adapt](#), 2004, n. 19; Ccnl Imprese e Autorità portuali, cit.).

La creatività degli attori contrattuali non resta comunque confinata nel percorso tracciato dai rinvii legislativi. Tra i diversi modi in cui la disciplina pattizia ha arricchito il quadro

normativo del lavoro a termine, consueta è la definizione dei limiti di durata dei contratti: disposizioni in merito sono contenute, ad esempio, nel Ccnl Autoferrotranvieri, 18 novembre 2004 (in *Boll. Adapt*, 2004, n. 44), che prevede una durata contenuta tra i 30 giorni e i 12 mesi, o nell'intesa sul personale dipendente da società e consorzi concessionari di Autostrade e Trafori, 12 maggio 2005 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 21), che determina una durata minima di un mese.

A fronte della particolarità di determinate situazioni, poi, le parti sociali hanno definito regolamentazioni del tutto singolari. È il caso del "Contratto di ingresso" disciplinato dal Ccnl del 27 aprile 2005 per il personale artistico scritturato a tempo determinato dai pubblici esercizi con attività di trattenimento e spettacolo (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 27), che consente il sottoinquadramento retributivo in caso di assunzione di lavoratori che nel biennio precedente non abbiano maturato almeno 120 giorni nelle mansioni per le quali si dà luogo all'assunzione; oppure del "Contratto feriale" per il settore alberghiero, definito nell'Accordo provinciale di Bolzano (9 marzo 2004, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 11) e finalizzato all'acquisizione di esperienze pratiche, durante il periodo estivo, da parte degli studenti frequentanti scuole alberghiere e simili.

Sempre nell'ottica dell'arricchimento e della diversificazione del quadro normativo, è ricorrente nei contratti nazionali il rinvio alla sede decentrata per l'introduzione di correttivi o specificazioni alla disciplina generale: nella maggior parte dei casi la delega concerne il potere di contingentamento, e si esprime consentendo ai contratti aziendali di modificare in senso incrementale la soglia definita dal contratto nazionale (cfr. fra i molti il Ccnl Aziende Grafiche e Affini, cit.; il Ccnl Laterizi e Manufatti, cit.; il Ccnl Industria del legno, cit.); non mancano tuttavia rinvii più generali, come nel caso del Ccnl Terziario, cit., che trasferisce *in toto* a quella sede la competenza a normare i casi e le condizioni in cui si può ricorrere al diritto di precedenza, o il Protocollo nazionale per i dipendenti dei *call centers* in *outsourcing*, cit., che si spinge a prevedere la possibilità di rivedere interamente la materia del lavoro a termine al secondo livello contrattuale.

Iacopo Senatori

Assegnista di ricerca

Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi»

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

6. Mercato del lavoro

Occupazione nel mezzogiorno d'Italia: un bilancio sui risultati del rapporto Svimez 2004

Sommario: **6.1.** Premessa. – **6.2.** Qualche dato sull'occupazione nel Mezzogiorno. – **6.3.** Quali priorità nel processo di riforma?

6.1. La modulazione o rimodulazione delle politiche del lavoro in base alle specificità dei mercati non rappresenta, invero, un tema su cui la riflessione sia iniziata solo di recente; tuttavia, oggi, esso acquista una nuova vitalità. Difatti, se ne parla in merito all'opportunità di far fronte alla crisi del Mezzogiorno d'Italia ricorrendo a strumenti calibrati sulle peculiarità socio-economiche di questa macro-regione debole. Come è noto, infatti, l'economia italiana è caratterizzata da uno spiccato dualismo territoriale dovuto, in larga misura, a ritardi strutturali stratificatisi nel tempo. Tale particolare condizione – non, peraltro, esclusiva dell'Italia – comporta la necessità di pianificare e programmare interventi economici mirati e di lungo periodo, non potendo tale *gap* essere colmato dagli automatismi propri del mercato. In questa prospettiva, assumono rilievo tutti quegli stru-

menti informativi e di ricerca che, raccogliendo e organizzando dati economici, sono essenziali per progettare interventi di riforma e di sviluppo. Uno di questi è senz'altro il Rapporto Svimez (per il cui testo integrale si rinvia a [Boll. Adapt](#), 2005, n. 21 – Studi/eventi/bandi), il quale rileva annualmente, attraverso il ricorso ad una metodologia di tipo statistico-quantitativa, le variazioni dei tassi di crescita e di sviluppo del Mezzogiorno d'Italia.

Prima di procedere all'analisi dei dati relativi all'occupazione del Mezzogiorno è opportuno formulare qualche considerazione sull'andamento generale dell'economia meridionale nel 2003. Dai risultati delle ricerche compiute dalla Svimez si evince che, nonostante le numerose misure adottate nel corso del tempo – dall'intervento c.d. straordinario ai provvedimenti legislativi e governativi che hanno fatto seguito ad esso –, il sud del Paese incontra oggi, a seguito di un'apparente ripresa registrata fino al 2002, difficoltà competitive crescenti. In secondo luogo, è evidente che il dualismo territoriale non accenna a ridursi; pertanto, seppur con rilevabili differenziazioni tra le varie Regioni del sud, rimane il dato macroscopico del profondo divario economico e sociale con il nord. In particolare, nel Mezzogiorno l'incremento del prodotto interno lordo nel 2003 – 0,3%, valore di poco superiore a quello del centro-nord – è un risultato che fa seguito ad un biennio durante il quale il tasso di crescita dell'economia meridionale aveva mostrato un significativo differenziale positivo nei confronti del resto del Paese: 1,1% nel 2002 e 2,5% nel 2001 a fronte dello 0,1 e l'1,5% dell'area rimanente. Si registra, quindi, un mutamento di tendenza nelle Regioni meridionali che va interpretato anche alla luce del nuovo assetto della geografia economica internazionale. Infatti, se in passato le piccole e medie imprese italiane e, in particolar modo meridionali, potevano contare su una “relativa protezione” dal mercato internazionale, per effetto della loro minore integrazione con esso, oggi, invece, avvenimenti come l'allargamento ad est dell'Unione Europea ovvero l'entrata in scena di nuovi *competitors* (primo tra tutti la Cina) comportano una necessaria ricerca di nuovi vantaggi competitivi per far fronte alle sfide di un mercato “senza confini”. Tuttavia, sarebbe riduttivo – e forse lusinghiero – attribuire a soli fattori esterni la crisi dell'economia meridionale. È, quindi, opportuno mettere in luce che, oltre alle storiche debolezze di questa parte d'Italia, le difficoltà di crescita e sviluppo sono imputabili anche alla scarsa competitività del sistema Paese: circostanza questa che rende ancora più ardua l'opera di risanamento e modernizzazione delle Regioni meridionali.

6.2. A confermare le considerazioni sin ora esposte sovengono i rilievi effettuati dalla Svimez in materia di occupazione, disoccupazione e forze di lavoro. Infatti, anche le tendenze del mercato del lavoro riflettono andamenti molto differenziati nelle due ripartizioni territoriali: la dinamica dell'occupazione meridionale, dopo un triennio in cui si sono registrati tassi di crescita annuali superiori in media al 2%, nel 2003 ha subito un forte rallentamento attestandosi sullo 0,2%, mentre nel centro-nord non ci sono stati scostamenti di rilievo (1,4% nel 2003 e 1,3% nel 2002). Scomponendo la crescita dell'occupazione a livello nazionale si evince che essa è in larga parte ascrivibile alla componente c.d. tipica (rapporto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato). Infatti, il tasso di crescita delle componenti “flessibili” (rapporti di lavoro a tempo determinato e a tempo parziale) si è ridotto dal 3,9% (del 2002) allo 0,9% (del 2003); ne risulta che dei 225 mila posti di lavoro creati nel 2003 solo 26 mila sono ascrivibili alla componente “atipica” a fronte dei 199 mila riconducibili alla tipologia contrattuale standard (che costituisce, pertanto, l'80% dell'occupazione complessivamente creata). L'indagine sulle forze di lavoro nella media del 2003 precisa inoltre che, su 149 mila dipendenti in più a tempo indeterminato e orario pieno, 102 mila si trovano al centro-nord e 47 mila nel Mezzogiorno. In merito a tali aumenti bisogna, però, segnalare che gran parte di essi ha riguardato individui compresi tra i 50 e i 64 anni: quindi, il fenomeno dell'aumento dei posti di lavoro va ridimensionato a fronte del ruolo svolto dal consolidamento di posizioni occu-

pazionali già attive. Peraltro, la riduzione delle assunzioni a termine e/o ad orario ridotto è particolarmente significativa proprio nel Mezzogiorno; la lettura di tale dato, accanto a quello che riporta la modesta crescita dei rapporti a tempo pieno ed indeterminato, ci offre una panoramica, abbastanza chiara, del rallentamento delle Regioni meridionali nella dinamica dell'occupazione.

Del resto, i dati appena riportati riflettono la crisi economica che "a raggiera" ha colpito tutti i settori dell'economia nel Mezzogiorno. Pensiamo, infatti, al caso più emblematico che riguarda il terziario. Tale settore aveva negli ultimi anni fornito una forte spinta alla crescita dell'occupazione delle Regioni meridionali; nel 2003, invece, la percentuale dei nuovi occupati è aumentata solo dello 0,4% (circa 15 mila unità) mentre nell'anno precedente la percentuale rilevata era pari al 2,3%. La flessione occupazionale allo stesso modo interessa il settore agricolo nel quale, soprattutto a causa della forte riduzione dei lavoratori autonomi, si assiste alla perdita di circa 18 mila unità lavorative. Anche il settore industriale risente degli effetti negativi della crisi: infatti, se nel campo dell'edilizia l'andamento è stagnante (nel 2003, come nell'anno precedente, si registra una crescita del tasso di occupazione dello 0,2%), in quello dell'industria in senso stretto si registra una significativa decelerazione: difatti, a fronte del 4,1% del 2002, la crescita dell'occupazione nel 2003 è pari all'1,3% (circa 12 mila unità di lavoro in più). Gli unici settori in cui il *trend* occupazionale esprime delle percentuali positive sono il commercio (2,3% nel 2003 rispetto all'1,7% nel 2002) e, moderatamente, i trasporti e le comunicazioni (che passano da un -1,4% nel 2002 ad uno 0,7% nel 2003).

Pertanto, sono soprattutto le peggiori condizioni del mercato del lavoro meridionale ad incidere sul differenziale dell'Italia rispetto ai principali Paesi europei. Infatti, come conferma il Rapporto, mentre il tasso di occupazione nel centro-nord è stato nel 2003 in linea con la media dei Paesi europei (circa il 62%), al sud, invece, è rimasto al di sotto di tale soglia di quasi venti punti.

Nel rapporto, peraltro, accanto ai dati negativi sin ora esposti, si segnala la riduzione del divario tra la crescita della domanda e quella dell'offerta di lavoro: tale dato va interpretato, al fine di smorzare facili entusiasmi. Ci sono, infatti, almeno tre fenomeni che influenzano la positività del risultato rilevato: l'altissima percentuale di lavoro irregolare; la riduzione del numero di persone in cerca di occupazione e, infine, un processo di migrazione interna che conduce soprattutto i giovani meridionali a spostarsi verso il nord del Paese in cerca di migliori opportunità lavorative. In particolare, il fenomeno del lavoro sommerso assume proporzioni sempre più preoccupanti specie se comparato con la recente contrazione dell'irregolarità nella zona centro-settentrionale. Infatti, nel triennio 2000-2003, mentre nel centro-nord si registra una riduzione di circa 230 mila unità lavorative irregolari, nel Mezzogiorno emerge un aumento delle stesse pari a circa 100 mila unità.

Dunque, nel Meridione si presenta uno scenario anomalo e altamente problematico; infatti, è evidente una fuoriuscita di disoccupati non verso lo *status* di occupato ma verso una condizione di inattività sul mercato del lavoro. Tale fenomeno è evidentemente pericoloso e non solo in termini economici, ma per la deriva che può generare a livello sociale, soprattutto in regioni dove frequenti sono le forme di datorialità assai contigue alla criminalità organizzata.

6.3. Il modello europeo fondato su competitività e coesione rimane, allora, sullo sfondo. Tuttavia, è necessario affrontare la difficile condizione del Mezzogiorno con un approccio costruttivo, cercando di cogliere soprattutto le opportunità offerte dal recente mutamento dell'economia internazionale. In particolare, l'appartenenza ad un mercato composto da 450 milioni di individui potrà fornire una spinta all'impiego di risorse tuttora inutilizzate, o ancora, aumentare la domanda potenziale di turismo: in tal modo, il

Meridione potrebbe assumere una nuova centralità all'interno del bacino del Mediterraneo.

La sfida è, dunque, "europeizzare" il Mezzogiorno rendendolo partecipe dei processi di sviluppo continentali. La strada per il raggiungimento di tale traguardo può essere costruita solo pianificando un processo di riforma che sia in grado di cogliere i punti di forza di cui il sud è dotato. A tal fine risulta preliminare il sostegno del processo di industrializzazione, che non può essere limitato alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese. Innanzitutto, va incentivata la creazione di reti e distretti d'impresa, per superare il problema della scarsa crescita dimensionale delle aziende, che riduce le capacità competitive delle stesse nel mercato globale; inoltre, è necessario intervenire con una politica di attrazione degli investimenti nazionali ed esteri volta al consolidamento del tessuto imprenditoriale meridionale.

Il Rapporto, inoltre, propone concreti programmi d'azione in materia di politiche del lavoro. In proposito, si pone l'accento sulla possibilità di "deroghe territoriali" gestite dalle parti sociali a sostegno di progetti di investimento che favoriscano lo sviluppo dei sistemi locali. Un simile intervento sarebbe in linea con il decentramento dei meccanismi di *governance* in atto nel Paese. Nell'ambito della valorizzazione del livello locale sarebbe opportuno consolidare anche il principio della concertazione, per allargare la partecipazione ai programmi di intervento a tutti i soggetti interessati sul territorio, al fine di definire politiche di sviluppo che rispondano efficacemente alle specificità dei diversi contesti. Funzionale agli obiettivi di crescita, non solo economica, è anche una più efficace politica per l'istruzione – intesa in tutte le sue componenti come scuola, Università, e formazione professionale – al fine di rendere competitivo in modo più mirato anche il capitale umano delle Regioni meridionali. Altra leva per lo sviluppo potrebbe essere la promozione e la valorizzazione di un sistema in cui le imprese meridionali collaborino con le Università e con i Centri di ricerca per conquistare competitività grazie alle innovazioni dei prodotti, dei processi e dell'organizzazione. Infine, un'efficace politica di coesione sociale ci riporta necessariamente alla questione della riforma del sistema di *welfare* che dovrà essere più orientata alla promozione di opportunità e a fronteggiare il rischio disoccupazione.

In conclusione, per affrontare la "questione meridionale" ed il connesso dualismo territoriale italiano è indispensabile una politica di intervento che affianchi, allo sviluppo economico territoriale, interventi di carattere sociale per diffondere una cultura della legalità, della cui assenza risentono non solo le imprese ma la collettività tutta.

Anna Maria Montrone

*Dottoranda di ricerca in Relazioni di lavoro internazionali e comparate
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

6. Mercato del lavoro (segue)

La legge in materia di occupazione, tutela e qualità del lavoro della Regione Friuli-Venezia Giulia

Sommario: **6.4.** Breve *excursus* storico. – **6.5.** Il nuovo assetto istituzionale. – **6.6.** La "rete" dei servizi per l'impiego. – **6.7.** Politiche attive, gestione di crisi occupazionali e inserimento dei disabili. – **6.8.** Apprendistato.

6.4. La Regione Friuli-Venezia Giulia, mediante la l.r. n. 18/2005, contenente "Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro" (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 30), giunge ad un ulteriore *approdo* nella definizione del proprio "Sistema regionale per

l'impiego". Trattandosi, difatti, di ente territoriale ad autonomia differenziata, questo aveva sperimentato con il d.lgs. n. 514/1996 – insieme alle Province autonome di Trento e Bolzano – la delega di funzioni amministrative “in materia di collocamento e avviamento al lavoro” già prima delle Regioni a Statuto Ordinario, le quali ne avrebbero beneficiato solo l'anno successivo (d.lgs. n. 469/1997, in  indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*).

Tuttavia, il modello organizzativo allora prescelto dal Friuli-Venezia Giulia – diversamente da quello *predefinito* dal citato d.lgs. n. 469 – non prevedeva una *sub-delega* necessaria delle competenze in materia di collocamento dalla Regione alle Province (si noti che il “mantenimento” di tali competenze in capo a queste ultime è stato ribadito dall'art. 3, 2° comma, del d.lgs. 276/2003 sebbene la Corte Costituzionale abbia ritenuto tale norma statale “cedevole” alla luce della considerazione che si tratta di “funzioni e servizi pubblici che non possono subire interruzioni se non a costo di incidere su diritti che non possono essere sacrificati, [...], senza precludere – pertanto – la possibilità di diverse discipline da parte delle Regioni”, cfr. Cost. 28 gennaio 2005 n. 50, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 4, per un commento generale alla sentenza vedi S. SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *q. Fascicolo*), ma era “agenziale”, basato cioè sull'accentramento presso la Agenzia regionale per l'impiego, e le sue articolazioni territoriali, delle funzioni e compiti in materia di collocamento e politiche attive (L.r. n. 1/1998).

Su tale modello si è poi intervenuti con la L.r. n. 3/2002, la quale disponeva, seppure gradualmente, il trasferimento alle Province delle competenze – ma non del personale – prima attribuite alla Agenzia, soppressa a partire dal 1° gennaio 2003, riservando invece alla Regione una funzione di “regia”.

L'impianto normativo così predisposto, tuttavia, necessitava di essere rivisto alla luce della riforma costituzionale del 2001 e dei “principi fondamentali” contenuti nella l. n. 30/2003 (in  indice A-Z, voce *Riforma Biagi*) e nei relativi decreti attuativi. Con riguardo al primo aspetto, come precisato nella Relazione al ddl n. 127/2005 da cui è *scaturita* la legge in commento, la Regione ha inteso avvalersi della regola della “condizione più favorevole” posta dall'art. 10 della l.cost. n. 3/2001, a mente della quale: “Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale [...] per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”. Si è così ritenuta estesa anche al Friuli-Venezia Giulia – ed è stata pertanto esercitata – la potestà concorrente in materia di “tutela e sicurezza al lavoro”, attribuita dalla riforma costituzionale alle Regioni a Statuto ordinario.

6.5. Con la legge in commento, innanzi tutto, si è nuovamente intervenuti sull'assetto istituzionale del “Sistema regionale per l'impiego”, rivisitando ed aggiornando gli strumenti e gli enti previamente disciplinati dalla citata L.r. n. 1/1998 (Titolo I). A tal fine è stata riconfermata la ripartizione di competenze tra Regione e Province, assegnando alla prima le “funzioni di programmazione, indirizzo, regolamentazione, coordinamento, monitoraggio, controllo e vigilanza”, nonché quelle “attinenti ai rapporti internazionali, con l'Unione Europea, con lo Stato e con le altre Regioni” e “ogni altra funzione che richiede l'esercizio unitario a livello regionale” (art. 2), tra l'altro, dotando la Giunta regionale di apposito potere sostitutivo nei confronti degli enti locali inadempienti (art. 72). In capo alle Province, invece, è confermato il compito di erogatore dei servizi sul territorio, in particolare in materia di: politica attiva del lavoro, collocamento, avviamento al lavoro e servizi all'impiego, conciliazione delle controversie di lavoro, rilascio dei provvedimenti relativi ai procedimenti di ingresso dei lavoratori stranieri e attuazione, per quanto di competenza, del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (art. 7). Sicché è anche disposto il trasferimento alle Province del personale appartenente alla Direzione regio-

nale competente (art. 74), nonché la messa a disposizione gratuita, sempre in favore di queste ultime, dei beni mobili e immobili prima utilizzati dalla stessa amministrazione regionale (art. 73) e un congruo finanziamento per l'anno in corso (art. 80, comma 3). Infine, sede materiale in cui si realizza il necessario coordinamento tra le azioni di Regione e Province è il "Comitato di coordinamento interistituzionale", composto dall'Assessore regionale competente in materia di lavoro, che lo presiede, e dagli "Assessori provinciali competenti in materia di lavoro" (art. 6). Si aggiunga che questi ultimi sono presenti anche nella "Commissione regionale per il lavoro" (vedi *infra*), coinvolgendo pertanto anche gli enti locali nel processo di concertazione con le parti sociali.

Il Friuli-Venezia Giulia si è quindi dotato di un "Programma triennale regionale di politica del lavoro" (art. 3), nell'ambito del quale si sostanzia il ruolo di "regia" regionale e che costituisce "riferimento per la definizione dell'azione delle Province". Esercita una funzione consultiva nella predisposizione di tale documento, in attuazione del ruolo espressamente riconosciuto alla "concertazione sociale" dall'art. 1 della l.r. n. 18/2005, la "Commissione regionale per il lavoro" (art. 5), organo permanente tripartito chiamato ad assicurare il "concorso delle parti sociali nella determinazione delle politiche del lavoro e nella definizione delle relative scelte programmatiche e di indirizzo".

Infine, sebbene rimanga incardinato all'interno della amministrazione regionale anche l'"Osservatorio del mercato regionale del lavoro", sulla base delle cui analisi e rilevazioni è predisposto ed aggiornato il Programma triennale, l'integrale adozione dell'originario modello organizzativo-funzionale *ex d.lgs. n. 469* – e vale a dire prima della sentenza C. Cost. n. 74/2001 (in *RIDL*, 2002, 230 ss., con nota di M. TIRABOSCHI, *Il conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro tra decentramento amministrativo e federalismo*) – è confermata dalla rimessa in opera della "Agenzia regionale del lavoro e della formazione professionale" (art. 9), "ente funzionale della Regione", dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale.

6.6. La l.r. n. 18/2005 detta poi le norme dedicate alla costituzione della rete dei servizi locali per l'impiego (Titolo II). Va subito detto che, in coerenza con le indicazioni del legislatore nazionale, le Province vengono chiamate a promuovere "la costruzione di reti di servizio con i soggetti pubblici e privati che operano nel loro territorio" (art. 7, comma 3). Sono pertanto disciplinati in tale ambito non solo le attività svolte dalle Province tramite i Centri per l'impiego (CPI), ma anche gli istituti rivolti al controllo pubblicistico degli altri operatori pubblici e privati che intendano agire nel mercato del lavoro locale.

Si tratta cioè di garantire che i soggetti "che erogano servizi nell'ambito del sistema regionale dei servizi per l'impiego *forniscano* le proprie prestazioni a tutti gli utenti, persone e imprese, che ad essi si rivolgono, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di pari opportunità, con particolare attenzione alle categorie più deboli e a quelle con maggiore difficoltà nell'inserimento lavorativo" (art. 26, corsivo mio).

Vengono così specificate le attività attribuite alle Province ed ai loro uffici (si noti che, ai sensi dell'art. 27 della legge in commento, i servizi di orientamento in Friuli-Venezia Giulia sono svolti anche da apposite strutture regionali, mantenute in vita): si tratta non solo dell'esercizio di funzioni squisitamente autoritative e di controllo pubblicistico di vario genere, anche relativamente al sistema di relazioni industriali locale (certificazione dello stato di disoccupazione; ricezione e gestione delle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro; avviamento a selezione negli enti pubblici e nella P.A.; rilascio dei provvedimenti relativi ai procedimenti di ingresso dei lavoratori stranieri; composizione delle vertenze collettive di lavoro e nell'ambito delle procedure di mobilità, a livello provinciale; ricezione delle richieste di costituzione dei collegi di conciliazione e arbitrato; ecc.), ma anche di quelle attività più innovative e specialistiche, in primo luogo rivolte alla promozione della occupabilità dei lavoratori (accoglienza e di orientamento al

lavoro; consulenza alle imprese; informazione sui servizi disponibili, sugli incentivi e sulle politiche attive per l'inserimento al lavoro o la creazione di lavoro autonomo; intermediazione fra domanda e offerta di lavoro; accompagnamento all'inserimento, al collocamento mirato e al mantenimento al lavoro per i disabili; accompagnamento all'inserimento per le persone in condizione di svantaggio personale e sociale; servizi di mediazione culturale per lavoratori stranieri; rilevazione dei fabbisogni formativi).

Peraltro, proprio l'erogazione di alcuni di tali ultimi servizi, potrà avvenire anche tramite operatori accreditati dalla Regione. Difatti, l'art. 24 individua – in parte – i “servizi al lavoro” (attività di orientamento al lavoro; di incontro tra domanda e offerta di lavoro, di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, di promozione dell'inserimento lavorativo degli svantaggiati, di sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori, di preselezione, di supporto alla ricollocazione professionale, di monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro, nonché le ulteriori attività individuate dalla Giunta) che, al ricorrere di specifiche condizioni legali (vedi *infra*), potranno essere affidati, “con atto successivo e distinto” della Regione o delle Province, a soggetti diversi dai CPI, appunto, previamente accreditati. A tal fine, con successivo atto regolamentare, la Giunta, sentite le associazioni dei datori di lavoro e le OO.SS., definirà gli aspetti procedurali e i requisiti minimi per l'accreditamento, i criteri di misurazione dell'efficacia ed efficienza e gli standard essenziali di erogazione dei “servizi al lavoro”, nonché gli strumenti negoziali con cui detti servizi possono essere “esternalizzati”. Come anticipato, Regione e Province nell'avviare tali partenariati dovranno attenersi a taluni criteri indicati dalla legge (art. 25) e vale a dire: “ricorso al soggetto privato in base ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, unitamente a criteri di cooperazione, integrazione e qualità, valutati oggettivamente anche sulla base del rapporto tra i costi e i benefici del servizio fornito” e “motivata impossibilità del servizio pubblico a svolgere il servizio da affidare”. D'altro canto, in capo agli stessi soggetti affidatari peseranno, non solo gli adempimenti necessari a ottenere/mantenere il titolo abilitativo regionale (tra questi si segnalano, in quanto non previsti dal legislatore nazionale, gli obblighi di “applicazione integrale degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali, territoriali e aziendali e della normativa vigente sull'attuazione del principio di parità di genere”), ma anche doveri informativi (“comunicare alla Regione e alle Province le buone pratiche realizzate, nonché le informazioni e i dati relativi all'attività svolta e ai risultati conseguiti”) ed *informativi* (obbligo “di interconnettersi alla Borsa continua nazionale del lavoro (BCNL), attraverso il nodo regionale, e con il Sistema informativo regionale lavoro”).

Strettamente connesso con l'accreditamento – sebbene si tratti di istituti con *ratio* del tutto distinte – è l'autorizzazione regionale allo “svolgimento delle attività di intermediazione, di ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione” (art. 23). Tuttavia, la legge regionale si limita a rinviare ad una successiva fonte secondaria, ancora non emanata, cui spetterà in effetti disciplinare tale materia.

Completano il Titolo II le norme relative al “Sistema informativo regionale lavoro” (art. 28), “strumento informativo” la cui gestione è affidata all'Agenzia tecnica sopra richiamata, che ne dovrà assicurare il collegamento con il Sistema informativo lavoro (SIL), con la BCNL e la rete europea dei servizi all'impiego EURES (*European Employment Services*) e con i sistemi di altri Stati. A tale ultimo proposito, si segnala che la posizione di confine del Friuli-Venezia Giulia ha indotto a dedicare il Titolo IV della legge in commento alla “Internazionalizzazione del mercato del lavoro”, attribuendo alla Regione il compito di favorire “lo sviluppo delle relazioni in materia di lavoro con le Regioni e gli Stati vicini [...] con l'obiettivo di promuovere la cooperazione, la circolazione dei lavoratori, lo scambio delle esperienze e la collaborazione in materia di lavoro e di formazione”.

6.7. Il Titolo III, il più corposo e programmatico della legge in commento, sostanzia alcuni dei principali obiettivi posti all'art. 1, disegnando nuovi strumenti di intervento regionale nel mercato del lavoro di riferimento, i quali dovranno tutti trovare spazio nell'ambito del citato Programma triennale.

In primo luogo, è prevista l'adozione di misure di sostegno alla "assunzione, la stabilizzazione occupazionale, lo sviluppo di nuove attività imprenditoriali e l'inserimento in qualità di soci-lavoratori di cooperative" delle donne e dei soggetti "in condizioni di svantaggio sociale" (rientrano in tale ultima categoria gli *over 45*, i "lavoratori svantaggiati" di cui all'art. 2, lett. *f*), del regolamento (CE) n. 2204/2002 (in indice  A-Z, voce *Aiuti di Stato*) e i soggetti di cui all'art. 4, comma 1, l. n. 381/1991). Sono così riconosciuti incentivi ai datori di lavoro in caso di assunzione a tempo indeterminato (anche a tempo parziale) di detti soggetti (art. 30), agli stessi "svantaggiati" per la costituzione o l'acquisizione di una partecipazione prevalente in nuove imprese (art. 31) e per favorire il loro inserimento in qualità di soci-lavoratori in cooperative (art. 32).

In generale poi per favorire la "stabilità occupazionale", è prevista la realizzazione, da parte della Agenzia tecnica e delle Province di "programmi di intervento" (art. 33). Attraverso i CPI verranno così forniti "servizi di consulenza mirata" per i co.co.co. in modalità progetto e le "altre forme di lavoro parasubordinato"; verrà inoltre favorito l'accesso di questi soggetti alla formazione e saranno concessi "incentivi per la trasformazione di rapporti di lavoro ad elevato rischio di precarizzazione in rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato".

Merita di essere qui analizzato il Titolo VI della l.r. n. 18, in quanto sono ivi disciplinate delle misure dirette proprio ai quei soggetti che, a causa di un percorso lavorativo non continuativo, sperimentano difficoltà nell'accesso al credito e necessitano di forme di sostegno economico nei periodi di assenza di lavoro, ad ulteriore testimonianza dell'impegno del Friuli-Venezia Giulia nel contrastare i potenziali effetti negativi derivanti dalla diffusione dei c.d. lavori flessibili (sottolinea tale aspetto P.A. VARESI, *Le politiche del lavoro della regione Friuli Venezia Giulia*, in *DPL*, 2005, 2426 ss.).

Per la realizzazione della prima finalità è previsto l'intervento della Regione – "con propria norma" e "sentite le parti sociali" – tramite l'istituzione di un Fondo di garanzia o il sostegno a forme mutualistiche di garanzia, al fine di aumentare la capacità di spesa dei "lavoratori subordinati privi di un contratto di lavoro a tempo indeterminato", dei soggetti che si trovino in "situazioni di difficoltà individuate con regolamento", nonché dei "collaboratori coordinati e continuativi a progetto e con altre forme di lavoro parasubordinato". Per la seconda è contemplato un supporto, di "carattere esclusivamente integrativo", a piani realizzati dagli enti bilaterali per il sostegno al reddito dei lavoratori privi dei requisiti per i trattamenti di integrazione salariale. In tal caso l'amministrazione si accollerà l'erogazione di borse di studio a favore dei lavoratori coinvolti in tali piani e sosterrà "accordi aziendali per la riduzione dei tempi di sospensione tramite l'utilizzo di orari di lavoro flessibile". Più genericamente è altresì previsto il sostegno alla sperimentazione di iniziative, realizzate con le parti sociali e il concorso di imprese e di lavoratori, per garantire un aiuto economico in particolare in favore dei lavoratori svantaggiati e a rischio di esclusione sociale.

Ritornando al Titolo III, in quest'ultimo trovano spazio anche misure dirette al c.d. *active ageing* – prolungamento della vita attiva – (art. 34) e la c.d. somministrazione *in workfare* (art. 35), di cui all'art. 13 del d.lgs. 276/2003. A tale ultimo proposito va rilevato che la l.r. n. 18 – sebbene la l. n. 80/2005 abbia fatto venir meno la necessità dell'intervento regionale per la regolazione di dettaglio dell'istituto, sicché esso risulta immediatamente operativo (vedi P. RAUSEI, *Poche ma incisive novità per la riforma Biagi dal "pacchetto competitività"*, in *q. Rivista*, 2005, n. 3, 874 ss.) – appare diretta alle sole agenzie di somministrazione che intendono operare "mediante l'utilizzo di risorse pubbliche regio-

nali o mediante forme di raccordo e sostegno della Regione o delle Province”. Solo in tali casi gli operatori saranno tenuti ad ottenere l’accreditamento regionale, a stipulare una convenzione con le Province e svolgere gli interventi formativi in favore di tutti i lavoratori coinvolti. Altri adempimenti, diretti a qualificare l’impegno *sociale* di tali soggetti, discenderanno poi da un successivo atto della Giunta, con cui verranno individuati: gli standard minimi dei piani di inserimento nel mercato del lavoro e degli interventi formativi; i requisiti professionali dei *tutor* aziendali; le procedure per il controllo di legittimità dei percorsi di reinserimento lavorativo effettuati; i criteri per la definizione della congruità dell’offerta lavorativa; le cause che legittimano il rifiuto della stessa offerta da parte del soggetto.

Meritano di essere sommariamente menzionate a questo punto, perché anch’esse di carattere innovativo, alcune misure di carattere promozionale (così G. FALASCA, *Friuli Venezia Giulia: approvata la legge sul mercato del lavoro*, in *GLav*, 2005, n. 31) da ultimo, al centro del dibattito scientifico e politico, non solo nazionale. Si tratta di interventi diretti a ritagliare un ruolo della Regione nella promozione della “qualità del lavoro” – ed in particolare in materia di parità di genere (art. 49), conciliazione dei tempi di famiglia, di vita e di lavoro (art. 50) e responsabilità sociale dell’impresa (art. 51) – e nel “contrasto del lavoro sommerso e irregolare e tutela della salute e della sicurezza sul lavoro”. Tali ultimi obiettivi sono realizzati attraverso il coinvolgimento di organismi regionali esistenti (Assessorati, Agenzia regionale della sanità, ecc.), ovvero da costituire (Comitato regionale di coordinamento per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro), ma anche di tutte le altre istituzioni competenti (organi periferici dello Stato, Università, Cles) e delle parti sociali, e si sostanziano nella promozione di iniziative di vario genere, nella diffusione di informazioni e nella concessione di specifici incentivi.

Il Capo III dello stesso Titolo ritaglia poi un particolare ruolo della Regione nella “gestione delle situazioni di grave difficoltà occupazionale”, al fine di affrontare e ridurre l’impatto negativo di dette crisi sul territorio e sul mercato del lavoro e di difendere il patrimonio produttivo regionale e le risorse professionali e imprenditoriali.

Oltre ad una specifica attività di monitoraggio ed analisi economica affidata alla Agenzia tecnica, è regolata una “procedura di intervento integrata” e concertata tra i diversi livelli istituzionali interessati e le parti sociali, finalizzata alla stesura – a seguito della dichiarazione formale dello “stato di grave difficoltà occupazionale” – di un “Piano di gestione” della crisi stessa. Tale documento, sottoposto alla approvazione della Giunta, si sostanzia, tra l’altro, in specifici programmi, anche finanziati dagli enti locali, rivolti, da una parte, alla realizzazione – “con il concorso preminente” dei CPI – di misure di accompagnamento dei lavoratori e, dall’altra, alla realizzazione di progetti per il rilancio o la riconversione del tessuto industriale e imprenditoriale, anche attraverso la promozione di nuove attività imprenditoriali. Spetterà alle Province quindi l’attuazione del “Piano”: queste provvederanno tramite la concessione di incentivi sia per l’assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori, sia per la creazione di impresa; ovvero mediante il riconoscimento di contributi per la frequenza ai corsi di riqualificazione e di “misure speciali” sperimentali, volte a favorire l’inserimento lavorativo di disoccupati non *coperti* da ammortizzatori sociali.

Infine, il Titolo III, in continuità con più risalenti interventi regionali (l.r. n. 41/1996) e nazionali (l. n. 68/1999, in  indice A-Z, voce *Disabili (lavoro dei)*), disciplina l’inserimento lavorativo delle persone disabili.

Viene anzitutto precisato il ruolo di “regia” della Regione e quello “gestionale” delle Province. I compiti della prima, al fine di “garantire omogeneità e assicurare pari opportunità sul territorio regionale”, riguarderanno in particolare la disciplina di dettaglio di diversi istituti di cui alla citata l. n. 68/1999 (convenzioni per l’inserimento lavorativo delle persone disabili; ripartizione tra le Province delle disponibilità del Fondo per il

diritto al lavoro dei disabili; esoneri parziali, incentivi alle assunzioni, ecc), mentre spetterà alle Province, anche mediante l'istituzione di appositi Fondi, curare l'attuazione di tutti gli interventi volti a favorire l'inserimento lavorativo di tali soggetti (avviamento lavorativo, tenuta dell'elenco e predisposizione e aggiornamento della graduatoria; rilascio delle autorizzazioni agli esoneri e alle compensazioni territoriali; stipulazione delle convenzioni; concessione degli incentivi all'assunzione, ecc.).

Risulta altresì disciplinato l'istituto delle "convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili" (art. 14, d.lgs. n. 276/2003), aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali da parte delle imprese associate o aderenti, ed in particolare l'esercizio del potere di validazione attribuito dalla legge nazionale alle amministrazioni regionali. Anche in questo caso, la disciplina di dettaglio della materia è affidata alla Giunta; questa provvederà, sentita la Commissione di cui all'art. 5, a fissare, tra l'altro, il coefficiente minimo di calcolo del valore unitario delle commesse che può essere determinato dalle convenzioni, i limiti quantitativi massimi della quota di assunzioni obbligatorie che può essere coperta con le convenzioni e che "in ogni caso non può eccedere un quinto del totale", nonché le procedure per l'individuazione dei lavoratori disabili che, per particolari difficoltà di inserimento, debbono essere assunti dalle cooperative sociali per poter usufruire delle convenzioni quadro.

Tramite poi apposite modifiche ed integrazioni della previgente legislazione regionale (cfr. l.r. n. 41/1996 citata) è disposta l'istituzione sia della "Consulta regionale delle associazioni dei disabili", organismo di consultazione e promozione per le politiche di integrazione delle persone disabili nella società, sia dei "Servizi di integrazione lavorativa" (SIL). Mentre non risultano ancora determinati né i "soggetti istituzionali" cui faranno capo detti "Servizi", né le loro "modalità organizzative", cui provvederà la Giunta, sono fin da subito individuate due tipologie di attività: i "percorsi propedeutici all'integrazione lavorativa nei normali luoghi di lavoro" e i "progetti per l'inserimento", dedicati invece a persone la cui insufficiente produttività non consente l'inserimento a pieno titolo nella realtà lavorativa. Entrambe prevedono forme di incentivo economico ai lavoratori (2 euro per ora di presenza nel primo caso, un "assegno di incentivazione" di a 200 euro mensili nel secondo), un incentivo indiretto ai datori (in quanto gli obblighi assicurativi gravano sull'ente che gestisce i Servizi per l'integrazione lavorativa), nonché la copertura delle spese connesse (uso gratuito dei mezzi di trasporto pubblico, eventuali spese di mensa e pernottamento).

6.8. La legge in commento, infine, interviene in materia di apprendistato (per una sintesi dei recenti interventi in materia di apprendistato a livello regionale vedi la nota redazionale *Lo stato di attuazione della disciplina dell'apprendistato a livello regionale e i percorsi di sperimentazione*, in *q. Fascicolo*), nonché di tirocini formativi ed in generale per il raccordo e l'integrazione fra le politiche del lavoro e quelle del sistema formativo, al fine di innalzare la "qualità delle risorse umane come fattore strategico dell'innovazione e della competitività dell'economia regionale".

La Regione si è riservata di intervenire con successivo regolamento per disciplinare i "profili formativi" delle tre tipologie di apprendistato, previste dal legislatore nazionale, fissando sin da subito alcuni "principi comuni" in materia di organizzazione delle attività formative per gli apprendisti.

Sommariamente, tali principi appaiono finalizzati a garantire il controllo, la genuinità e l'efficacia delle stesse attività, tramite norme di tipo organizzativo ("la formazione formale [...] deve essere documentabile e verificabile [...] si svolge in un ambiente distinto da quello finalizzato prioritariamente alla produzione di beni o servizi" e "con il supporto di figure professionali competenti presso strutture formative accreditate dalla Regione ovvero all'interno dell'impresa, [...] in possesso dei requisiti minimi in termini di ca-

pacità formativa individuati dalla Regione”) e la previsione di specifici istituti (“il piano formativo individuale” e il *tutor* aziendale).

Sulla scorta di altre esperienze regionali, con la delibera di Giunta regionale n. 2938 del 16 novembre 2005, è stato quindi approvato il “Regolamento attuativo dell’apprendistato professionalizzante” (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 47), conseguente all’intesa con le parti sociali conclusa il 10 novembre 2005. In tale ambito, oltre ad essere dettata la disciplina transitoria per consentire l’immediata operatività dell’istituto (art. 13) ed essere individuati criteri e modalità con cui la Regione finanzia lo stesso (art. 12), si è provveduto a specificare i “contenuti essenziali” dei Piani formativi individuali, dei profili formativi, dei requisiti delle “aziende formative” e dei tutori aziendali, nonché alla regolamentazione delle relative procedure.

In particolare l’art. 5 chiarisce che il “piano formativo individuale” rappresenta: “[...] La descrizione dell’intero percorso di formazione formale e non formale, esterno e interno all’impresa, che l’apprendista deve seguire per tutta la durata del contratto per conseguire gli obiettivi definiti dal profilo formativo”. Tale documento – di cui viene fornito un modello, in attesa di quello unico nazionale – è predisposto dall’impresa con il supporto tecnico gratuito degli organismi bilaterali, ovvero dagli enti di formazione accreditati, ovvero ancora dai Centri per l’impiego, alla luce delle istruzioni operative, della procedura e della tempistica specificate nell’allegato B al Regolamento.

Anche in materia di “profili formativi”, in attesa del Repertorio nazionale delle professioni (art. 52 del d.lgs. 276/2003), è previsto un intervento surrogatorio regionale, che provvederà ad una loro definizione sulla base di apposite “Linee guida”, allegate alla stessa delibera n. 2938/2005.

Mentre la formazione “non formale” costituisce “il processo formativo in cui l’apprendimento si realizza nel corso dell’attività lavorativa” (art. 3), quella “formale” è: “intenzionale da parte del soggetto che apprende”; autonoma rispetto ai “processi produttivi operativi”; volta alla acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali (art. 2), nonché somministrata anche in modalità di *e-learning* (art. 7, comma 2, e Allegato D).

La formazione formale inoltre è erogata sia dalle agenzie formative accreditate – cui comunque spetta in via esclusiva la quota relativa alle competenze di carattere di base e trasversali, pari a 44 ore – sia dalle “aziende formative”, vale a dire quelle imprese che, detenendo i requisiti di cui al successivo art. 6, presentino apposita istanza. Si tratta di condizioni che attengono a limiti dimensionali e a caratteristiche logistiche dell’impresa, nonché alla presenza sia di personale aziendale dotato di specifiche competenze, che di un *tutor* aziendale.

Gli artt. 9 e 10 provvedono quindi ad individuare, rispettivamente, le funzioni di quest’ultimo soggetto e la formazione necessaria per il riconoscimento di tale ruolo (partecipazione a specifici percorsi formativi, di durata minima pari a 16 ore, nonché a corsi di aggiornamento triennali, di pari durata).

Infine l’art. 11, ribadita la *ratio legis* dell’apprendistato professionalizzante (“conseguimento di una qualificazione professionale attraverso la formazione sul lavoro”), e quindi la necessità che le competenze acquisite mediante lo stesso siano valutate, certificate e registrate sul “Libretto formativo del cittadino”, individua due modalità distinte di certificazione del percorso formativo: la “attestazione di frequenza”, che riporta il numero di ore di formazione formale frequentate, e la “certificazione delle competenze acquisite”.

Quest’ultima si realizza attraverso fasi distinte e sequenziali (riguardanti individuazione, classificazione, acquisizione, valutazione e riconoscimento delle competenze) descritte nell’Allegato E della delibera n. 2938, ed è diretta alla verifica del “possesso [...] delle abilità, conoscenze, comportamenti ed altre risorse individuali che, insieme, permettono

alla persona di raggiungere il risultato previsto, attraverso l'efficace presidio di un compito o attività complessa".

Manuel Marocco
Ricercatore Area «Ricerche sui sistemi del lavoro» – Isfol

7. Partecipazione

L'attuazione in Italia della direttiva sulle relazioni industriali nella società europea

Sommario: **7.1.** L'atto di recepimento della direttiva n. 2001/86/CE. – **7.2.** La centralità del negoziato nell'individuazione della forma di coinvolgimento dei lavoratori nella società europea. – **7.3.** Le tre vie alternative per realizzare il coinvolgimento dei lavoratori nella società europea. – **7.4.** I limiti alla riduzione dei diritti di partecipazione già riconosciuti ai lavoratori. – **7.5.** La disciplina di diritto internazionale privato. – **7.6.** Rilievi conclusivi.

7.1. Con il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 188 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 34) il Governo ha dato attuazione alla direttiva che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori (direttiva del Consiglio 8 ottobre 2001, n. 2001/86/CE, in *GUCE*, 10 novembre 2001, n. L 294, 22 ss., e in  indice A-Z, voce *Società europea*). La scelta di frazionare la disciplina della società europea in un regolamento, contenente le disposizioni propriamente societarie, e in una direttiva, concernente i diritti e gli interessi dei lavoratori dipendenti, è stata dettata inizialmente dalle diverse maggioranze richieste dal trattato per l'approvazione dei suddetti atti normativi e dalla volontà di superare, attraverso questo espediente formale, l'*impasse* che aveva visto bloccate per circa un ventennio tutte le proposte susseguitesesi in tema di società europea proprio a causa dell'irriducibilità di alcuni Stati membri ad accettare forme di partecipazione organica dei lavoratori. Questa impostazione, fatta propria dalla proposta in tema di società europea presentata al Consiglio Europeo di Nizza del dicembre 2000 e sfociata nel regolamento n. 2157/2001 (regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio, 8 ottobre 2001, relativo allo statuto della società europea, in *GUCE*, n. L 294, 1 ss., e in  indice A-Z, voce *Società europea*) e nella direttiva recepita in Italia con la normativa in commento, entrambe fondate sull'art. 308 del Trattato CE, corrisponde altresì a quella adottata dal legislatore comunitario anche per gli statuti delle cosiddette imprese europee dell'economia sociale – associazioni, cooperative e mutue europee (per un approfondimento della genesi della disciplina comunitaria sulla società europea e per un inquadramento della stessa in un ben più ampio discorso sui diritti di partecipazione dei lavoratori nel diritto comunitario ed internazionale mi sia consentito rinviare al mio *Le relazioni industriali nelle imprese multinazionali. I diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori nell'Unione europea e nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. 56 ss.).

Il provvedimento in esame è importante sotto più profili.

Innanzitutto, è solo con l'avvenuto recepimento della direttiva in questione che l'istituto della società europea (di seguito SE), introdotto dal regolamento n. 2157/2001, acquisisce concretezza nel nostro ordinamento (tra i primi commentatori del regolamento si segnalano: A. PRINCIPE (a cura di), *Lo statuto legale di società europea*, Atti del convegno di studi di Salerno, 6 giugno 2001, ESI, Napoli, 2002; U. DRAETTA, F. POCAR (a cura di), *La società europea. Problemi di diritto societario comunitario*, Edizioni Egea, Milano, 2002; C. BISCARETTI DI RUFFIA, M.E. GURRADO, *La società europea: un nuovo strumento per investire nell'Europa allargata*, in *GComm*, 2004, 361/I ss.; F.C. VILLATA, *Societas europaea (SE), diritto internazionale privato e tutela degli Stakeholders*, in *Rivi-*

sta di diritto internazionale privato e processuale, 2004, 9001 ss. Sui lavori preparatori all'attuale disciplina comunitaria sulla società europea si veda già A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale comunitario*, Giuffrè, Milano, 1995, II ed., 180 ss.). Infatti, pur essendo la disciplina relativa a questo strumento societario entrata in vigore sin dall'8 ottobre 2004, la costituzione di SE in Italia è stata sino ad oggi preclusa dall'assenza di una normativa interna sulle forme di coinvolgimento dei lavoratori da attuare necessariamente in tali società, pena l'impossibilità dell'iscrizione delle medesime (si veda, al riguardo, la dettagliata disciplina dettata dall'art. 12 del regolamento n. 2157/2001, che arriva a sancire la prevalenza delle decisioni assunte sulle forme di partecipazione dei lavoratori in conformità con la direttiva, rispetto ad eventuali disposizioni difformi dello statuto della SE).

Vi è poi un secondo profilo, di non minor rilievo, che rende quanto mai ricco di implicazioni il passo compiuto dal legislatore delegato con l'approvazione del decreto in esame. Mi riferisco all'apertura del nostro sistema di relazioni industriali alla partecipazione di rappresentanti dei lavoratori agli organi societari. Tale partecipazione è espressamente intesa a realizzare "l'influenza dell'organo di rappresentanza dei lavoratori ovvero dei rappresentanti dei lavoratori nelle attività di una società" e si concretizza nel "diritto di eleggere o designare alcuni membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società", o nel "diritto di raccomandare la designazione di alcuni o di tutti i membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società ovvero di opporvisi" (così la definizione fornita dall'art. 2, comma 1, lett. k), del decreto). Sebbene una lettura attenta della normativa di recepimento in esame evidenzia come si sia ben lontani da una rivoluzione copernicana dei criteri ai quali appaiono da sempre improntati i rapporti capitale-lavoro in Italia (come si avrà modo di evidenziare più oltre, il provvedimento di attuazione, infatti, rimane fedele ad una logica di confronto sindacale nella impostazione e nella gestione delle forme di partecipazione ogniqualevolta ciò sia consentito dalla direttiva, sfumando, in tal modo, i possibili elementi di rottura rispetto alle pregresse esperienze interne), il provvedimento si inquadra, insieme alla recente riforma del diritto societario (la c.d. "riforma Vietti" si sostanzia nel d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, concernente, appunto, la "Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della l. 3 ottobre 2001, n. 366" e nel d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, relativo alla "Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia creditizia, in attuazione dell'art. 12 della l. 3 ottobre 2001, n. 366", entrambi pubblicati in *GU*, 22 gennaio 2003, n. 17, suppl. ord. n. 8), in un più ampio disegno di modernizzazione degli strumenti tecnico-giuridici offerti agli operatori economici, in un'ottica di rilancio delle potenzialità competitive del Paese.

In tal modo, l'apertura ad un sistema di relazioni industriali ispirato dal modello partecipativo della cogestione, introduce nel nostro ordinamento un nuovo modello di *governance* già presente negli ordinamenti privatistici di alcuni *partners* europei e che si pone, quindi, come un importante fattore di unificazione del mercato, nella prospettiva europea di un'impresa socialmente sempre più consapevole e responsabile (secondo le indicazioni fornite dalla COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE nel Libro verde del 2001, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, COM(2001)366 def., 18 luglio 2001, in  indice A-Z, voce *Responsabilità sociale delle imprese*).

7.2. Il fulcro della disciplina prevista dallo statuto della società europea per quanto attiene alle relazioni industriali è da ravvisarsi nell'imposizione alle parti di un approccio di tipo negoziale.

Se, infatti, la disomogeneità dei sistemi di relazioni industriali presenti negli Stati membri ha reso necessaria la previsione di una pluralità di forme diverse, attraverso le quali dare corpo al coinvolgimento dei lavoratori nella SE (cfr. il paragrafo seguente), ogniqualevolta

si addivenga alla decisione di dare vita ad una società europea, si dovrà procedere alla tempestiva istituzione di un'apposita *delegazione speciale di negoziazione*, che costituisca la controparte negoziale dei competenti organi di direzione o di amministrazione delle società coinvolte nel progetto (art. 3, comma 1).

Nel determinare la composizione della delegazione speciale di negoziazione, il decreto ha effettuato scelte che risultano in linea con il sistema delle relazioni industriali in Italia, disponendo che i membri della stessa siano "eletti o designati tra i componenti delle rappresentanze sindacali (RSU/RSA) dalle rappresentanze sindacali medesime congiuntamente con le organizzazioni sindacali stipulanti gli accordi collettivi vigenti" (art. 3, comma 2.3, lett. b)).

Si è, inoltre, esercitata l'opzione, offerta dalla direttiva (si veda, ancora, l'art. 3, cit.), che consente di includere, tra i membri della delegazione di negoziazione, alcuni rappresentanti sindacali "indipendentemente dal fatto che siano o non siano lavoratori di una società partecipante o di una affiliata o dipendenza interessata". Da iscriversi alla stessa ispirazione sindacale è pure la scelta di attribuire alle "organizzazioni sindacali che abbiano stipulato il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato dalle società partecipanti", il compito di determinare le modalità di concorso all'elezione o alla designazione dei membri della delegazione di negoziazione negli stabilimenti o nelle imprese dove manchi, per motivi indipendenti dalla volontà dei lavoratori, una preesistente forma di rappresentanza sindacale (art. cit., lett. c)).

È poi la stessa direttiva a fissare criteri proporzionali tra il numero dei lavoratori impiegati, in ciascuno Stato membro, presso le società comunque interessate dalla costituzione della SE e i membri della delegazione speciale di negoziazione, alla quale, nella misura del possibile, deve partecipare almeno un rappresentante per ciascuna società che impieghi dei dipendenti (art. 3, comma 2, del decreto). È interessante notare, inoltre, che nel trasporre nell'ordinamento interno la corrispondente disposizione della direttiva n. 2001/86, sia stata aggiunta, accanto al termine *lavoratori*, la locuzione "con contratto di lavoro subordinato", ciò con l'evidente scopo di evitare ogni possibile contestazione nel conteggio della base occupazionale delle singole società.

L'obbligatoria costituzione di una delegazione rappresentativa degli interessi dei dipendenti, qualificata attraverso l'esplicito riferimento ad una sua funzione "negoziale", esprime chiaramente la posizione di assoluta centralità della negoziazione quale possibile fonte di un sistema relazionale direttamente concordato tra le parti (in questo senso depone, soprattutto, l'indicazione dell'accordo quale strumento preferenziale per l'individuazione del meccanismo di coinvolgimento dei lavoratori nella singola SE). Tale scelta si pone in una linea di perfetta continuità rispetto a quanto già previsto nella direttiva del 1994 sui comitati aziendali europei, recepita in Italia dal d.lgs. 2 aprile 2002, n. 74 (in *GU*, 24 aprile 2002, n. 96, e in  indice A-Z, voce *Comitato aziendale europeo (CAE)*) e conferma il progressivo consolidamento di un modello sociale europeo di tipo collaborativo, fondato sul riconoscimento del rango di diritti fondamentali ai diritti di informazione e consultazione dei lavoratori (in questo senso depongono gli artt. 17 e 18 della *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali*, 9 dicembre 1989, – in appendice a R. BLANPAIN, J.C. JAVILLIER, *Droit du travail communautaire*, LDGJ, Paris, 1991, 223 – e soprattutto l'art. 27 della *Carta comunitaria dei diritti fondamentali*, solennemente proclamata il 7 dicembre del 2000, a conclusione del vertice di Nizza, da parte del Consiglio, del Parlamento Europeo e della Commissione; per un approfondimento della posizione riconosciuta ai diritti di partecipazione in senso lato nell'impresa nei principali strumenti internazionali sulla tutela dei diritti umani, cfr. C. GULOTTA, *Le relazioni industriali nelle imprese multinazionali ecc.*, cit., 261 ss.) nonché sulla valorizzazione dei diritti sociali e dei diritti positivi di partecipazione, intesi a garantire "la partecipazione del singolo ai processi decisionali in campo politico e sociale", in quanto "nuovi diritti

dell'uomo della terza generazione" (così, PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione Annuale* per il 1997, in *Documenti di seduta*, 20 marzo 1997, A4-112/97, PE 218.951/def., 25).

7.3. Venendo ad esaminare la soluzione accolta in merito alle concrete modalità di coinvolgimento dei lavoratori nelle società europee, va subito osservato che essa combina, da un lato, la negoziazione tra le parti di un sistema di coinvolgimento dei lavoratori nell'ambito di ciascuna società europea e, dall'altro lato, l'applicazione di un insieme di disposizioni di riferimento, nel caso in cui la negoziazione non consenta di pervenire ad un accordo (la soluzione accennata nel testo riflette quella elaborata dal gruppo di esperti incaricato dalla Commissione CE di redigere un rapporto in merito ai sistemi di coinvolgimento dei lavoratori in Europa: cfr. E. PICHOT, *Preliminary draft report in the Group of Experts on European Systems of Workers Involvement (with regard to the European Company Statute and the other pending proposals)*, 15 aprile 1997. Le conclusioni rassegnate dal gruppo di esperti sono state poi discusse e fatte proprie dal Consiglio lavoro e affari sociali: v. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, SECRETARIAT GENERAL, *Communication à la presse 9311/97 (Presse 219)*, 2015ème session du Conseil Travail et Affaires Sociales, Luxembourg, 27 giugno 1997; ID., *Communication à la presse 11003/97 (Presse 288)*, 2030ème session du Conseil Travail et Affaires Sociales, Luxembourg, 7 ottobre 1997).

Più esattamente, la soluzione prospettata dalla direttiva, e fedelmente riproposta nel relativo decreto di attuazione, si articola su tre modelli alternativi costituiti: i) dalla rimessione della scelta delle modalità di coinvolgimento dei dipendenti della SE ad un accordo da stipularsi tra la delegazione speciale di negoziazione e gli organi competenti delle società partecipanti; ii) dall'applicazione di un *corpus* di disposizioni di riferimento contenute in un allegato al decreto; iii) dal mero rinvio alle "norme in materia di informazione e consultazione dei lavoratori che vigono negli Stati membri in cui la SE annovera lavoratori" (art. 3, comma 7).

i) Il primo modello, che potremmo chiamare "negoziale", è disciplinato dall'art. 3, comma 3, § da 3 a § 6 e dall'art. 4 del decreto. Esso prevede la negoziazione con spirito di cooperazione (i negoziati hanno una durata di sei mesi, prorogabili di altri sei e hanno inizio subito dopo la costituzione della delegazione speciale di negoziazione – art. 5) tra la delegazione speciale di negoziazione e i competenti organi societari al fine del raggiungimento di un accordo scritto sulle modalità di coinvolgimento dei lavoratori (proprio al fine d'incentivare la ricerca di soluzioni negoziate, è stata sottolineata l'esigenza di garantire una totale libertà alle parti nelle trattative, escludendo l'imposizione di requisiti minimi che, come si è visto, diverrebbero applicabili solo nel caso in cui siano le stesse parti a volerlo ovvero risulti impossibile il raggiungimento di un accordo: cfr. E. PICHOT, *op. cit.*, 14 e 43 ss.).

Tale accordo potrà prevedere – fatta comunque salva l'autonomia delle parti e fermi i limiti alla stessa derivanti dall'irriducibilità dei diritti di partecipazione nel caso di SE costituite per trasformazione – che il coinvolgimento dei lavoratori avvenga attraverso la costituzione di un organo di rappresentanza dei medesimi, investito di specifici diritti di informazione o consultazione; ovvero, in alternativa, attraverso la predisposizione di procedure di informazione e consultazione o, ancora, di vere e proprie forme di *partecipazione organica*. In quest'ultimo caso, il negoziato tra le parti dovrà investire ciò che il decreto chiama "il merito" delle modalità con cui attuare tale partecipazione, "compresi, a seconda dei casi, il numero di membri dell'organo di amministrazione o di vigilanza della SE che l'organo di rappresentanza dei lavoratori ovvero i rappresentanti dei lavoratori saranno autorizzati ad eleggere, designare, raccomandare o alla cui designazione potranno opporsi, le procedure per tale elezione, designazione, raccomandazione o opposizione da parte dell'organo di rappresentanza dei lavoratori ovvero (de)i rappresentanti dei lavoratori, nonché i loro diritti" (art. 4, comma 2, lett. g)).

ii) In base al secondo modello, la forma di coinvolgimento dei lavoratori nella SE è dettata dalle *disposizioni di riferimento* contenute nell'Allegato I al decreto (art. 7). Queste costituiscono una disciplina minima di fonte legale la cui funzione è duplice: innanzitutto, esse possono essere richiamate volontariamente dalle parti nel corso dei negoziati, ma, soprattutto, la loro attivazione *ope legis* è prevista nel caso in cui il negoziato tra le parti non abbia consentito di raggiungere un accordo nei sei mesi più sei dell'art. 5, a condizione che si voglia comunque procedere all'iscrizione della SE e che non si sia optato per il terzo modello, descritto al successivo punto iii). L'Allegato contenente le disposizioni di riferimento è suddiviso in tre parti, la prima relativa al coinvolgimento dei lavoratori tramite la costituzione di un organo di loro rappresentanza; la seconda inerente al contenuto dei diritti di informazione e di consultazione spettanti a tale organo; la terza riguardante, invece la partecipazione organica. Va rilevato che la riduzione delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori a due (organo di rappresentanza, partecipazione organica) è soltanto apparente, in quanto all'organo di rappresentanza è espressamente conferita la competenza a negoziare con la direzione un accordo, al quale sono applicabili, per quanto possibile, gli articoli che disciplinano il cosiddetto primo modello (cfr. la disp. cit., art. 2).

Per quanto concerne la composizione dell'organo di rappresentanza dei lavoratori, si segnala ancora una volta la valorizzazione, in sede di trasposizione della direttiva, del ruolo dei sindacati nazionali. È infatti previsto che le organizzazioni sindacali stipulanti i contratti collettivi nazionali di riferimento concorrano con i rappresentanti dei lavoratori o, in assenza di questi, con l'insieme della forza lavoro, all'elezione o alla designazione, al suo interno, dei lavoratori che andranno a costituire l'organo di rappresentanza (disp. di riferimento, parte I, art. 1, lett. a)). L'elezione o la designazione dovranno avvenire in conformità alle leggi nonché agli accordi interconfederali del 20 dicembre 1993 e del 27 luglio 1994 come successivamente modificati, ovvero, nel caso questi ultimi risultino inapplicabili, in forza dei contratti collettivi nazionali di riferimento (disp. cit., lett. b)).

Il contenuto dei diritti di informazione e consultazione attribuiti all'organo di rappresentanza dei lavoratori è particolarmente esteso. Tale organo risulta, infatti, titolare del diritto di essere informato e consultato, almeno una volta all'anno, "riguardo all'evoluzione delle attività e delle prospettive della SE" (disp. di riferimento, parte II, art. 1, lett. b), in particolare, la riunione verte sui seguenti aspetti della SE: "struttura, situazione economica e finanziaria, evoluzione probabile delle attività, della produzione e delle vendite, situazione e evoluzione probabile dell'occupazione, investimenti, cambiamenti fondamentali riguardanti l'organizzazione, introduzione di nuovi metodi di lavoro o di nuovi processi produttivi, trasferimenti di produzione, fusioni, diminuzione delle dimensioni o chiusura delle imprese, degli stabilimenti o di parti importanti degli stessi, e licenziamenti collettivi", disp. di riferimento, parte II, art. 1, lett. d)) ed ogniqualvolta si verificano "circostanze eccezionali che incidano notevolmente sugli interessi dei lavoratori, in particolare nel caso di delocalizzazione, trasferimento, chiusura di imprese o di stabilimenti oppure licenziamenti collettivi" (cfr. disp. di riferimento, parte II, art. 1, lett. e)).

In questi ultimi casi, l'organo di rappresentanza dei lavoratori o il comitato *ad hoc* da questo istituito "ha il diritto di riunirsi, a sua richiesta, con l'organo competente della SE o qualsiasi altro livello di direzione più appropriato nell'ambito della SE, avente la competenza di prendere decisioni proprie, per essere informato e consultato sulle misure che incidono sugli interessi di lavoratori" (così dispone sempre la norma da ultimo citata, alla lett. e)).

Certamente non priva di significato è l'omissione dell'avverbio "considerevolmente" che nell'allegato alla direttiva qualificava l'incidenza delle misure in parola sugli interessi dei lavoratori: ne deriva un rafforzamento dei diritti conferiti all'organo di rappresentanza. È

evidente, inoltre, in questa disposizione, l'intenzione di fronteggiare i problemi tipici delle società transnazionali per quanto attiene alla concreta efficacia delle forme di rappresentanza e di coinvolgimento dei lavoratori, raccogliendo le esperienze dei codici di condotta per le società multinazionali.

La normativa in esame, peraltro, si spinge anche oltre, attribuendo all'organo di rappresentanza dei lavoratori la facoltà aggiuntiva di chiedere una riunione con l'organo competente della società, qualora questo abbia deciso di disattendere il parere espresso dal primo, sempre nella prospettiva di pervenire ad un accordo (disp. ult. cit., lett. *f*).

In alternativa all'istituzione dell'organo di rappresentanza, le disposizioni di riferimento contenute nella parte terza dell'Allegato al decreto, prevedono l'attuazione di vere e proprie forme di partecipazione (come si è già avuto modo di ricordare, ai fini della normativa in esame la partecipazione è definita come "l'influenza dell'organo di rappresentanza dei lavoratori ovvero 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 ovvero di opporvisi" – art. 2, comma 1, lett. *k*), del decreto), la cui applicazione è, però, obbligatoria soltanto nei limiti in cui sia funzionale a non ridurre i diritti partecipativi già riconosciuti ai lavoratori della SE nelle società dalle quali la stessa ha tratto origine (secondo l'articolata disciplina prevista dall'art. 7, § 2 del decreto, con riferimento alle diverse ipotesi di costituzione della SE – trasformazione; fusione; creazione di una *holding* o di un'affiliata).

A proposito della parte terza dell'Allegato si deve segnalare una scelta importante del legislatore in sede di recepimento, vale a dire quella di non avvalersi della facoltà di escludere l'applicazione delle disposizioni di riferimento relative alla partecipazione nei confronti delle società europee costituite mediante fusione, facoltà attribuita agli Stati membri dall'art. 7, § 3, della direttiva.

iii) Venendo, infine, al terzo modello, esso è attivabile esclusivamente dalla delegazione speciale di negoziazione, che può decidere di non iniziare neppure il negoziato con la direzione aziendale o di interrompere il negoziato già avviato per "avvalersi delle norme in materia di informazione e consultazione dei lavoratori che vigono negli Stati membri in cui la SE annovera lavoratori" (art. 3, comma 7) (l'informazione e la consultazione, come definite alle lett. *i* e *j*) dell'art. 2, costituiscono, pacificamente, un meccanismo idoneo a consentire ai rappresentanti dei lavoratori di "esercitare un'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito della società" e a realizzare, in via alternativa rispetto alla partecipazione organica, quel "coinvolgimento dei lavoratori" che costituisce l'obiettivo della direttiva (cfr. art. 2, lett. *h*); la definizione fornita dalla disposizione in parola è la seguente: "i) 'informazione' l'informazione dell'organo di rappresentanza dei lavoratori e/o dei rappresentanti dei lavoratori, da parte dell'organo competente della SE, sui problemi che riguardano la stessa SE e qualsiasi affiliata o dipendenza della medesima situata in un altro Stato membro, o su questioni che esorbitano dai poteri degli organi decisionali di un unico Stato membro, con tempi, modalità e contenuti che consentano ai rappresentanti dei lavoratori di procedere ad una valutazione approfondita dell'eventuale impatto e, se del caso, di preparare consultazioni con l'organo competente della SE"; "j) 'consultazione' l'apertura di un dialogo e d'uno scambio di opinioni tra l'organo di rappresentanza dei lavoratori e/o i rappresentanti dei lavoratori e l'organo competente della SE, con tempi, modalità e contenuti che consentano ai rappresentanti dei lavoratori, sulla base delle informazioni da essi ricevute, di esprimere – circa le misure previste dall'organo competente – un parere di cui si può tener conto nel processo decisionale all'interno della SE; [...]").

La gravità della decisione, che riduce il coinvolgimento dei lavoratori nella SE entro i

limiti angusti della più debole delle forme di partecipazione, ha indotto ad imporre una maggioranza qualificata (due terzi dei membri della delegazione speciale di negoziazione, che rappresentino almeno due terzi dei lavoratori, compresi i voti dei membri che rappresentano i lavoratori impiegati in almeno due Stati membri – art. 3, comma 7, del decreto) per l'adozione della relativa deliberazione.

L'idoneità dei diritti di informazione e di consultazione previsti dalle legislazioni degli Stati membri a consentire quell'influenza dei lavoratori sulle attività della società europea che costituisce la *ratio* della normativa in esame è assicurata dall'armonizzazione già realizzata in materia ad opera del diritto comunitario. Ridiviene applicabile, infatti, nel caso di elezione del cosiddetto terzo modello, la normativa nazionale di recepimento della direttiva sui comitati aziendali europei – in Italia, il d.lgs. 2 aprile 2002, n. 74 – altrimenti espressamente esclusa dall'ambito di applicazione del decreto in esame (cfr. l'art. 13, comma 1). L'armonizzazione delle legislazioni nazionali quanto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nell'impresa è, inoltre, proseguita attraverso l'adozione della direttiva n. 2002/14 del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori (in *GU*, 23 marzo 2002, n. L 80, 34, e in  indice A-Z, voce *Informazione e consultazione (diritti di)*).

7.4. La dichiarata volontà di “promuovere gli obiettivi sociali della Comunità” ha portato all'elaborazione, nella direttiva ora attuata nel nostro ordinamento, del cosiddetto principio “prima/dopo” (si veda il diciottesimo *considerando* della direttiva), che impone di salvaguardare i livelli di partecipazione al processo decisionale dell'impresa di cui già godono i lavoratori delle società coinvolte nella costituzione della società europea.

Dall'espressa definizione di questo principio come “fondamentale”, può trarsi un ulteriore argomento a sostegno della tesi secondo la quale la disciplina sulla società europea, così come già quella relativa ai comitati aziendali europei, conferma la scelta, a livello comunitario, di un modello sociale di tipo collaborativo, nel cui contesto i diritti di informazione e di consultazione assurgono alla dignità di diritti fondamentali dell'uomo.

Il principio in parola si sostanzia, innanzitutto, nel divieto di adottare il terzo dei modelli sopra descritti, qualora la società europea tragga origine, per trasformazione, da una persona giuridica presso la quale già esistevano forme di partecipazione organica (la norma è stata fortemente voluta dalla Germania, che ha inteso in questo modo assicurarsi che la trasformazione in SE di società tedesche non sia preordinata a eludere la disciplina interna sulla cogestione).

In nessun caso, inoltre, l'accordo delle parti potrà affievolire i diritti di partecipazione già riconosciuti ai lavoratori nel caso di società europee costituite mediante trasformazione (cfr. l'art. 4, comma 4), mentre nel caso di SE costituita mediante fusione (“Se la partecipazione comprende almeno il 25% del numero complessivo dei lavoratori delle società partecipanti”, art. 3, comma 4, lett. *a*) o mediante la creazione di una *holding* o di un'affiliata (“Se la partecipazione comprende almeno il 50% del numero complessivo dei lavoratori delle società partecipanti”, art. 3, comma 4, lett. *b*)), la riduzione dei diritti di partecipazione richiede una maggioranza qualificata dei due terzi dei membri della delegazione speciale di negoziazione, che rappresentino almeno i due terzi dei lavoratori “compresi i voti dei membri che rappresentano i lavoratori occupati in almeno due Stati membri”, in luogo della maggioranza assoluta normalmente richiesta per le deliberazioni di detto organo (art. 3, § 4).

Dal combinato disposto della disciplina in esame e delle disposizioni contenute nell'art. 12, § 2, del regolamento n. 2157/2001 discende l'impossibilità di iscrizione di una SE qualora non sia stato raggiunto un accordo sulle forme di coinvolgimento dei lavoratori; ovvero, non siano applicabili le “disposizioni di riferimento” ai sensi dell'art. 7, § 1, lett. *b*), o ancora – nel caso di cui la delegazione speciale abbia operato la scelta di cui all'art.

3, § 6 – non risultino per lo meno applicabili le disposizioni della direttiva sui comitati aziendali europei e le relative norme nazionali di attuazione (l'iscrizione della SE risulta pure preclusa nel caso in cui – essendosi lo Stato interessato avvalso della facoltà di escludere l'applicabilità delle “disposizioni di riferimento sulla partecipazione” – non sia stato raggiunto un accordo ai sensi dell'art. 4, salvo che nessuna delle società partecipanti sia mai stata soggetta a norme di partecipazione prima dell'iscrizione della SE (art. 12, § 3, regolamento n. 2157/2001); questa ipotesi non riguarda, peraltro, l'Italia).

È importante rilevare, peraltro, che il regolamento sulla società europea individua con estrema chiarezza il fine della direttiva recepita in Italia con il decreto in esame in quello di “assicurare il diritto di coinvolgimento dei lavoratori per quanto riguarda i problemi e le decisioni che incidono sulla vita della SE”. Mentre restano estranee all'oggetto della direttiva stessa “le altre questioni inerenti al diritto sociale e al diritto del lavoro, in particolare il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori”, per la cui disciplina è fatto espresso rinvio alle “disposizioni nazionali applicabili, alle medesime condizioni, alle società per azioni” (ventunesimo considerando, regolamento n. 2157/2001). In questa materia è del resto già in corso un'armonizzazione legislativa a livello comunitario (mi riferisco alla direttiva n. 2002/14 (cfr. *supra*), il cui recepimento negli Stati membri era previsto entro il 25 marzo 2005).

Dalle norme approvate sulla società europea, ma già dalle proposte sulle imprese europee dell'economia sociale appare evidente la volontà di realizzare, nei nuovi strumenti societari transnazionali di diritto europeo, forme di coinvolgimento dei lavoratori più intense di quelle previste dalla direttiva sui comitati aziendali europei (con riferimento alle proposte sulle imprese europee dell'economia sociale si vedano: la proposta modificata di regolamento (CEE) del Consiglio recante lo statuto dell'associazione europea, COM(93)252 def – syn 386, in *GUCE*, 31 agosto 1993, n. C 236, 1, e la relativa proposta modificata di direttiva del Consiglio, destinata a completare la suddetta disciplina relativamente al ruolo dei lavoratori, COM(93)252 def – syn 387, *ibidem*, 14, nonché la proposta modificata di regolamento del Consiglio recante lo statuto della mutua europea, COM(93)252 def – syn 390, *ibidem*, 40, e la relativa proposta modificata di direttiva di completamento quanto al ruolo dei lavoratori, COM(93)252 def – syn 391, *ibidem*, 56. Le analoghe proposte presentate nel 1993 riguardo alla cooperativa europea sono state superate dall'approvazione del regolamento del Consiglio del 22 luglio 2003, relativo allo statuto della società cooperativa europea e da quella della direttiva n. 2003/72/CE del Consiglio, anch'essa del 22 luglio 2003, che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, entrambi pubblicati in *GUCE*, 18 agosto 2003, n. L 207).

Come si è già avuto modo di osservare, la soluzione accolta dalla direttiva in esame prevede un'espressa sottrazione delle future società europee all'applicazione delle norme nazionali già esistenti in tema di informazione e di consultazione dei lavoratori nelle imprese multinazionali comunitarie; le disposizioni nazionali tornano ad essere applicabili soltanto qualora la delegazione speciale di negoziazione decida di non avviare o di interrompere i negoziati con la controparte imprenditoriale, con ciò rinunciando alla ricerca di forme più intense di coinvolgimento dei lavoratori (art. 13, comma 1).

Allo stesso modo, alle società europee sono dichiarate inapplicabili le norme sulla partecipazione agli organi societari previste dalle legislazioni dei diversi Stati membri, fatto sempre salvo il principio che non consente di ridurre le prerogative partecipative già acquisite dai lavoratori della SE presso le società che l'hanno costituita.

La soluzione adottata per la società europea, che si differenzia da quella accolta nella direttiva sui comitati aziendali europei anche per l'assenza di una soglia minima di dipendenti al di sotto della quale i descritti meccanismi di coinvolgimento dei lavoratori potrebbero non trovare applicazione, ha comunque in comune con la più volte citata

direttiva del 1994 la posizione di assoluta centralità della negoziazione. Il carattere di efficace mediazione tra interessi da sempre contrapposti e di valorizzazione del confronto negoziale come momento centrale dei rapporti tra lavoratori e impresa rivelano un'aprezzabile coerenza della direttiva in esame con gli indirizzi evolutivi del diritto sociale comunitario e ne fanno auspicare l'estensione, anche alla luce di quel principio di semplificazione invocato dalla Commissione nella comunicazione del 1995 (COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione sull'informazione e la consultazione dei lavoratori*, COM(95)547 def., Bruxelles, 14 novembre 1995), alle relazioni industriali nell'ambito delle future associazioni e mutue europee.

7.5. La disciplina materiale contenuta nella direttiva recepita in Italia con il decreto in commento è assistita da alcune importanti disposizioni di rilevanza internazionalprivatistica.

In primo luogo, l'art. 6 della normativa di attuazione, nel trasporre il corrispondente articolo della direttiva, ha previsto una norma di conflitto che individua nella legge dello Stato membro in cui è registrata la SE, la legge applicabile alla procedura di negoziazione di cui agli artt. 3, 4 e 5 del decreto. Nello stesso art. 6, l'Italia ha anche esercitato la facoltà attribuitale dall'art. 7 del regolamento n. 2157/2001, imponendo alle SE registrate nel proprio territorio l'obbligo di far coincidere l'ubicazione dell'amministrazione centrale con quella della sede sociale.

Criticabile appare il fatto che il legislatore, in sede di recepimento, abbia del tutto ignorato una disposizione estremamente significativa della direttiva, con la quale viene richiesto agli Stati membri di provvedere affinché gli obblighi da essa stabiliti siano rispettati dalla "direzioni delle dipendenze di una SE e (da)gli organi o di amministrazione o di vigilanza delle affiliate e delle società partecipanti situate nel (loro) territorio" nonché dai lavoratori o dai loro rappresentanti facenti capo a tali stabilimenti o filiali "indipendentemente dal fatto che la SE abbia o no la propria sede sociale nel [...] territorio" di detti Stati (cfr. l'art. 12 della direttiva).

Il fine che la citata disposizione della direttiva n. 2001/86 intende conseguire è quello di impedire il richiamo dell'ordinamento della sede eventualmente extra UE effettuato dalle norme di conflitto sulle società dei singoli Stati membri e di conferire alle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva in esame quell'effetto che è stato tipizzato dall'art. 17 della legge di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato (l. n. 218/1995) nella figura delle norme di applicazione necessaria. All'art. 12 della direttiva si deve riconoscere, conseguentemente, l'ulteriore effetto di paralizzare eventuali eccezioni all'esercizio della giurisdizione fondate sul carattere esorbitante della stessa, in considerazione della localizzazione all'esterno del territorio dello Stato procedente della sede statutaria della SE. Considerata l'importanza della richiamata norma della direttiva per la effettività dell'intera disciplina in esame, l'art. 12 citato avrebbe meritato di essere fatto oggetto di maggiore attenzione. Non vi è dubbio, peraltro, che la normativa interna di attuazione debba essere interpretata in conformità al disposto della norma sopra richiamata.

7.6. Delineati i tratti essenziali del provvedimento che ha recepito in Italia la direttiva sul coinvolgimento dei lavoratori nella società europea, può farsi luogo a qualche rapida considerazione conclusiva.

La prima attiene al modo in cui il legislatore delegato ha gestito il delicato compito di dare ingresso, nel nostro ordinamento, a forme di partecipazione organica sino ad ora ad esso estranee, se si esclude quanto recentemente introdotto nel nuovo testo degli artt. 2349 e 2351 c.c. (le disposizioni citate, introdotte dalla recente riforma Vietti, riguardano l'eventuale nomina, da parte dei lavoratori, di un amministratore indipendente nel Consiglio di amministrazione o di sorveglianza ovvero la nomina di un sindaco).

Al riguardo, si osserva che per l'ipotesi in cui si faccia luogo alla partecipazione, le rela-

tive disposizioni di riferimento (contenute nella parte terza dell'Allegato al decreto) si astengono dal provvedere alla determinazione dei criteri in base ai quali operare la ripartizione dei seggi dell'organo di amministrazione o di quello di vigilanza assegnati ai rappresentanti dei lavoratori in Italia. Tale scelta, che sembra accogliere l'istanza formulata dalle parti sociali di demandare ogni decisione in merito alla contrattazione collettiva (si veda, in questo senso, l'*Avviso Comune per il recepimento della direttiva 8 ottobre 2001, n. 86 che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori*, stipulato il 2 marzo 2005 tra Confindustria, Abi, Ania, Confindustria e Confservizi, da un lato, e Cgil, Cisl, Uil e Ugl, dall'altro, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 14), rischia di determinare una vaghezza eccessiva della disciplina relativamente ad un aspetto – l'esatta prevedibilità dei meccanismi partecipativi – idoneo ad influire sulla propensione degli operatori economici a ricorrere al nuovo strumento societario costituito dalla società europea (risulta, così, parzialmente disatteso l'art. 7, § 1, della direttiva, nella parte in cui prevede che “gli Stati membri stabilisc(a)no [...] disposizioni di riferimento sul coinvolgimento dei lavoratori che soddisfino le disposizioni dell'allegato”); la riflessione sulle modalità attraverso le quali realizzare la partecipazione organica nelle SE costituite in Italia occupa da tempo la dottrina, che ha formulato proposte diverse: dal modello di un membro del collegio sindacale di designazione sindacale, riconducibile al pensiero di M. BIAGI, del quale si veda *Cultura e istituti partecipativi delle relazioni industriali in Europa*, in *L'impresa al plurale. Quaderni della partecipazione*, 9 febbraio 2002, alla nomina di uno o più componenti indipendenti del Consiglio di amministrazione o del Consiglio di sorveglianza, con riferimento alla quale cfr. G. BAGLIONI, *Partecipazione e direttiva sulla società europea*, in *DLRI*, 2003, 2, in argomento cfr. anche L. BORDOGNA, F. GUARIELLO (a cura di), *Aver voce in capitolo. Società europea e partecipazione dei lavoratori nell'impresa*, Edizioni Lavoro, Roma, 2003).

Un'ultima osservazione concerne il meccanismo predisposto, in sede di recepimento, per garantire effettività al coinvolgimento dei lavoratori nella società europea.

Si tratta della disciplina contenuta nell'art. 12 del decreto, che dà attuazione al disposto dell'art. 12 della direttiva.

In base alla nuova normativa, vengono differenziate le conseguenze della violazione degli obblighi di segreto e riservatezza di cui all'art. 8 del decreto, dalla violazione, ad opera dei rappresentanti della SE, degli obblighi di informazione e consultazione sugli stessi incumbenti.

La violazione, da parte dei membri della delegazione speciale di negoziazione o dei rappresentanti dei lavoratori, dell'obbligo di mantenere segrete le informazioni ricevute in via riservata nell'esercizio delle rispettive funzioni (obbligo che, in base alla normativa di recepimento, permane per soli tre anni dopo la cessazione del mandato), oltre a legittimare l'applicazione delle sanzioni disciplinari previste dalla contrattazione collettiva di categoria, può comportare la responsabilità civile o penale del trasgressore. È inoltre prevista l'istituzione di una “commissione tecnica di conciliazione” investita del compito di formulare i criteri in base ai quali determinare la natura riservata di un'informazione e di dirimere le relative controversie (cfr. l'art. 8).

Per il secondo tipo di violazioni, l'art. 12, comma 2, prevede l'istituzione di una “commissione di conciliazione” composta da membri nominati dalle parti interessate e presieduta da un soggetto nominato di comune accordo.

Per entrambe le ipotesi è poi prevista, in ultima istanza, l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie da parte del direttore generale della Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La descritta disciplina ricalca quella già prevista, in Italia, dal d.lgs. n. 74/2002 sui Comitati aziendali europei.

Sebbene da un punto di vista formale essa appaia conforme alla direttiva (introduce, infatti, una procedura che può certamente qualificarsi come *amministrativa*, in quanto coinvolge direttamente uffici del Ministero del lavoro), nella sostanza si può quanto meno dubitare che il meccanismo attuativo sia veramente idoneo a realizzare lo scopo perseguito dal legislatore comunitario.

Sia nel caso previsto dal comma 1 dell'art. 12 del decreto (violazione dell'obbligo di riservatezza da parte dei rappresentanti dei lavoratori o violazione degli obblighi di informazione e di consultazione da parte della SE sul pretesto del possibile effetto dannoso conseguente alla diffusione di notizie particolarmente delicate), sia nel caso di cui al comma 2 della suddetta disposizione (violazione da parte dell'organo di vigilanza o di amministrazione della SE o della società partecipante: a) dell'obbligo di rendere disponibili le informazioni sul numero dei lavoratori; b) degli obblighi di informazione e consultazione stabiliti nell'accordo di cui all'art. 4) la procedura prevede il ricorso ad una commissione appositamente istituita e, in ultima istanza, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da parte del direttore generale della Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In entrambi i casi la monetizzazione del mancato adempimento – soprattutto ove la sanzione amministrativa venga applicata nella misura minima (l'ammontare della sanzione per la violazione dell'art. 8 varia da un minimo di 1.033 euro ad un massimo di 6.198 euro; la sanzione pecuniaria prevista dal comma 2 dell'art. 12 è compresa tra i 5.165 e i 30.988 euro) – sembra inadeguata, tenuto conto del testo della direttiva, che obbliga gli Stati membri ad “imporre il rispetto degli obblighi derivanti dalla” stessa (art. 12 della direttiva) e considerata l'importanza dei diritti di partecipazione nell'impresa nel caratterizzare il cosiddetto “modello sociale europeo”. Tale importanza trova conferma in due recenti sentenze della Corte di Giustizia (cfr. le sentenze della C. Giust. 15 luglio 2004, in causa C-349/01, *Betriebsrat der Firma ADS Anker GmbH e ADS Anker GmbH (ADS Anker)*, in *Boll. Adapt*, 2004, n. 28, al capo 61, nonché 13 gennaio 2004, in causa C-440/00, *Kuhne & Nagel AG & Co. KG*, in *Boll. Adapt*, 2004, n. 3, anche questa al capo 61 della motivazione), che nell'interpretare le corrispondenti disposizioni della direttiva sui CAE, sottolineano che “la finalità della direttiva stessa implica che gli Stati membri siano tenuti ad adottare tutte le misure necessarie per *garantire pienamente l'attuazione degli obblighi (di informazione da essa) derivanti*” (v. sentenza ADS Anker, cit., capo 61). Riferito questo principio – come l'analogia delle disposizioni comunitarie in questione sembra consentire – al meccanismo sanzionatorio predisposto dal legislatore delegato nel decreto in esame, quest'ultimo difficilmente può ritenersi idoneo a fornire *la piena garanzia circa l'attuazione degli obblighi* relativi al coinvolgimento dei lavoratori nella SE.

Si rileva, ancora, che la stessa qualificazione della commissione di cui al comma 2 dell'art. 12 come “commissione di conciliazione” appare criticabile, non potendosi concepire come lecita alcuna rinuncia dei rappresentanti dei lavoratori ai diritti partecipativi agli stessi attribuiti dal decreto: ad una prima fase conciliativa dovrebbe fare seguito, comunque, la possibilità per le parti di ricorrere ad un competente organo amministrativo o giudiziario, idoneo a dare corpo a quel “principio della tutela giurisdizionale completa” che è uno dei fondamenti del sistema di diritto comunitario. Andrebbe, infine, chiarito il rapporto sussistente tra la commissione in parola e quella prevista all'art. 8 del decreto e ivi qualificata come “commissione tecnica” (nel formulare il proprio parere in merito al testo del decreto, il Senato ha invitato a precisare il rapporto nel senso di una identità delle due commissioni), posto che l'incertezza sul punto rischia di pregiudicare l'applicazione in concreto della disciplina.

Carla Gulotta
Professore Associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Verona

8. Previdenza

Profili relativi all'assicurazione Inail di alcuni rapporti di lavoro disciplinati dal d.lgs. n. 276/2003

8.1. Con la nota del 10 giugno 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 24) l'Inail interviene a fornire chiarimenti in ordine alla gestione dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per alcuni rapporti di lavoro disciplinati dal d.lgs. n. 276/2003. In particolare l'Istituto dà indicazioni circa gli aspetti contributivi connessi con l'applicazione dei contratti di somministrazione di lavoro, appalto, distacco, lavoro intermittente, ripartito e di inserimento.

Infatti, pur contenendo il decreto alcune norme in materia previdenziale, e in alcuni casi anche relative alla assicurazione Inail, erano comunque necessari chiarimenti in merito all'applicazione pratica, soprattutto per contratti di lavoro del tutto inediti in precedenza, come la somministrazione a tempo indeterminato, il lavoro intermittente e ripartito (per quanto riguarda invece i risvolti pensionistici dei rapporti di lavoro di cui al d.lgs. n. 276/2003, vedi la circ. Inps 1° febbraio 2005, n. 18 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 4). In dottrina si sono occupati delle problematiche previdenziali aperte dal decreto Biagi, tra gli altri, M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *Il DPEF per gli anni 2004-2007; la previdenza nel decreto di attuazione della "legge Biagi"*, in *RIDL*, 2003, III, 161 ss., e A. TODARO, *Profili previdenziali della riforma del mercato del lavoro*, in *RDSS*, 2004, n. 2, 653 ss.). Per quanto riguarda in particolare il contratto di somministrazione di lavoro (i cui profili previdenziali sono stati esaminati in dottrina da A. PANDOLFO, *La previdenza del lavoro a progetto e del lavoro somministrato nel decreto 276/2003*, in *Previdenza e assistenza pubblica e privata*, 2004, 81 ss.; in particolare per quanto riguarda l'assicurazione Inail cfr. S. PICCININNO, *I "nuovi lavori" e l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali*, in *ADL*, 2004, n. 1, 143 ss.), la nota, dopo aver ribadito che, ex art. 25, d.lgs. n. 276/2003, gli oneri contributivi e previdenziali per il lavoratore somministrato sono a carico dell'agenzia somministratrice, datore di lavoro (inquadrate nel settore terziario), rimanendo responsabile in via solidale, in caso di inadempienza, anche l'impresa utilizzatrice, si occupa in dettaglio degli aspetti relativi alla determinazione del premio Inail, stabilendo che lo stesso venga calcolato in relazione al tasso medio o medio ponderato relativo all'attività svolta dall'utilizzatore: tale disciplina si spiega in quanto il lavoratore, pur essendo formalmente dipendente dell'agenzia, è materialmente inserito nel contesto organizzativo dell'impresa utilizzatrice. Ma gli aspetti più interessanti che la nota chiarisce e che avevano suscitato notevoli dubbi in dottrina (tra gli altri vedi lo scritto di F. FACELLO, *Sistema di tutela degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, Giuffrè, Milano, 2005, spec. 55) riguardano la determinazione del premio in caso di somministrazione a tempo indeterminato, nel periodo in cui il lavoratore sia a disposizione dell'agenzia somministratrice, che secondo l'Inail deve essere calcolato in base al tasso applicato agli impiegati di quest'ultima, e l'individuazione della base imponibile su cui calcolare il premio, che per l'Istituto è costituita dall'effettiva retribuzione percepita dal lavoratore, in cui deve essere ricompresa, in caso di somministrazione a tempo indeterminato, anche l'indennità di disponibilità.

Circa l'istituto dell'appalto, la nota Inail si limita a ribadire, facendo riferimento all'art. 29, commi 1 e 2, d.lgs. n. 276/2003 (modificato dal d.lgs. n. 251/2004), che sia in caso di appalto di servizi, che di opere, il committente è tenuto in solido con l'appaltatore a corrispondere ai lavoratori, entro un anno dalla cessazione dell'appalto, oltre alle retribuzioni dovute, anche i relativi contributi previdenziali (in dottrina hanno esaminato le problematiche sottese all'appalto, tenendo conto delle modifiche del decreto correttivo

del 2004, C. BIZZARRO, G. BOCCHIERI, *Il nuovo regime sanzionatorio in materia di somministrazione, appalti, distacco*, in *GLav*, 2004, n. 37, spec. V ss.).

Passando al distacco, la nota, dopo aver ribadito principi già affermati, sia prima che dopo la recezione in legge, ex art. 30, d.lgs. n. 276/2003, dell'istituto (in dottrina l'evoluzione del distacco è stata esaminata da C. BIZZARRO, M. TIRABOSCHI, *La disciplina del distacco nel decreto legislativo n. 276 del 2003*, in *q. Rivista*, 2004, n. 2, 360 ss.; mi permetto inoltre di rinviare a V. FORTI, *Il comando o distacco dei lavoratori: profili di diritto interno e comunitario*, in *DL Marche*, 2005, in corso di pubblicazione), relativamente all'obbligo del versamento dei premi Inail per il lavoratore distaccato, che rimane a carico del datore distaccante (ma che viene calcolato sulla base dei premi e della tariffa applicati all'impresa distaccataria, nella cui organizzazione produttiva è temporaneamente inserito il lavoratore), si sofferma in particolare sui criteri di classificazione tariffaria. La stessa sarà diversa a seconda che il lavoratore effettui la propria prestazione (part-time) per il distaccante e per il distaccatario, o solo presso quest'ultimo; dovendo poi in tal caso distinguere l'ipotesi in cui la lavorazione posta in essere presso l'impresa distaccataria coincida o sia diversa da quella svolta presso il distaccante. Dopo la nota in commento, in materia di distacco l'Inail ha diramato anche una specifica circolare, la n. 39 del 2 agosto 2005 (in *U Boll. Adapt*, 2005, n. 30), che in particolare analizza gli aspetti relativi alla gestione del rapporto assicurativo, alle denunce di infortunio e all'azione di regresso esperibile dall'Istituto ex artt. 10 e 11 del d.P.R. n. 1124/1965.

Tornando alla nota del 10 giugno 2005, la stessa si occupa poi del nuovo contratto di lavoro intermittente: l'intervento dell'Inail era da tempo auspicato dagli operatori (vedi per tutti F. FACELLO, *op. cit.*, 61), vista la difficoltà di applicazione della disciplina dell'art. 36, d.lgs. n. 276/2003. Dopo aver elencato le ipotesi per cui è ammesso tale tipo di contratto (tenendo conto anche delle recenti modifiche del d.l. n. 35/2005, convertito in l. n. 80/2005, esaminate da M.R. GHEIDO, A. CASOTTI, *Competitività e nuove regole*, in *DPL*, 2005, n. 22, spec., 1207), la nota stabilisce che l'obbligo di assicurazione Inail sorge solo in presenza dei requisiti oggettivi e soggettivi previsti dagli artt. 1 e 4 del d.P.R. n. 1124/1965 (per una disamina generale della disciplina dell'assicurazione Inail, vedi il recente testo di A. DE MATTEIS, S. GIUBBONI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, Milano, 2005). Inoltre l'Istituto fornisce chiarimenti in merito all'ipotesi in cui, obbligandosi a rispondere alla chiamata del datore, il lavoratore percepisca l'indennità di disponibilità, sancendo che, in tale caso, tale emolumento (come nell'ipotesi di somministrazione a tempo indeterminato) debba essere considerato parte integrante della retribuzione utile ai fini della determinazione del premio.

Per quanto riguarda il contratto di lavoro ripartito (in dottrina ha esaminato le problematiche sottese alla assicurazione infortuni F. FACELLO, *op. cit.*, 60-61) la nota, prendendo atto della contitolarità del rapporto di lavoro in capo ai due prestatori, sancisce l'unicità sia del rischio della lavorazione, sia del premio, che viene determinato in base alle ore complessive retribuite, a prescindere dalla ripartizione oraria percentuale tra i due lavoratori. Quanto alla base imponibile per il calcolo del premio, i due prestatori sono assimilati a lavoratori a tempo parziale (cfr. art. 45, d.lgs. n. 276/2003): si terrà dunque conto della retribuzione convenzionale oraria, moltiplicata per la totalità delle ore effettivamente prestate nel periodo assicurativo dai contitolari del contratto di lavoro, effettuando il calcolo mese per mese.

La nota passa poi ad esaminare gli aspetti relativi all'assicurazione Inail per i lavoratori assunti con un contratto di inserimento (cfr. F. FACELLO, *op. cit.*, 61-62), affermando che, allo stato, a tale contratto si debbano applicare gli incentivi economici già previsti per il contratto di formazione e lavoro (vedi art. 59, comma 3, d.lgs. n. 276/2003), in quanto compatibili con le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato (per una interessante disamina in merito alle novità di cui al regolamento CE n. 2204/2002, vedi

A. MORRONE, *Il nuovo regolamento comunitario in materia di aiuti di Stato a favore dell'occupazione*, in *LG*, 2003, n. 2, 114 ss.): in particolare secondo l'Istituto non si traduce in aiuto di Stato, vietato dalle norme CE, l'incentivo economico, attribuito al datore di lavoro, pari al 25% della contribuzione dovuta all'Inail.

Ultima questione di cui si occupa infine la nota in commento riguarda la denuncia istantanea, cioè la comunicazione all'Inail del codice fiscale dei lavoratori, che deve essere effettuata dai datori di lavoro contestualmente all'instaurazione del rapporto di lavoro o alla sua cessazione. L'Istituto, dopo aver confermato l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 14, comma 2, d.lgs. n. 38/2000 (norma commentata, tra gli altri, da F. CIRIOLI, *Riforma dell'INAIL: guida alla nuova disciplina*, Ipsoa, Milano, 2000, 96 ss.), si limita ad affermare che la denuncia istantanea riguarda anche i lavoratori soggetti all'obbligo assicurativo nell'ambito delle tipologie contrattuali previste dal d.lgs. n. 276/2003.

Valentina Forti
Dottoranda di ricerca in Legislazione sociale europea
Università degli Studi di Macerata

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO

Distacco

- *tariffe minime salariali (1.1.)*

Parità

- *discriminazione in base all'età o ad uno stato di handicap (2.1.)*
- *discriminazione in base alla nazionalità (accesso agli studi*

universitari) (2.2.)

Previdenza

- *lavoratori migranti (regime previdenziale) (3.1.)*

Sicurezza (obbligo di)

- *politiche comunitarie (4.1. - 4.3.)*

*Nota per la lettura dell'Osservatorio di
giurisprudenza e politiche comunitarie del lavoro*

I documenti indicati con il simbolo  sono pubblicati sul sito internet del Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi» all'indirizzo www.csmb.unimo.it

Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale essi appartengono.

1. Distacco

1.1. C. Giust. 14 aprile 2005 in causa C-341/02, Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica federale di Germania (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 18).

Inadempimento di uno Stato - Direttiva n. 96/71/CE - Distacco di lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi - Imprese del settore edilizio - Retribuzioni minime - Raffronto tra la retribuzione minima fissata dalle disposizioni dello Stato membro sul territorio del quale il lavoratore è distaccato e la retribuzione effettivamente corrisposta dal datore di lavoro stabilito in un altro Stato membro - Mancata considerazione, quale elemento della retribuzione minima, di tutti i supplementi e di tutte le maggiorazioni corrisposti dal datore di lavoro stabilito in un altro Stato membro.

Viola la direttiva n. 96/71/CE la legislazione nazionale che non riconosca quali componenti della retribuzione minima (rilevante ai fini della applicazione della citata direttiva) le maggiorazioni e i supplementi, versati dai datori di lavoro ai propri lavoratori distaccati nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi, ove non modifichino il rapporto tra la prestazione del lavoratore e il corrispettivo percepito. Non viola, invece, la direttiva n. 96/71/CE la legislazione nazionale che escluda da tali componenti quelli che modificano il rapporto tra la prestazione del lavoratore e il corrispettivo percepito.

La Corte di Giustizia si pronuncia sulla nozione di tariffe minime salariali ai sensi della direttiva n. 96/71/CE in materia di distacco dei lavoratori

Sommario: 1. Premessa. – 2. La direttiva n. 96/71/CE. – 3. La normativa tedesca sulle tariffe minime salariali applicabili ai lavoratori distaccati nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi. – 4. La nozione di salario minimo accolta dalla Corte di Giustizia.

1. La questione sottoposta al vaglio della Corte di Giustizia concerne la direttiva n. 96/71/CE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale (per un commento generale alla direttiva in esame vedi M. BIAGI, *La fortuna ha sorriso alla presidenza italiana dell'Unione Europea: prime note di commento alle direttive sul distacco dei lavoratori all'estero e sui permessi parentali*, in *q. Rivista*, 1996, 3); in particolare, la sentenza verte sulla conformità della sua trasposizione in Germania in ordine alla nozione di "tariffe minime salariali" applicate nel settore dell'edilizia.

Prima, peraltro, di esaminare l'orientamento assunto sul punto dalla Corte occorre riepilogare, seppur brevemente, i contenuti della direttiva, nonché quelli della disciplina tedesca, con riguardo allo specifico profilo di cui la Commissione Europea contesta la corrispondenza alle prescrizioni della normativa comunitaria.

2. Nonostante non sia esente da incongruenze (G. ORLANDINI, *La disciplina comunitaria del distacco dei lavoratori fra libera prestazione di servizi e tutela della concorrenza: incoerenze e contraddizioni nella Direttiva n. 71 del 1996*, in *ADL*, 1999, n. 2, 465 ss.), la direttiva n. 96/71/CE – trasposta nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 72/2000 – "costituisce un esempio di come, nell'economia della globalizzazione, i processi di integrazione regionale dei mercati possano essere governati senza trascurare le ricadute di carattere sociale" (M. ROCCELLA, *L'Europa e l'Italia: libera circolazione dei lavoratori e parità di trattamento trent'anni dopo*, in *RGL*, 1997, n. 3/4, I, 287; nello stesso senso, G. BALANDI, *La Direttiva comunitaria sul distacco dei lavoratori: un passo in avanti verso il diritto comunitario del lavoro*, in *QDLRI*, 1998, n. 20, 115 ss.). E ciò nella misura in

cui punta ad arginare pratiche di *dumping*, realizzate attraverso la mobilità transfrontaliera di alcune categorie di lavoratori, diffuse in particolare nel settore dell'edilizia. L'obiettivo è perseguito attraverso il coordinamento delle legislazioni degli Stati membri, onde garantire ai lavoratori distaccati nell'ambito di una prestazione di servizi concordata fra imprese di diversi Paesi comunitari una protezione minima di ordine sia economico che normativo cui deve attenersi il datore di lavoro; protezione minima, che, sotto il profilo delle fonti, si innesta sulla disciplina convenuta dalle parti sulla scorta della regolamentazione internazionale-privatistica contemplata dalla convenzione di Roma, 19 giugno 1980, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (sui problemi di armonizzazione che possono scaturire dal collegamento funzionale fra la direttiva e la convenzione di Roma v., da ultimo, M.E. CORRAO, *Profili internazionale-privatistici dei rapporti di lavoro nei gruppi di società*, in *LD*, 2005, n. 3, 518 ss.; in prospettiva ulteriori difficoltà di coordinamento potrebbero discendere dall'approvazione della proposta di direttiva Bolkestein: in questo senso A. LO FARO, "Turisti e vagabondi": *riflessioni sulla mobilità internazionale dei lavoratori nell'impresa senza confini*, in *LD*, 2005, n. 3, 459 ss.).

Il principio guida è quello secondo cui, fatte comunque salve eventuali previsioni di maggior favore, i lavoratori devono potersi avvalere in ordine ad alcuni profili di disciplina del rapporto (v. art. 3, § 1) dei medesimi *standards* di trattamento applicati nel Paese presso il quale sono stati temporaneamente dislocati a seguito di un provvedimento di distacco. Va ricordato, per inciso, che questo istituto in ambito comunitario assume una configurazione più ampia di quella accolta dal legislatore italiano con l'art. 30 del d.lgs. n. 276/2003, essendovi compresa anche l'ipotesi di cessione temporanea di lavoratori da parte di un'impresa che opera nel settore della fornitura di manodopera.

Sul piano del trattamento economico la soglia di protezione da assicurare ai lavoratori distaccati viene individuata nel rispetto delle "tariffe minime salariali" – nelle quali vanno computate anche le indennità specifiche correlate al distacco, purché non versate a titolo di rimborso spese – e di quelle concernenti lo svolgimento di lavoro straordinario, per la cui definizione occorre rifarsi alle legislazioni e/o alle prassi dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è chiamato temporaneamente ad operare. Questo rinvio si traduce in una competenza sul punto (oltre che su tutti gli altri diritti assoggettati alla stessa tutela) estesa anche ai contratti collettivi con efficacia generale, la cui osservanza, tuttavia, è obbligatoria solo nel settore dell'edilizia (v. l'allegato alla direttiva), mentre per le altre attività è lasciata alla discrezionalità dei singoli Stati.

3. La legge sul distacco dei lavoratori in vigore nella Repubblica federale tedesca (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz*) estende, in conformità alle prescrizioni comunitarie, l'applicabilità di taluni contratti collettivi ai datori di lavoro stabiliti all'estero, che distacchino propri dipendenti in Germania.

Al riguardo, l'art. 2 del contratto collettivo in materia di retribuzioni nel settore dell'edilizia, determina l'entità del salario minimo riferendola al corrispettivo economico calcolato su base oraria nella misura fissata dalla contrattazione collettiva nonché al premio concesso ai lavoratori del settore. Ulteriori indicazioni sul punto sono, poi, riportate nel *vade-mecum* relativo al distacco dei lavoratori, dove si specifica che non vanno comprese nella retribuzione minima le maggiorazioni e i supplementi corrisposti dal datore di lavoro, a loro volta comprendenti le maggiorazioni per le ore di straordinario, per il lavoro notturno e per il lavoro nei giorni festivi, nonché i premi per il distacco e per le condizioni di lavoro disagiate.

Su tali esclusioni si sono appuntate le obiezioni della Commissione, che ha posto in evidenza come nel raffronto fra il trattamento retributivo riconosciuto in altri Stati membri e la definizione di salario minimo recepita dall'ordinamento tedesco per il settore dell'edilizia, risultino ingiustamente svantaggiate le imprese operanti nei primi. In particolare, ne verrebbe penalizzata la loro capacità competitiva sul mercato tedesco, posto che per

quanto concerne i costi di manodopera si troverebbero costrette a corrispondere quote di salario aggiuntive che negli ordinamenti di provenienza sono invece inserite nel trattamento economico minimo. E ciò perché in base alle più restrittive disposizioni vigenti in Germania la nozione di salario minimo applicata nell'ambito dell'edilizia comprende, come s'è detto, unicamente la retribuzione oraria normale e il premio generale concesso ai lavoratori del settore. La conclusione a cui approda la Commissione è, pertanto, che l'ordinamento dello Stato presso il quale il lavoratore viene distaccato ancorché abbia il diritto di fissare tariffe minime salariali non è autorizzato ad imporre la propria struttura retributiva.

Dal canto suo, il governo tedesco pone in evidenza come la regolamentazione da esso adottata vada nella direzione di preservare il rapporto di proporzionalità fra il lavoro effettivamente prestato e la controprestazione economica. Rapporto di proporzionalità, che, al contrario, verrebbe meno ove le voci retributive volte a remunerare le porzioni di prestazione che richiedano ai lavoratori sforzi aggiuntivi, in termini di risultato richiesto o per i disagi che comportano, fossero tutte indistintamente comprese nella nozione di salario minimo.

4. La Corte di Giustizia accoglie i rilievi mossi a due aspetti della normativa tedesca, giudicando peraltro conformi alla direttiva le integrazioni sul punto apportate a procedimento già avviato.

Diversamente dalla precedente regolamentazione, ora, infatti, il *vade-mecum* relativo al distacco impone che la retribuzione minima comprenda la tredicesima e la quattordicesima mensilità, nonché le somme supplementari versate dal datore di lavoro stabilito all'estero.

In entrambi i casi, peraltro, viene comunque preservato il profilo della corrispettività, intervenendo di conseguenza anche sulla struttura del salario. Infatti, sulla scorta delle modifiche apportate alla regolamentazione adottata in Germania, le mensilità aggiuntive, non vengono comunque riconosciute automaticamente, ma solo se versate regolarmente e proporzionalmente per tutto il periodo del distacco. Quanto alle altre somme, queste confluiscono nel trattamento economico di base, "sempreché il rapporto tra la prestazione del lavoratore, da un lato, ed il corrispettivo percepito, dall'altro, non venga modificato a detrimento del lavoratore".

Un ulteriore rilievo mosso all'ordinamento tedesco ha riguardato voci retributive tipicamente variabili, quali i premi di qualità e i premi per attività lavorative disagiate, faticose o pericolose. In questo caso, peraltro, i giudici comunitari non hanno riscontrato un inadempimento alla direttiva, condividendo la scelta della Germania di salvaguardare il rapporto di proporzionalità fra salario e prestazione lavorativa.

In definitiva, dalla sentenza emerge la propensione della Commissione per un'interpretazione orientata a distinguere fra l'ammontare del corrispettivo, lasciato all'autonomia degli Stati membri presso cui operano i lavoratori distaccati, e la sua struttura, sulla cui composizione, invece, dovrebbe prevalere la disciplina dei Paesi da cui proviene l'impresa distaccante.

La direttiva, peraltro, non fornisce elementi utili a suffragare tale interpretazione, posto che la regola generale desumibile dal suo tenore letterale è quella di una competenza dei singoli Stati riguardante anche la struttura che deve assumere la retribuzione base (in questo senso, infatti, va letto il rinvio ai rispettivi ordinamenti circa la definizione della "nozione" di corrispettivo minimo – v. art. 3, § 2), regola generale che subisce un'unica eccezione nella parte in cui è stabilito che "Le indennità specifiche per il distacco sono considerate parte integrante del salario minimo" (art. 3, § 7).

Inoltre, al di là dell'interpretazione letterale, l'impostazione adottata dalla Commissione rischierebbe di vanificare l'obiettivo della direttiva, dal momento che se il coordinamento a cui questa punta non si estendesse anche alla struttura della retribuzione, le tutele che

intende imporre sarebbero più facilmente aggirabili. In altri termini, i due aspetti non sono agevolmente scindibili, poiché un intervento sulla struttura che dovesse comprimere entro una nozione onnicomprensiva di retribuzione minima qualsivoglia voce salariale, e quindi anche quelle correlate ad alcuni aspetti particolari che in concreto connotano la prestazione, potrebbe ripercuotersi negativamente anche sull'equa commisurazione del trattamento economico, risultando in questo modo penalizzante per i lavoratori.

Tale aspetto è correttamente messo in evidenza dalla sentenza in commento, quando evidenzia che le prestazioni che si discostano dal "normale" sinallagma contrattuale in considerazione del *surplus* di lavoro che impongono o delle particolari condizioni in cui si svolgono richiedono modalità di remunerazione che non possono essere ricondotte al salario minimo.

Andrea Morone

Ricercatore di Diritto del lavoro – Università degli Studi dell'Insubria

2. Parità

2.1. COMMISSIONE EUROPEA, *Mise en application des dispositions relatives à la discrimination fondée sur l'âge et le handicap de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail*, SEC(2005)1176, 28 settembre 2005 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 36).

Il difficile processo di trasposizione della direttiva in materia di discriminazione in relazione all'età nei sistemi nazionali

Sommario: **1.** Il processo di trasposizione della direttiva n. 2000/78/CE nei sistemi normativi dei Paesi membri. – **2.** La situazione in Belgio. – **3.** La normativa danese di implementazione. – **4.** La situazione in Francia. – **5.** Lo stato di implementazione della Germania. – **6.** I Paesi Bassi. – **7.** Il rapporto del Governo svedese. – **8.** Il Regno Unito e la sua normativa anti-discriminatoria. – **9.** Conclusioni.

1. Il documento comunitario che qui si annota fornisce un quadro riassuntivo e completo dello stato di implementazione nei sistemi giuridici nazionali della direttiva n. 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (in *GUCE*, 2 dicembre 2000, n. L 303, 16-22) volta a combattere e perseguire qualsiasi tipo di discriminazione nei rapporti di lavoro e nei sistemi legali dei Paesi membri dell'Unione Europea (per una ricostruzione completa del fenomeno della discriminazione connessa all'età vedi i contributi raccolti in *q. Rivista*, 2005, n. 4, sezione *Ricerche*, e, per una introduzione alla tematica, vedi, *ivi*, W. BROMWICH, O. RIMKEVITCH, *Verso un diritto del lavoro per tutte le età*, 933-937). Particolare attenzione al riguardo viene prestata a livello comunitario alla discriminazione in base all'età e alla discriminazione perpetrata nei confronti dei portatori di handicap. La direttiva in questione avrebbe dovuto essere trasposta nei sistemi legali nazionali già entro il 2 dicembre 2003 (*rectius* tale termine era valido specificatamente per i 15 Paesi membri originari dell'Unione) ed entro il 1° maggio 2004 (per i "nuovi" Paesi membri). Tuttavia, secondo quanto dispone l'art. 18 della direttiva medesima, qualora sussistano giustificati motivi, i Paesi membri possono usufruire di un periodo supplementare della durata 3 anni per implementare le disposizioni concernenti tanto la discriminazione in base all'età quanto quella nei confronti dei portatori di handicap. Della eventuale decisione di avva-

lersi di tale proroga, naturalmente, i Paesi relativi devono immediatamente informare la Commissione. Questo meccanismo di trasparenza richiesto ai membri dell'Unione risponde chiaramente a precise esigenze di chiarezza e di coerenza all'interno della Comunità.

La Svezia, il Regno Unito (compreso Gibraltar), la Germania, il Belgio e i Paesi Bassi, infatti, hanno informato la Commissione della loro intenzione di fruire dei 3 anni supplementari al fine di assumere i necessari provvedimenti in relazione alla discriminazione in base all'età, mentre la Danimarca ha comunicato alla Commissione che si sarebbe avvalsa di un solo anno per realizzare a pieno l'implementazione. Per quanto riguarda l'attuazione delle misure per combattere la discriminazione nei confronti dei portatori di handicap, inoltre, la stessa richiesta di usufruire del periodo supplementare di 3 anni è stata espressa dal Governo francese e britannico, mentre la Danimarca ha chiesto di poter disporre di un anno supplementare. Nel gennaio 2004 anche l'Austria ha informato la Commissione che 4 dei suoi *länder* volevano usufruire del periodo supplementare, ma tale richiesta è stata presentata alla Commissione ben dopo il termine ultimo previsto per la trasposizione nelle legislazioni nazionali della direttiva stessa ed inoltre non è stato fornito dalla proponente un motivo tanto rilevante da giustificare la richiesta. In base a tali considerazioni perciò, la richiesta austriaca non è stata accolta dalla Commissione.

Laddove i Paesi membri facciano ricorso al periodo supplementare di cui si è finora detto, dunque, essi hanno l'obbligo di stilare annualmente precisi rapporti sui progressi compiuti in vista della trasposizione della direttiva nelle normative nazionali. La Commissione, ricevuti tali rapporti, a sua volta, deve presentare una relazione al Consiglio Europeo.

Il documento in esame si occupa anche di una valutazione generale dello stato di implementazione della direttiva con riferimento ai singoli (vedi anche, con riferimento alla esperienza italiana, L. GALANTINO, *Lo svolgimento del rapporto di lavoro e le discriminazioni relative all'età*, in *q. Rivista*, 2005, n. 4, 954-963).

2. Il Belgio ha trasposto la direttiva comunitaria n. 2000/78/CE nel suo sistema federale interno con la legge contro la discriminazione del 25 febbraio 2003, legge che ha a sua volta modificato le precedenti disposizioni sulle pari opportunità e sulla lotta contro il razzismo. Il Belgio non ha tuttavia dato attuazione a quanto previsto dall'art. 6 della direttiva che consente ai Paesi membri, a determinate condizioni e in presenza di specifici requisiti, di ammettere eccezionalmente differenze di trattamento in base all'età. Dato che tutte le differenze di trattamento, incluse quelle in base all'età, sono severamente vietate dall'ordinamento belga, a tutti gli effetti allora il Belgio ha trasposto la direttiva correttamente conformando il proprio ordinamento interno alla normativa comunitaria (cfr., per un'analisi approfondita della situazione in Belgio, con riferimento alla discriminazione in base all'età, R. BLANPAIN, *Le differenze di trattamento e la discriminazione connessa all'età: una società per tutte le età*, in *q. Rivista*, 2005, n. 4, 942-953).

3. Nell'autunno del 2004 il Governo danese ha presentato un progetto di legge teso a modificare la legge già esistente sulla discriminazione nel mercato di lavoro, includendo nuove disposizioni circa la discriminazione connessa all'età e quella connessa a condizioni di handicap. Questa legge è entrata in vigore il 12 gennaio 2005 ed in particolare si segnala per l'obbligo, in capo ai datori di lavoro, di disporre ed assumere tutte le misure necessarie per assicurare l'occupazione e la formazione ai portatori di handicap. Con riferimento, invece, alla discriminazione in base all'età, in conformità con quanto stabilito nell'art. 6 della direttiva, la legge danese consente alcune differenze di trattamento in funzione dell'età del lavoratore ma soltanto in presenza di specifiche condizioni individuate dal legislatore. L'introduzione di questa regolamentazione, peraltro, ha rappresentato per l'ordinamento danese l'occasione per specificare maggiormente il generale divieto di discriminazione nell'offerta di lavoro già presente nella legislazione. Durante

tutto il 2005, inoltre, è prevista l'attuazione di una strategia a lungo termine per migliorare e arricchire il ventaglio di possibilità occupazionali offerte alle persone diversamente abili.

4. Una nuova legge avente ad oggetto la parità dei diritti e delle possibilità occupazionali, la partecipazione e la cittadinanza dei portatori di handicap, è entrata in vigore in Francia il 12 febbraio 2005 (l. n. 102/2005). Questa legge ha sancito ufficialmente il divieto di atti discriminatori perpetrati nei confronti dei portatori di handicap, sia nel settore pubblico che nel settore privato. I datori di lavoro devono predisporre le misure necessarie a facilitare l'accesso al lavoro a quanti vivono in condizioni di menomazione fisica e psichica. Devono, in particolare, essere realizzate le condizioni indispensabili per consentire a queste categorie, sovente discriminate, di potenziali lavoratori la partecipazione agli esami e ai concorsi pubblici. Le associazioni riconosciute impegnate nella tutela dei diritti dei portatori di handicap, in particolare, potranno fornire un concreto aiuto legale alle vittime di questo tipo di discriminazione e potranno svolgere le loro attività contando sulla piena collaborazione degli organi comunitari. Il Governo francese, inoltre, è chiamato annualmente a preparare un rapporto sull'occupazione nel pubblico impiego di questi lavoratori svantaggiati. La nuova normativa, tra le altre novità, prevede inoltre che venga creato un osservatorio privilegiato della ricerca e dell'innovazione che riguardi le disabilità fisiche e non. In questo modo e con le modalità sopra esposte, è indubbio che la Francia abbia interamente e correttamente trasposto la direttiva adeguandosi pienamente ai suoi indirizzi. Con riferimento alla normativa francese il rapporto della Commissione non considera, invece, espressamente lo stato di implementazione della direttiva nella parte relativa alle discriminazioni connesse ad uno stato di handicap.

5. La rappresentanza permanente della Germania presso l'Unione Europea, ha trasmesso alla Commissione Europea un progetto di legge in grado di trasporre nel diritto nazionale le direttive n. 2000/78/CE, in esame, con particolare riguardo alle disposizioni in materia di età; n. 2000/43/CE, sulla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; n. 2002/73/CE, che modifica la direttiva n. 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e alle condizioni di lavoro; infine, la direttiva n. 2004/113/CE, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura. Questa legge ha già superato la prima lettura in Parlamento il 21 gennaio 2005 ma la data in cui è prevista la conclusione del dibattito parlamentare non è ancora stabilita. Con riferimento alla tutela contro le discriminazioni in base all'età, invece, è stata emanata la legge del 17 dicembre 2003 sulla parità di trattamento in materia di impiego (*rectius* sulla discriminazione in base all'età), entrata in vigore il 1° maggio 2004. Tale legge proibisce qualsiasi tipo di discriminazione a causa dell'età sia nell'accesso al lavoro, sia per quel che attiene alle condizioni di lavoro e alla formazione. Tali disposizioni si applicano anche ai liberi professionisti, nonché alle organizzazioni sindacali e patronali, tuttavia non si applicano alle forze armate fino al 2008. Ai fini di assicurare nel miglior modo possibile una reale uguaglianza di trattamento, inoltre, la Commissione per le pari opportunità potrà svolgere le necessarie indagini ogni qualvolta vi sia anche il solo sospetto di comportamenti discriminatori in base all'età. Con l'adozione di questa legge, pertanto, la Francia ha, senza dubbio alcuno, trasposto la direttiva in questione in modo completo e adeguato.

6. Nella legislazione dei Paesi Bassi, la legge del 17 dicembre 2003 sulla parità di trattamento sul lavoro (*rectius* contro la discriminazione fondata sull'età), entrata in vigore il 1° maggio 2004, ha sancito il divieto di ogni tipo di discriminazioni basate sull'età, sia nelle procedure di assunzione, sia durante lo svolgimento dell'impiego, sia per quel che concerne le condizioni di lavoro e la formazione. Il divieto di discriminazione in base

all'età si applica anche alle libere professioni e alle organizzazioni sindacali e datoriali, non trova applicazione invece, nei confronti delle forze armate fino al 2008. La Commissione sulla parità di trattamento può investigare se, in relazione a casi specifici, ci siano state discriminazioni per motivi di età. Adottando questa legge, i Paesi Bassi hanno pienamente trasposto la direttiva n. 2000/78/CE nella legislazione nazionale.

7. Nel 2002 il Governo svedese ha creato un'apposita Commissione per esaminare le possibilità di includere nella legislazione nazionale esistente le clausole circa il divieto di discriminazione in base all'età contenute nella direttiva. Questo organo appositamente costituito ha stilato e da poco presentato un rapporto conclusivo di questi anni di studio e programmazione. Anche con riferimento alla Svezia, il rapporto della Commissione non si occupa specificatamente dello stato di implementazione della direttiva nella parte concernente il divieto di discriminazione connessa allo stato di handicap.

8. Per quanto attiene alla normativa che vieta la discriminazione nei confronti portatori di handicap, il Regno Unito ha usufruito dei 3 anni supplementari previsti dalla direttiva. In questo arco di tempo sono state apportate modifiche alla legge del 1995 sulla discriminazione in base alla disabilità nonché alla legge del 1999 che ha istituito la Commissione per i diritti dei portatori di handicap (cfr., per un approfondimento sulla discriminazione connessa all'età nel Regno Unito, M. SARGEANT, *L'approccio contraddittorio del Regno Unito alla discriminazione in base all'età nel lavoro*, in *q. Rivista*, 2005, n. 4, 964-978). Le principali modifiche hanno riguardato i seguenti profili:

- porre fine alle esenzioni per le piccole imprese e per alcune categorie di professionisti, come i funzionari di polizia e i lavoratori associati;
- definire esplicitamente le nozioni di discriminazione diretta e di danno causato ai portatori di handicap;
- prevedere specifici organismi deputati al riconoscimento delle qualifiche;
- proibire la discriminazione nel regime professionale pensionistico.

La legislazione così modificata è entrata in vigore il 1° ottobre 2004. Questa legge completa la trasposizione della direttiva n. 2000/78 in materia di impiego. Le nuove disposizioni legislative che riguardano, invece, la formazione professionale entreranno in vigore nel settembre 2006 e così sarà completata interamente la trasposizione della disciplina comunitaria circa la discriminazione in base all'età e a condizioni di handicap. Il Regno Unito, inoltre, ha avviato nel 2003 una pubblica consultazione sul tema *Parità e diversità: questioni di età* (cfr. DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (a cura di), *Age consultation 2003*, luglio 2003, in *📖 Boll. Adapt*, 2005, n. 43). Per di più, il Governo ha attivato su tutto il territorio nazionale una campagna di sensibilizzazione dal titolo *Età positiva*, volta a incoraggiare i datori di lavoro ad assumere lavoratori di diversa età (per un approfondimento dei documenti a sostegno di questa campagna di sensibilizzazione si rinvia al sito dell'Age Positive Team c/o Department for Work and Pensions – www.agepositive.gov.uk, in *📖 Boll. Adapt*, 2005, n. 43). Il codice volontario di buona condotta per i datori di lavoro aderenti a tale iniziativa era pubblicato in 750.000 esemplari. Nel contempo, è stato già creato un gruppo di lavoro formato da rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e delle persone anziane, per lavorare insieme e dar forma alla nuova legislazione in materia.

La Gibilterra, inoltre, ha elaborato un proprio testo legislativo che proibisce la discriminazione in base all'età e la discriminazione perpetrata nei confronti dei portatori di handicap. Questa legge entrerà in vigore nel 2006.

9. Tra tutti i motivi che fondano la discriminazione, quelli rappresentati da ragioni di età e da condizioni di handicap presentano particolari problemi per quanto riguarda la trasposizione delle disposizioni comunitarie nei sistemi nazionali. Come rilevato dal rapporto della Commissione in esame, combattere queste specifiche cause discriminatorie, infatti, significa minare e compromettere pregiudizi da molto tempo esistenti e radicati pro-

fondamento nelle culture nazionali, tabù popolari circa le capacità professionali ed il posto nella società delle persone anziane e diversamente abili. Proprio per queste motivazioni di carattere storico-culturale, la direttiva n. 2000/78 ha previsto la possibilità per i Paesi membri di usufruire del periodo supplementare di 3 anni allo scopo di strutturare nel migliore e più incisivo modo possibile l'arduo processo di adattamento delle normative nazionali alle direttive comunitarie. D'altro canto proprio la trasposizione completa da parte di alcuni Paesi (quali, come sopra evidenziato, Danimarca, Francia, Regno Unito e Paesi Bassi) testimonia, tuttavia, i progressi registrati nel progetto europeo teso a favorire l'instaurarsi di un mercato del lavoro privo di qualsiasi forma, anche subdola, di discriminazione.

Olga Rymkevitch
PhD. in Diritto del lavoro – Università di San Pietroburgo
Assegnista di ricerca
Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi»
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

2.2. C. Giust. 7 luglio 2005 in causa C-147/03, Commissione c. Repubblica d'Austria (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 26).

Inadempimento di uno Stato - Artt. 12 CE, 149 CE e 150 CE - Condizioni di accesso agli studi universitari - Discriminazione.

È in contrasto con gli artt. 12, 149 e 150 CE la regolamentazione nazionale che non adotta i provvedimenti necessari al fine di garantire che i titolari di diplomi d'istruzione secondaria conseguiti in altri Stati membri possano accedere agli studi superiori e universitari organizzati all'interno dello Stato alle stesse condizioni dei titolari di diplomi d'istruzione secondaria conseguiti in altro Stato membro.

Condizioni di accesso agli studi universitari

Sommario: 1. Il caso di specie e le implicazioni sulle politiche comunitarie in materia di istruzione e formazione. – *2.* Lo status di cittadino europeo e la decisione della Corte.

1. La questione sottoposta alla Corte di Giustizia prende avvio da un ricorso, presentato dalla Commissione delle Comunità Europee e sostenuto dalla Repubblica di Finlandia, contro la Repubblica d'Austria, teso a far dichiarare la violazione da parte di quest'ultima degli obblighi che derivano dagli artt. 12 CE, 149 CE e 150 CE, per non aver adottato i provvedimenti atti a garantire pari condizioni di accesso agli studi superiori ed universitari austriaci, tanto ai titolari di diplomi di istruzione secondaria conseguiti in altri Stati membri, quanto a coloro che abbiano conseguito i diplomi nel territorio austriaco stesso. La legge austriaca sugli studi universitari (UniStG), infatti, dispone che gli studenti in possesso del diploma di istruzione superiore in uno Stato membro diverso dalla Repubblica d'Austria e che intendano intraprendere un determinato corso di studi superiori austriaco, devono non soltanto produrre il suddetto diploma, ma altresì provare di possedere i requisiti di accesso agli studi superiori o universitari nello Stato che ha rilasciato loro il diploma.

Ai sensi dell'art. 12 CE, comma 1, nell'ambito di applicazione del Trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discrimina-

zione effettuata in base alla nazionalità, e lo stesso Trattato, negli artt. 3, 149 e 151, ribadisce la necessità che gli Stati membri contribuiscano allo sviluppo di un'istruzione di qualità attraverso la cooperazione tra loro e mirino ad eliminare le ineguaglianze favorendo la mobilità di studenti ed insegnanti (sui profili legati a mobilità, formazione e competenze degli insegnanti, cfr. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA, *Principi comuni a livello europeo per i titoli di studio e le competenze degli insegnanti*, 15 marzo 2005, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 24).

Il progetto della Comunità Europea di contribuire concretamente alla creazione di un sistema formativo di qualità e la consapevolezza che ciò possa attuarsi innanzitutto attraverso la collaborazione tra i Governi, sono rinvenibili anche negli artt. 126 e 127 del Trattato ed hanno costituito il cuore di numerosi interventi comunitari (tra gli interventi meno recenti ma assai significativi, si veda COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro Bianco sull'educazione e la formazione. Insegnare e apprendere – Verso la società cognitiva*, COM(95)590 final, 1995), tutti volti a ribadire il ruolo della formazione e della istruzione superiore nel contesto delle politiche per l'impiego (cfr. sul tema M. BIAGI, *Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione*, in *q. Rivista*, 1996, n. 2, 75-83).

La Commissione, nel caso di specie, sostiene che il diritto alla parità di trattamento sancito dall'art. 12 CE venga violato dalla normativa austriaca sopra richiamata, nella misura in cui essa stessa subordina l'accesso a determinati corsi di studi universitari dei titolari di diplomi conseguiti in altri Stati membri ad una condizione cui non soggiacciono i titolari di diplomi di istruzione secondaria conseguiti in Austria. Si configurerebbe, quindi, a parere della Commissione, un'ipotesi di discriminazione indiretta, che, secondo una giurisprudenza consolidata, si realizza non solo quando vi sia una palese disparità di trattamento basata sulla cittadinanza ma anche in presenza di dissimulate forme discriminatorie "che, in applicazione di altri criteri di distinzione, conducano allo stesso risultato" (cfr. sentenze 12 febbraio 1974, causa 152/74, Sotgiu, in *Racc.*, 163, punto 11; 1° luglio 2004, causa C-65/03, Commissione/Belgio, in *Racc.*, punto 28, e 15 marzo 2005, causa C-209/03, Bidar, in *Racc.*, I-0000, punto 51). La Repubblica d'Austria risponde alle accuse di violazione del diritto comunitario ad opera della normativa nazionale, contestando l'analisi della Commissione e asserendo che l'ammissione alle università austriache sarebbe, in realtà, subordinata alla prova della maturità generale nonché della maturità specifica per gli studi universitari e che non sarebbe imposta alcun'altra condizione diversa dal riconoscimento accademico della qualifica che consente di accedere agli studi superiori.

2. La Corte precisa *in primis* che la materia avente ad oggetto le condizioni di accesso agli studi universitari e superiori, quale ipotesi di formazione professionale, rientra senza alcun dubbio nell'ambito dell'applicazione del Trattato CE (in tal senso si vedano le sentenze 2 febbraio 1988, causa 24/86, Blaizot, in *Racc.*, 379, punti 15-20, e 27 settembre 1988, causa 42/87, Commissione/Belgio, in *Racc.*, 5445, punti 7-8). A fronte di questa considerazione generale la Corte rileva che l'art. 36 dell'UniStG introduce concretamente una disparità di trattamento non solo a svantaggio degli studenti titolari di un diploma d'istruzione secondaria conseguito in un altro Stato membro, ma *a fortiori* anche tra gli studenti stranieri tra loro, a seconda dello Stato in cui abbiano ottenuto il titolo. Una differenza di trattamento quest'ultima, che configge *apertis verbis* con lo *status* di cittadino europeo, idealmente destinato a divenire la condizione unica dei cittadini degli Stati membri, ma nei fatti ritagliato oggi ad essere un'imposizione del sistema europeizzato piuttosto che una scelta dei governi nazionali. A giustificazione, infatti, della disposizione indirettamente discriminatoria, la Repubblica d'Austria adduce l'importanza della salvaguardia dell'omogeneità del sistema di studi austriaco, ritenuta al pari dell'ordine, della salute e della sicurezza pubblici come eccezione giustificante discriminazioni fon-

date sulla cittadinanza. Applicando la disposizione suddetta della normativa nazionale, l'Austria avrebbe, a suo dire, solo tutelato l'ordine strutturale, finanziario ed organico del proprio sistema formativo superiore (la Repubblica d'Austria, a sostegno delle sue ragioni, richiama le sentenze 28 aprile 1998, causa C-158/98, Kohll, in *Racc.*, I-1931, punto 41, e 12 luglio 2001, causa C-368/98, Vanbraekel *et al.*, in *Racc.*, I-5363, punto 47). Il che, tuttavia, come ha ben sottolineato la Commissione, significherebbe ammettere che una misura discriminatoria possa giustificarsi anche sulla scorta di motivi derogatori diversi rispetto a quelli citati dal Trattato. Tale ipotesi è manifestamente contraria al dettato comunitario e all'orientamento giurisprudenziale in materia (si vedano le sentenze 15 ottobre 1969, causa 15/69, Uggiola, in *Racc.*, 363, e 14 novembre 1995, causa C-484/93, Svensson e Gustavsson, in *Racc.*, I-3955), orientamento confermato dalla Corte anche in questa occasione.

Il concetto di "cittadinanza europea" richiamato, come detto, dalla Corte a fondamento dei concetti di uguaglianza e di libera circolazione delle persone, pur non soffocando le identità nazionali, richiede, come sostenuto in numerosi contributi dottrinali, la volontà dei singoli Stati membri di scegliere l'unione come corpo unico che riannodi in un solo ordine a più piani la strategia nazionale e quella della costruenda società europea (per tutti si legga V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Il Mulino, Bologna, 1994, 61). L'atteggiamento di apertura al contesto europeo, necessario affinché sia concretamente realizzabile un sistema di istruzione di qualità, non è ravvisabile nella posizione della Repubblica d'Austria, neanche quando chiede alla Corte che le venga riconosciuta, come è avvenuto in passato (si leggano in tal senso le sentenze 7 febbraio 1979, causa 115/78, Knoora, in *Racc.*, 399, e 3 ottobre 1990, causa C-61/89, Bouchoucha, in *Racc.*, I-3551), la giustificazione che muove dalla esigenza di prevenire un abuso comunitario e sottolinea l'interesse legittimo che uno Stato può avere ad impedire che taluni suoi cittadini, avvalendosi delle facilitazioni create ai sensi del Trattato, si sottraggano abusivamente al vigore della propria normativa nazionale in materia di formazione professionale. A tal proposito la Corte, avvallando ancora una volta la posizione della Commissione, ritiene che fattispecie come questa debbano essere oggetto di un esame individuale, caso per caso; identica indagine specifica andrebbe fatta inoltre per accertare l'esistenza di un'ipotesi di salvaguardia dell'omogeneità del sistema di studi nazionale sopra evidenziato.

In ultima istanza, persino l'ennesima giustificazione addotta dall'Austria, avente ad oggetto l'adesione a convenzioni internazionali precedenti al Trattato CE che consentirebbero a determinate condizioni, disposizioni di tale portata discriminatoria, non ha motivo di essere ritenuta valida. Infatti, nella misura in cui tali convenzioni siano incompatibili con il Trattato, lo Stato o gli Stati membri interessati devono ricorrere a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità costatate.

In conclusione, la Corte statuisce che la Repubblica d'Austria, proprio per non aver adottato i provvedimenti necessari per garantire libero accesso agli studi universitari e superiori ai titolari di diplomi di istruzione secondaria superiore conseguiti in Paesi membri diversi e per non aver riconosciuto loro parità di condizioni rispetto a quanti abbiano ottenuto il medesimo titolo in Austria, è venuta meno agli obblighi che le derivano dal dettato comunitario, obblighi posti a fondamento di una Comunità basata sul principio di uguaglianza e di libertà di circolazione e necessari alla creazione di un sistema di istruzione di qualità.

Eliana Bellezza
Dottoranda di ricerca in Relazioni di lavoro internazionali e comparate
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

3. Previdenza

3.1. C. Giust. 7 luglio 2005, terza sezione, procedimento n. C-227/03, A.J. van Pommeren-Bourgon diën c. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 26).

Previdenza sociale - Regolamento (CEE) n. 1408/71 - Ambiti di applicazione - Pensione di invalidità - Mantenimento del diritto alle prestazioni dopo il trasferimento della residenza in un altro Stato membro.

L'art. 39 CE osta alla normativa di uno Stato membro in forza della quale una persona che ha cessato qualsiasi attività professionale sul suo territorio rimane affiliata a titolo obbligatorio per taluni settori previdenziali solo se vi conserva la sua residenza, mentre la stessa persona rimane obbligatoriamente affiliata ai sensi della normativa di tale Stato membro per altri settori previdenziali, anche se la sua residenza è situata in un altro Stato membro, qualora le condizioni per l'affiliazione volontaria ai settori per i quali è cessata l'affiliazione obbligatoria siano meno favorevoli di quelle per l'affiliazione obbligatoria.

Il problema della applicazione solo parziale del regime previdenziale nazionale ai lavoratori migranti

Sommario: **1.** La fattispecie sottoposta all'attenzione della Corte di Giustizia e la posizione delle parti coinvolte. – **2.** L'interpretazione accolta dalla Corte di Giustizia.

1. La sig.ra van Pommeren-Bourgon diën, cittadina olandese, pur risiedendo in Belgio, ha lavorato nei Paesi Bassi lungo tutto il corso della sua vita professionale.

Con decorrenza dal 1997, ha percepito una prestazione per incapacità al lavoro calcolata secondo i dettami della WAO (legge sull'assicurazione per incapacità al lavoro) e quantificata sulla base di un tasso massimo di invalidità.

La lavoratrice veniva avvisata che a partire dal 1° gennaio 1997 non era più obbligatoriamente assoggettata ad alcune assicurazioni sociali olandesi, come l'AOW, relativa al regime generale delle pensioni di vecchiaia, l'ANW, relativa al regime delle pensioni per i superstiti e l'AKW, inerente il regime generale degli assegni di famiglia.

Tutte le predette esclusioni trovavano fondamento nel fatto che la lavoratrice non aveva la propria residenza nei Paesi Bassi.

Le veniva altresì segnalato che, dal 1° gennaio 2000, dall'assicurazione per incapacità al lavoro non sarebbero stati più trattenuti i contributi al regime previdenziale generale ma che, ciononostante, le sarebbe stata riconosciuta la possibilità di affiliarsi, sia rispetto alla pensione di vecchiaia, sia a quella dei superstiti, mediante presentazione presso la Cassa previdenziale di un'apposita domanda in tal senso formulata.

La lavoratrice contestava la validità della cessazione della sua affiliazione obbligatoria e, a tal fine, adiva la Cassa previdenziale, la quale peraltro confermava la sua posizione con lettera del 28 agosto 2000, così costringendo la sig.ra van Pommeren-Bourgon diën ad investire della questione il Rechtbank te Amsterdam.

Il Giudice, assumendo una posizione contraria rispetto a quella del Governo olandese, rilevava che tanto nel regime generale delle pensioni di vecchiaia, quanto in quello dei superstiti, le condizioni di assicurazione divergono, con riferimento all'affiliazione obbligatoria o volontaria, con particolare riferimento agli importi del contributo. Nell'ambito dell'affiliazione obbligatoria, infatti, il contributo sarebbe calcolato sul reddito imponibile prodotto nei Paesi Bassi, mentre nell'ambito dell'affiliazione volontaria esso sarebbe

calcolato sul reddito imponibile mondiale. Ad opinione dello stesso Giudice, inoltre, la coesistenza dei regimi obbligatorio e facoltativo rischia di mettere l'assicurato nell'impossibilità di rispettare l'obbligo di affiliazione ad un unico organismo previdenziale, espressamente imposto dal regolamento n. 1408/1971 (in  indice A-Z, voce *Previdenza sociale*).

Sulla scorta di tali argomentazioni, il Rechtbank te Amsterdam decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di Giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se l'art. 13, n. 2, lett. *f*), del regolamento n. 1408/1971, osti alla normativa nazionale di uno Stato membro in base alla quale un soggetto che abbia cessato di esercitare qualsiasi attività professionale nel suo territorio permance assicurato in forza della stessa normativa solo qualora egli mantenga la propria residenza in tale territorio, mentre, ai sensi della normativa di tale Stato, rimane assicurato per determinati altri rami della previdenza sociale di tale Stato membro, indipendentemente dal suo luogo di residenza.

2. Se per la soluzione della questione sopra indicata sia rilevante che in virtù della normativa di tale Stato membro sussiste per tale soggetto la possibilità di assicurarsi volontariamente per alcuni rami della previdenza sociale, senza che tale assicurazione volontaria sia subordinata al requisito di mantenere la propria residenza nello Stato membro di cui trattasi.

In via subordinata, e solo qualora la soluzione della prima questione dovesse rivelarsi negativa, si chiede se, in una fattispecie come quelle descritta, l'art. 39 CE debba essere interpretato nel senso che sia incompatibile con esso la sostituzione di un'assicurazione obbligatoria con un'assicurazione volontaria qualora la cessazione dell'assicurazione obbligatoria risulti dall'introduzione di un requisito di residenza.

Sono sei le osservazioni espone alla Corte in relazione alle questioni sopra indicate.

In primo luogo, la Commissione delle Comunità Europee, nonché i Governi belga e greco, ritengono la normativa olandese incompatibile con l'art. 13, n. 1, del regolamento n. 1408/1971, il quale prevede che le persone alle quali si applica siano soggette solo alla normativa di un unico Stato membro.

In secondo luogo, se la normativa olandese non dovesse più trovare parziale applicazione nei confronti della lavoratrice, la normativa dello Stato di residenza (belga), in conformità con l'art. 13, n. 2, lett. *f*), dovrebbe trovare applicazione per quei soli settori previdenziali che non formano più oggetto di un'affiliazione obbligatoria. In tal modo, la sig.ra van Pommeren-Bourgon diën si ritroverebbe in una situazione che la farebbe dipendere dalle normative previdenziali di due Stati membri, in violazione dell'art. 13, n. 1, dello stesso regolamento.

In terzo luogo, la Commissione, richiamando un precedente giurisprudenziale (sentenza 11 giugno 1998, causa C-275/1996, Kuusijarvi, in *Racc.*, I-3419, punto 51), rileva come l'art. 13, n. 2, lett. *f*), del regolamento n. 1408/1971 non osta a che la normativa di uno Stato membro subordini il diritto di una persona che ha cessato di esercitare qualsiasi attività professionale sul suo territorio di continuare ad essere assoggettata alla legislazione di tale Stato membro alla condizione che essa ivi conservi la sua residenza, con la conseguenza che le autorità olandesi avrebbero potuto cessare di applicare alla ricorrente, in modo del tutto legittimo, l'intera loro normativa, ma non avrebbero potuto mantenere in vigore la sua affiliazione a titolo obbligatorio a diversi settori previdenziali ed abolirla per altri.

In quarto luogo, il Governo olandese, in palese dissenso con la Commissione sul punto, ritiene che l'art. 13, n. 2, lett. *f*), del regolamento n. 1408/1971 non osti a che le normative di uno Stato membro garantiscano a titolo obbligatorio la persona solo per taluni rischi coperti dal suo regime previdenziale, dato che non sussiste alcuna discriminazione tra cittadini e non cittadini, e considerato che l'interessata ha la possibilità di affiliarsi facoltativamente per coprire gli altri rischi, nell'ambito dello stesso regime previdenziale.

In quinto luogo, lo stesso Giudice del rinvio, uniformando sul punto la propria posizione con quella della Commissione e del Governo greco, concorda sul fatto che, in caso di affiliazione volontaria, le condizioni risultano meno favorevoli rispetto al regime proprio dell'affiliazione obbligatoria, con conseguenti possibili effetti discriminatori che possono prodursi sui cittadini di altri Stati membri rispetto ai cittadini olandesi, in palese contrarietà rispetto agli artt. 12 e 39 CE.

Infine, Il Governo olandese dissente dalla posizione assunta dal Giudice di rinvio, in quanto ritiene che le condizioni di affiliazione volontaria siano più favorevoli rispetto a quella obbligatoria.

2. La Corte evidenzia come le disposizioni dell'art. 13, n. 2, del regolamento n. 1408/1971 mirano unicamente a determinare la normativa nazionale da applicare alle persone che versano in una delle situazioni contemplate nei suoi punti da a) ad f). Peraltro, non rientra nella previsione applicativa della norma stabilire i casi in presenza dei quali sorga il diritto o l'obbligo di iscriversi ad un regime previdenziale, ovvero ad un ramo particolare dello stesso.

Muovendo da tale premessa, la Corte, citando un proprio precedente (sentenza 3 maggio 1990, causa C-2/89, *Kits van Heiningen*, in *Racc.*, I-1755, punto 19, e *Kuusijarvi*, cit., punto 29), ribadisce che, analogamente alla suddetta previsione, rientra nella competenza di ciascuno Stato membro stabilire i predetti casi, ivi compresi quelli relativi alla cessazione dell'affiliazione.

Sempre facendo riferimento ad una precedente pronuncia (sentenze *Kits van Heijningen*, cit., punto 12, e *Kuudijarvi*, cit., punto 28), la Corte puntualizza come l'esegesi di tutte le disposizioni contenute nel titolo II del regolamento n. 1408/1971, di cui fa parte l'art. 13, conduca ad individuare una *ratio legis* intesa non solo ad evitare la simultanea applicazione di più normative nazionali e le complicazioni che possono derivarne, ma anche a far sì che i soggetti rientranti nella sfera di applicazione del detto regolamento non restino senza tutela in materia di previdenza sociale per mancanza di una normativa cui fare ricorso nella situazione specifica di riferimento.

Dall'art. 13, n. 2, lett. f), del regolamento n. 1408/1971 emerge come la normativa dello Stato membro di residenza si applica solo se nessun'altra normativa sia applicabile ed in particolare se quella alla quale l'interessato era stato assoggettato precedentemente cessa di essere ad esso applicabile.

Tali disposizioni non ostano a che la normativa olandese continui a trovare applicazione alla lavoratrice, perché le affiliazioni di cui essa beneficiava in precedenza possono continuare ad essere assoggettate al regime previdenziale olandese, considerata la posizione assunta dalla Corte nella sentenza 3 maggio 2001, causa C-347/98, *Commissione c. Belgio*, in *Racc.*, I-3327, punti 28 e 29), in virtù della quale il fatto che una parte di tali affiliazioni divenga facoltativa non è tale da vietare una siffatta prosecuzione dell'affiliazione nel regime che copre l'affiliazione obbligatoria.

Questo è il motivo per cui la normativa olandese concede alle persone non residenti che hanno cessato qualsiasi attività professionale nei Paesi Bassi la possibilità di restare affiliate a titolo facoltativo, ai sensi della normativa di tale Stato membro, per i settori per i quali cessano di essere affiliate a titolo obbligatorio.

L'applicazione della normativa olandese non rimette in discussione il principio di unicità del regime previdenziale sancito dall'art. 13, n. 1, del regolamento n. 1408/1971.

Ne deriva che se è vero che i singoli Stati membri sono liberi di disciplinare il loro sistema di previdenza sociale, nell'esercizio di tale competenza devono essere rispettate le disposizioni del Trattato CE relative alla libera circolazione dei lavoratori (sentenza 23 novembre 2000, causa C-135/99, *Elsen*, in *Racc.*, I-10409, punto 33). Di conseguenza, il regime di affiliazione facoltativa dei non residenti deve essere compatibile con le disposizioni dell'art. 39 CE.

Il requisito della residenza posto dal legislatore olandese per continuare a rientrare nell'affiliazione obbligatoria a taluni settori previdenziali, è compatibile con l'art. 39 CE solo se le condizioni di affiliazione a titolo volontario dei non residenti non sono più sfavorevoli delle condizioni di affiliazione a titolo obbligatorio, per gli stessi settori previdenziali, di cui beneficiano i residenti.

L'ordinanza di rinvio evidenzia come i non residenti non dispongono, neanche ai sensi della nuova normativa olandese, del diritto di affiliarsi, anche volontariamente, al regime degli assegni familiari, se non in modo parziale e transitorio. I soli non residenti che conservano un diritto agli assegni familiari sono coloro che l'avevano acquistato sotto il precedente regime dell'affiliazione obbligatoria, destinati a perdere definitivamente la possibilità di essere affiliati dal momento in cui il loro figlio più giovane raggiunge l'età di diciotto anni. In questo modo, i non residenti hanno un trattamento meno favorevole per quanto riguarda tali assegni di quello di cui beneficiano i residenti.

Da tutto ciò, la Corte, concludendo così il proprio *iter* argomentativo, dichiara come l'art. 39 CE osta alla normativa di uno Stato membro in forza della quale una persona che ha cessato qualsiasi attività professionale sul suo territorio rimane affiliata a titolo obbligatorio per taluni settori previdenziali solo se vi conserva la sua residenza, mentre la stessa persona rimane obbligatoriamente affiliata ai sensi della normativa di tale Stato membro per altri settori previdenziali, anche se la sua residenza è situata in un altro Stato membro, qualora le condizioni per l'affiliazione obbligatoria facoltativa siano meno favorevoli di quelle previste per l'affiliazione obbligatoria.

Gianmaria Rosin

*Dottore di ricerca in Diritto sindacale e del lavoro
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

4. Sicurezza (obbligo di)

4.1. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione dalla Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment government in the EU25*, COM(2005)535 final, ottobre 2005 (in [EU](#) *Boll. Adapt*, 2005, n. 41).

4.2. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione dalla Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – More research and innovation – investing for growth and employment: a Common Approach*, COM(2005)488 final, 12 ottobre 2005 (in [EU](#) *Boll. Adapt*, 2005, n. 37).

4.3. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *27^a Relazione annuale d'attività del Comitato Consultivo per la Sicurezza, l'Igiene e la Tutela della salute sul luogo di lavoro 2002*, SOC 373, 27 agosto 2004, pubblicato il 23 agosto 2005 (in [EU](#) *Boll. Adapt*, 2005, n. 30).

(4.1. – 4.3.) I recenti orientamenti comunitari in materia di salute e sicurezza

Sommario: **1.** Brevi considerazioni su alcuni recenti orientamenti comunitari in materia di salute e sicurezza sul lavoro. – **1.1.** Le politiche di salute e sicurezza sul lavoro nelle comunicazioni della Commissione. – **2.** La relazione annuale del Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro 2002 e due recenti conferenze in materia. – **3.** Riferimenti dottrinali.

1. La tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ha costantemente integrato uno dei più importanti ambiti di intervento del diritto del lavoro comunitario. Infatti, ben può dirsi che regolamentazione di tale materia ha “misurato” il livello di armonizzazione possibile tramite l’uso delle tradizionali tecniche normative costituendo un elemento fondante della integrazione europea e della stessa plausibilità di una dimensione sociale dell’Europa comunitaria.

Pertanto, le politiche in materia di sicurezza sul lavoro di ciascun Paese della Comunità non possono prescindere dalla considerazione di quelle europee e la stessa riduzione del fenomeno infortunistico – e delle sofferenze che ad esso sono connesse – è problema il quale non può che essere affrontato innanzitutto in una prospettiva marcatamente europea e, solo in tale ambito, individuando le misure di contrasto più efficaci per la realtà specifica dello Stato membro e pianificandone l’utilizzo.

In Italia le statistiche Inail relative ad un totale di quasi un milione di infortuni denunciati alla data del 30 aprile 2005 mostrano una sensibile diminuzione (nell’ordine dell’1,1%) degli infortuni complessivi rispetto al 2003 (Rapporto annuale Inail 2004, in *Boll. Adapt*, 2005, 21, qui 13, e a commento vedi, in *q. Fascicolo*, la nota redazionale, *Gli infortuni sul lavoro in Italia: i dati Inail sul 2004*, nell’*Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva*).

Per quanto la riduzione degli eventi infortunistici dunque ci sia e fortunatamente sia tangibile, il numero degli infortuni sul lavoro rimane assolutamente intollerabile, traducendosi in un costo sociale elevatissimo che un Paese come il nostro ha il dovere di limitare drasticamente. È bene ricordare che la vittoria sui terribili indici infortunistici del passato è una vittoria della civiltà e del diritto cui l’Italia e l’Europa hanno aderito con profonda convinzione, sulla quale è necessario non addormentarsi perché gli infortuni ed i rischi sono immanenti e permangono ancora molte cose da fare e migliorare.

In particolare, occorre contrastare la diffusa insofferenza nei confronti delle regole – per lo più di derivazione comunitaria – volte a prevenire gli infortuni e le malattie professionali. Talvolta esse vengono additate come una espressione della burocrazia di Bruxelles; in pratica, come una delle cause dell’eurosclosi nella competizione globale e nella mondializzazione dell’economia. Pertanto, a fronte di una richiesta sempre più diffusa di flessibilità del mercato del lavoro, vi è chi dubita che la strada finora seguita possa essere ulteriormente percorribile.

Così sovente ci si chiede se esistano margini per ulteriori interventi o se si debba invece pensare ad una nuova stagione di politiche comunitarie in tema di sicurezza. Non manca, poi, chi reputa che i vincoli imposti in materia antinfortunistica agli ordinamenti nazionali siano incompatibili con una auspicata inversione di rotta della politica economica europea. Politica alla quale si chiede di sostenere i sistemi produttivi degli Stati membri ed indirizzarli verso una competitività fondata sulla qualità e che permetta alla Unione di non subire gli effetti negativi della concorrenza internazionale.

1.1. Anche nei documenti ufficiali della Commissione si evidenzia la necessità di un passaggio di fase delle politiche di intervento comunitario, e dei metodi finora privilegiati, in materia di tutela dell’ambiente di lavoro. Si evince, cioè, la consapevolezza che la produzione normativa in materia ha probabilmente raggiunto la sua massa critica.

Da qui nuovi propositi, sintetizzabili nella necessità che – anche a livello comunitario – si privilegino gli interventi tramite strumenti *soft* anziché *hard*, più adatti alla funzione di promozione dell’autoregolazione giuridica dei sistemi complessi. In tale ottica, le prospettive di evoluzione del diritto comunitario del lavoro dovrebbero essere affidate non solo agli strumenti classici di produzione normativa, bensì anche a quelli appartenenti all’area della c.d. *soft law* (o del diritto promozionale), di tipo non regolativo.

Così nella recente comunicazione su *Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment government in the EU25*, in

epigrafe, si ribadisce l'assoluta necessità di assicurare una maggiore effettività alle tutele sui luoghi di lavoro, sia attraverso abrogazioni, miglioramenti e codificazioni di normativa preesistente, che per il tramite di una sostituzione di una regolamentazione per *directives* con una per *regulations* nonché del rafforzamento o la diffusione dell'uso della *information technology* e del metodo del *benchmarking*.

Tanto premesso, resta il dato di fatto che la tutela dell'ambiente di lavoro è ormai parte integrante del diritto del lavoro comunitario, a cui gli ordinamenti nazionali si sono sostanzialmente adeguati. Essa costituisce quindi una pagina ormai scritta, tanto da acquistare quasi la nobiltà di paragrafo di una nuova e moderna Costituzione sociale europea, alla cui logica dovranno casomai conformarsi i Paesi di recente adesione.

In tale ottica anche la comunicazione su *More research and innovation – investing for growth and employment: a Common Approach*, in epigrafe, prefigura una politica occupazionale europea che rinventa la sua peculiarità nella modernità della sua struttura.

La Commissione, infatti, sente la necessità di spingere l'economia europea a scommettere sul miglioramento in termini di qualità dei suoi processi e dei suoi prodotti. Le imprese europee dovrebbero cioè perseguire lo scopo di favorire *high performance workplaces* (posti di lavoro altamente performanti) ponendo una attenzione sempre maggiore alla valorizzazione del capitale umano ed alla cura della dimensione sociale e familiare. Per avere il meglio in termini di *performance* da parte dei lavoratori i sistemi produttivi dovranno dimostrare concretamente di prendere sul serio i percorsi formativi, le politiche di riconciliazione tra responsabilità familiari e professionali e certamente le politiche di innovazione e ricerca, fattori alleati e non nemici di posti di lavoro più sicuri e salubri.

In tale contesto europeo, di preminente importanza diventa in ogni Stato membro la disseminazione e la diffusione delle misure vigenti ed il monitoraggio e controllo della loro applicazione. Il tutto, beninteso, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, comune ispiratore dell'azione comunitaria e nazionale.

L'Italia ha cercato di dare concreto seguito a tale obiettivo tramite la riforma Biagi regolamentando forme di utilizzo di forza lavoro che precedentemente erano prive di regolamentazione (si pensi al distacco), per assicurare anche in tali casi il rispetto di un nucleo di norme inderogabili a tutela della persona del lavoratore. Al riguardo, esemplificativa è la regolamentazione del lavoro a progetto, al quale sono state estese le garanzie – proprie del lavoro subordinato – in materia di salute e sicurezza sul lavoro pure in un rapporto di lavoro sostanzialmente autonomo. Pertanto, emerge nella riforma la volontà di perseguire un nuovo approccio alla sicurezza sul lavoro, non più solo per regole ma innanzitutto per obiettivi, assolutamente coerente con gli orientamenti comunitari in materia di salute e sicurezza sul lavoro, anche in un Paese con caratteristiche economiche particolari, legate alla preponderanza delle produzioni realizzate da imprese di piccole dimensioni o a conduzione familiare, maggiormente vulnerabili nei confronti delle grandi produzioni o delle contraffazioni (cfr. il *Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione*, recentemente approvato dal Governo italiano al fine di implementare la attuazione della Strategia di Lisbona nel nostro Paese, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 41).

Per dare sostanza a tale innovativo approccio è poi necessario sviluppare relazioni industriali di alta qualità, che abbiano ad oggetto la competitività e l'innovazione unite alla inclusione ed alla protezione sociale. Infatti, come costantemente e da sempre rimarcato in sede europea, anche in materia di sicurezza sul lavoro è necessario valorizzare il ruolo attivo delle parti sociali e del sistema delle aziende nel nuovo sistema di *welfare*.

A tale scopo il "Testo Unico" di salute e sicurezza sul lavoro (come noto, lo schema di decreto attuativo della delega di cui all'art. 3 della l. n. 229/2003 (legge "di semplificazione" 2001), il cui termine ultimo era stato, dalla l. 27 dicembre 2004, n. 306, prorogato al 30 giugno 2005, comunemente definito come "Testo Unico" di salute e sicurezza sul lavoro, dopo essere stato trasmesso alle Commissioni XI e XII per i pareri di compe-

tenza, è stato infine ritirato dal Governo; in indice  A-Z, voce *Sicurezza, obbligo di* aveva previsto un notevole potenziamento delle prerogative degli enti bilaterali, già ampiamente valorizzati nella riforma Biagi. In particolare, la bozza di “Testo Unico” prevedeva, in aggiunta ai compiti già delegati agli organismi paritetici dall’art. 20 del d.lgs. n. 626/1994, che nelle aziende fino a 100 dipendenti il documento di valutazione del rischio – pur sempre (in attuazione delle direttive comunitarie) completo considerando tutti i rischi presenti in azienda – avrebbe potuto essere redatto nelle forme suggerite dagli enti bilaterali (art. 7, comma 6, bozza di decreto), ai quali sarebbe stato affidato il compito di effettuare sopralluoghi sui luoghi di lavoro (art. 27, comma 4, bozza di decreto) al fine di verificare la rispondenza dei medesimi alla previsioni in tema di salute e sicurezza, integrando in tal modo il controllo degli organi ispettivi. Infine, l’art. 27, comma 4, appena citato, avrebbe consentito agli enti bilaterali, all’esito del sopralluogo appena citato, di rilasciare una “certificazione” di conformità dei presidi antinfortunistici alla normativa in materia di salute e sicurezza la quale, lungi dall’essere vincolante in alcun modo per gli organi di vigilanza, avrebbe potuto essere tenuta in debito conto da questi ultimi in sede di programmazione della attività ispettiva), sul presupposto che la logica della bilateralità esprima efficacemente un sistema di relazioni industriali di tipo collaborativo e cooperativo, in grado di assicurare al meglio la promozione della cultura della sicurezza in azienda.

Tutto ciò dimostra come, se è indubbio che il quadro di insieme ed il ritmo del cambiamento delle regolazioni in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro sono, in ogni caso, dettati dalle istituzioni comunitarie, è anche vero che lo spazio riservato alle politiche degli Stati membri è considerevole e rilevante, di certo tale da consentire di individuare un indirizzo peculiare. In ogni caso, l’obiettivo rimane la prevenzione e la limitazione del fenomeno degli infortuni sui luoghi di lavoro, da centrare attraverso l’attivazione di tutti i meccanismi utili a diffondere il basilare concetto, che deve essere condiviso da datori, lavoratori ed organizzazioni sindacali, che una organizzazione del lavoro che si muova attraverso meccanismi di correttezza e trasparenza nelle proprie scelte e per mezzo di dinamiche relazionali non conflittuali, oltre che – ovviamente – nell’adempimento delle norme di legge, determina una migliore qualità della vita aziendale, è maggiormente efficiente e quindi, in ultima istanza, più produttiva.

2. In piena coerenza con le linee di sviluppo appena – per quanto in maniera necessariamente sintetica e con riferimento alle sole principali direttrici – riportate, si colloca la 27^a relazione annuale, che qui si commenta, del Comitato consultivo tripartito per la sicurezza, l’igiene e la tutela della salute sui luoghi di lavoro, diffusa in agosto.

In essa si ribadisce la necessità di procedere alla individuazione dei settori d’azione prioritari di intervento in materia di salute e sicurezza sul lavoro attraverso la identificazione, a livello nazionale, di indicatori condivisi da Governi e parti sociali nonché alla creazione, a livello comunitario, di un Osservatorio europeo dei rischi che le risultanze di tali indicatori consideri.

Quanto alle misure legislative da adottare a livello europeo, si sottolinea la opportunità di “realizzare un miglioramento ed una valutazione concreta delle direttive esistenti attraverso l’adattamento delle relazioni di valutazione e mediante il consolidamento/semplificazione della legislazione vigente” e si auspica una rapida adozione di nuovi strumenti legislativi, in particolare attinenti agli agenti fisici ed all’amianto e di adattamento della legislazione esistente sui prodotti cancerogeni e dell’elenco delle malattie professionali.

Con riferimento alle misure non legislative, il documento in parola evidenzia la necessità di predisporre e diffondere guide che facilitino l’applicazione delle direttive da parte dei soggetti obbligati nonché di promuovere azioni di formazione destinate ai lavoratori dipendenti, ai giovani scolarizzati ed alle persone in formazione professionale.

In particolare, si ribadisce la necessità di affrontare i rischi c.d. “emergenti”, primi tra tutti quelli psico-sociali, in ordine ai quali sembra quanto mai opportuno pensare ad interventi che contribuiscano a favorire la diffusione di una cultura della responsabilità sociale – di chi gestisce le aziende, di chi vi lavora e di chi ha la responsabilità della *governance* di settore – la quale abbia come cardine la cura del benessere nei rapporti di lavoro e che deve integrarsi nella gestione della qualità dei rischi produttivi. Come più volte in passato fatto dalla stessa Commissione, anche il Comitato consultivo tripartito sollecita quindi interventi corrispondenti alle nuove tipologie di rischio a cui i lavoratori sono esposti in connessione alla stessa trasformazione dell’organizzazione tecnica e sociale del lavoro: dalle patologie connesse al telelavoro, allo *stress* e ai comportamenti personali come nuova fonte di incidenza degli infortuni sul lavoro, al *mobbing*. Alla logica appena individuata è logico accomunare il contrasto ai sempre più frequenti rischi di atti di violenza esterna a cui sono sottoposti i lavoratori di certi settori (si pensi ai lavoratori della agenzie di vigilanza, dei grandi magazzini), al lavoro nero di donne e i giovani, ma anche la esigenza di individuare adeguate misure di protezione dei lavoratori del settore sanitario contro il rischio di infezioni specifiche nonché di risolvere questioni (di grande rilievo etico e morale, oltre che di indubbia rilevanza psicologica e legale) relative all’uso di particolari tecniche investigative per l’accertamento dello stato di salute dei lavoratori (ad es.: la problematica dei controlli antiaids). Anche nella recente Conferenza – organizzata dal Comitato Esecutivo della Salute e Sicurezza sul lavoro (HSE) inglese nell’ambito della Presidenza inglese del Consiglio dell’Unione Europea – tenutasi a Liverpool in data 18 ottobre u.s. sul “futuro della Salute e Sicurezza del Lavoro in Europa” si è riproposto il tema del miglioramento della legislazione comunitaria e sollecitato ciascuno degli Stati membri ad intervenire, con ogni tipo di strumento, avverso il fenomeno dello *stress* sul lavoro; si è rilevato come sia necessario costruire una forte *partnership* di lavoro tra Governi, datori di lavoro e lavoratori coinvolti in materia di salute e sicurezza; si è evidenziata la necessità del dialogo sociale e dell’istruzione, che deve essere promossa innanzitutto dai Governi.

Infine, merita di essere segnalato un importante studio in materia di salute e qualità sui luoghi di lavoro (titolato, appunto, *Health and Quality in work*), attualmente in fase conclusiva, richiesto dalla Commissione Europea ed i cui risultati parziali sono stati presentati ai rappresentanti dei Paesi di vecchia e nuova adesione a Bruxelles lo scorso 25 ottobre. Tali risultati confermano la stretta correlazione tra la mortalità e lo *status* socio-economico delle persone, la maggiore incidenza delle malattie in una società permeata da rapporti lavorativi prevalentemente gerarchici e, viceversa, la minore incidenza di malattie ed infortuni nei sistemi o economicamente più stabili o con relazioni interpersonali di buona qualità, le quali concorrono a ridurre – in maniera determinante – lo *stress* percepito dal lavoratore.

3. Sulle politiche comunitarie in materia di salute e sicurezza sul lavoro si rinvia, per tutti, a B. CARUSO, *L’Europa, il diritto alla salute e l’ambiente di lavoro*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Commentario al d.lgs. n. 626/94, Ambiente, Salute e Sicurezza*, Giappichelli, Torino, 1996, ora disponibile all’indirizzo www.lex.unict.it/anno_accademico/dilavoro/caruso/europa_testo.htm. Per un recente contributo sulle politiche occupazionali della Comunità Europea si veda S. SPATTINI, *Verso gli obiettivi intermedi della c.d. Strategia di Lisbona: le valutazioni della attuazione delle politiche per l’occupazione per il 2003/2004 (osservazioni sul Rapporto Congiunto Occupazione del 2003/2004)*, in *q. Rivista*, 2005, n. 1, 290, ed ivi ulteriori riferimenti dottrinali. Quanto al “Testo Unico” di salute e sicurezza sul lavoro, si vedano M. LAI, *Prospettive di riforma nello schema di Testo Unico*, in *DPL*, 2005, n. 3, 137; M. TIRABOSCHI, *Verso un Testo unico della normativa in materia di salute e sicurezza del lavoro*, in *Glav*, 2004, n. 48; M. TIRABOSCHI, *Una tutela più ampia con meno formalismi*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 novembre 2004, 25; L.

MONTUSCHI, *Aspettando la riforma: riflessioni sulla legge n. 229 del 2003 per il riassetto in materia di sicurezza sul lavoro*, in *ADL*, 2004, 766; M. LEPORE, A. ANTONUCCI, *Le prospettive di un Testo Unico di sicurezza alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *q. Rivista*, 2003, n. 2, 191.

Lorenzo Fantini

*Dirigente Divisione III Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro
Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

Germania

- *mercato del lavoro (riforma del) (1.1. – 1.4.)*

Regno Unito

- *discriminazioni di genere (2.1.)*

Russia

- *partecipazione dei lavoratori (3.1.)*

Quadro internazionale e comparato

- *servizi per l'impiego (4.1.)*

*Nota per la lettura dell'Osservatorio
internazionale e comparato*

I documenti indicati con il simbolo  sono pubblicati sul sito internet del Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi» all'indirizzo www.csmb.unimo.it

Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale essi appartengono.

1. Germania

1.1. Il sito internet dove le offerte di lavoro sono gestite con un meccanismo analogo alle aste: *www.jobdumping.de* (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 43).

1.2. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (a cura di), *Der Übergang von der Arbeitslosen - und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitslose* (trad. AGENZIA FEDERALE (a cura di), *Rapporto per il lavoro sul passaggio al nuovo sistema di prestazioni sociali di base per i lavoratori disoccupati*, agosto 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 31).

1.3. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT (a cura di), *Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf alle Branchen ausweiten* (trad. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (a cura di), *L'estensione della legge sul distacco dei lavoratori dall'estero a tutti i settori produttivi*), 11 maggio 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 18).

1.4. THE FEDERAL GOVERNMENT (a cura di), *Agenda 2010 questions and answers*, febbraio 2004 (in  *Boll. Adapt*, 2004, n. 6).

Il mercato del lavoro: riforme, tendenze e riflessioni

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** L'Agenda 2010: misure e obiettivi. – **3.** Il mercato del lavoro. – **3.1.** La definizione di disoccupazione. – **3.2.** I cittadini tedeschi nella provincia autonoma di Bolzano. – **4.** Le riforme Hartz. – **5.** La situazione dei salari bassi e minimi ("Niedriglöhne – Mindestlöhne"). – **5.1.** Fenomeni preoccupanti: il sito internet *www.jobdumping.de*. – **5.2.** Cenni sul sistema dei contratti collettivi in Germania ("Tarifvertragssystem"). – **6.** La modifica della normativa sui distacchi transfrontalieri dei lavoratori in Germania ("Arbeitnehmer-Entsendegesetz"). – **6.1.** La posizione del sindacato. – **7.** Riflessioni.

1. Anche la Germania, una volta considerato in modo unanime sistema e Paese modello all'interno dell'Unione Europea, già da un po' di tempo soffre sotto il peso di una crisi economica senza precedenti nella storia recente. Molti esperti ritengono che la crisi, oltre ai motivi legati all'andamento congiunturale e al quadro economico negativo, sia una logica conseguenza della mancata attuazione di vere riforme strutturali. Di questa situazione ovviamente si sono resi conto i politici e il governo di coalizione, formato da SPD (partito socialdemocratico) e Grüne ("partito verde"), sotto la guida del cancelliere Schröder. Partendo da queste premesse e dopo le elezioni del 2003, il cancelliere ha presentato un pacchetto di riforme (l'Agenda 2010) che proviamo ad analizzare nel seguito, guardando anche ai risultati ottenuti finora e facendo qualche riflessione sui vari aspetti della situazione in Germania (cfr. BUNDESREGIERUNG, *Grundideen der Agenda 2010*, in *www.bundesregierung.de*).

2. L'Agenda 2010 non è altro che un pacchetto di riforme come risposta ai problemi del *welfare*, del mercato del lavoro e della domanda interna (di consumo e d'investimenti) stagnante in Germania. Le misure adottate sono mirate ad una riforma del sistema fiscale, del mercato del lavoro e del sistema formativo. L'obiettivo prefissato delle riforme è: sicurezza sociale per tutti, più posti di lavoro, crescita economica e nello stesso tempo mantenere solide finanze pubbliche. Gli obiettivi devono però andare di pari passo con i valori: più responsabilità per se stessi, solidarietà con i più deboli e rispetto del bene comune. Per i cittadini significa assumere più responsabilità per se stessi in situazioni di crisi e consentire con ciò di alleggerire i compiti allo Stato sociale. In questo modo, que-

st'ultimo, può concentrare gli sforzi e l'aiuto verso le persone effettivamente non auto-sufficienti.

Il cambiamento degli scenari in Germania e a livello mondiale impongono un cambiamento dello Stato sociale. Significa che questo non può crescere ulteriormente e, per non mettere in pericolo l'esistenza stessa del sistema, lo Stato deve chiedere ai propri cittadini più responsabilità. Viene introdotto il principio del "favorire e chiedere" (Grundsatz des "Fördern und Fordern"). A tal fine è stata fatta una riforma che ha ridotto il peso fiscale sui redditi di lavoro dipendente, delle famiglie e delle piccole e medie imprese. È stata fatta inoltre una riforma delle pensioni ("Riester-Rente") e della sanità.

Il Governo, dunque, cerca di creare posti di lavoro, sicuri e proiettati nel futuro, attraverso un patto, stipulato con le parti sociali e le regioni ("Länder"), per sviluppare idee e progetti innovativi. Il patto prevede, per garantire la continuità e la pianificazione, l'incremento annuale dei sussidi, a favore dei grandi istituti di ricerca, pari al 3% e fino a raggiungere nel 2010 il 3% del PIL. Il finanziamento avviene mediante la riduzione d'altri sussidi.

La creazione di nuovi posti di lavoro e la riduzione del tasso di disoccupazione sono alcuni dei punti principali dell'Agenda 2010. Vi è un principio base che ispira la riforma: colui che può lavorare deve anche voler lavorare. Il singolo, in cerca d'occupazione, deve non solo essere disponibile per svolgere un lavoro, ma deve anche attivarsi di sua iniziativa. Chi rifiuta un lavoro accettabile, nonostante riesca a svolgere tale lavoro, deve aspettarsi anche sanzioni adeguate. La solidarietà non è una strada a senso unico. Le misure adottate riguardano una cauta liberalizzazione della tutela contro il licenziamento nelle piccole imprese, una riforma della legge quadro sull'artigianato, maggiore utilizzo del lavoro accessorio, incentivi per avviare un'attività di natura autonoma ecc. (riforme "Hartz").

3. I dati del mercato del lavoro, elaborati da parte dell'Agenzia Federale per il Lavoro (cfr. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, *Bundesagentur für Arbeit – Der Arbeits – und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsberichte*, maggio e giugno 2005) forniscono una situazione molto triste. Il numero delle persone disoccupate a fine maggio 2005 era di 4.806.589 e di 4.704.050 a fine giugno (a testimonianza della buona performance del mese di giugno, quando il numero dei disoccupati si è considerevolmente ridotto, cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO TEDESCO, *Der Arbeitsmarkt kommt immer stärker in Bewegung*, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 28). Il numero delle persone disoccupate nel 2005 è aumentato di oltre 500.000 persone rispetto all'anno precedente.

Quasi cinque milioni di persone disoccupate, con una percentuale che oscillava, nel primo semestre dell'anno 2005, dal 12,1% all'11,3% con un incremento molto forte (oltre un punto percentuale) rispetto alla situazione dei 12 mesi precedenti. Anche se il PIL reale della Germania è cresciuto di circa un punto percentuale nei primi sei mesi dell'anno (da attribuire all'aumento delle esportazioni), la situazione economica in Germania è contenuta. Positivo è sicuramente l'aumento, in termini reali, della popolazione attiva. Ma anche questo dato positivo è da attribuire in gran parte all'aumento del lavoro accessorio, alle nuove attività di natura autonoma e ad altre misure con incentivi per l'impiego. È diminuita invece l'occupazione dei lavoratori con obblighi previdenziali pieni ("voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung").

L'aumento del numero delle persone in cerca di lavoro è da attribuire, secondo l'Agenzia Federale per il Lavoro, agli effetti statistici della riforma "Hartz-IV" (v. anche S. SPATINI, *I primi effetti delle Legge Hartz-IV*, in *q. Rivista*, 2005, n. 1, e in *Boll. Adapt*, 2005, n. 2). Dopo l'unificazione del sussidio di disoccupazione con il sussidio sociale ("Arbeitslosen und Sozialhilfe"), l'effetto "Hartz-IV", nei primi sei mesi del 2005, era, in media, un aumento di circa 350.000 persone disoccupate. Sempre secondo l'Agenzia questo effetto negativo risulta maggiore nei vecchi "Bundesländer" ("Westdeutschland")

rispetto ai nuovi “Bundesländer” (“Ostdeutschland”) in quanto il numero di persone che percepivano il sussidio sociale era più alto nei primi. Per comprendere meglio questi dati è sicuramente utile precisare che prima di “Hartz-IV” non erano registrati come disoccupati, o meglio come persone in cerca di lavoro, le persone che percepivano il sussidio sociale (“Sozialhilfeempfänger”). Con l’inserimento di queste persone nella statistica ufficiale non cambia il problema dei disoccupati, ma viene fatta una fotografia più reale della situazione. L’inserimento di queste persone, oltre a un effetto statistico negativo, ha anche effetti positivi. La loro registrazione, infatti, consente alle agenzie di inserirli nel mercato del lavoro. In precedenza queste persone erano sconosciute ai *Job-Center* e non potevano essere assistite.

Dopo il preoccupante aumento delle persone disoccupate negli ultimi mesi dell’anno 2004 e nei primi due mesi del 2005 si assiste comunque a un lento calo del loro numero nei mesi da marzo fino a giugno 2005. È però sicuramente prematuro parlare di un miglioramento stabile e consistente.

L’Agenzia, per definizione di legge (“Sozialgesetzbuch III”), deve contribuire a un tasso occupazionale elevato e a migliorare in modo continuativo la struttura occupazionale della Germania. Per realizzare questi obiettivi, l’Agenzia dispone di una serie di strumenti per intervenire sul mercato del lavoro: da una parte viene gestito il tradizionale compito dell’inserimento delle persone in cerca di occupazione nel mercato del lavoro, ma in un modo più incisivo e attivo rispetto al passato, mentre dall’altra parte vengono gestiti e erogati i vari sussidi e incentivi a favore delle persone in cerca di occupazione (“Arbeitslosengeld – II”, incentivi per l’avvio di nuove attività di natura autonoma ecc.).

È molto interessante la notizia del notevole aumento di attività autonome. Per esempio nel solo mese di maggio 2005 sono stati erogati incentivi per l’avvio di nuove attività autonome a ben 329.900 persone (“Existenzgründer”), 98.700 persone in più rispetto al mese di maggio 2004. In gran parte si tratta degli incentivi (“Existenzgründungs-zuschuss”) a favore delle cosiddette “Ich-AG”. Per “Ich-AG” s’intende ogni attività di natura autonoma (d’impresa oppure di libero professionista) ma sempre a carattere individuale. Non si tratta dell’avvio di una società di capitale, ma sono piccole attività autonome gestite in prevalenza come imprese individuali. L’incentivo consiste in un assegno mensile, mirato a pagare i contributi previdenziali dovuti per legge, nella seguente misura:

- per il primo anno: 600 euro mensili;
- per il secondo anno: 360 euro mensili;
- per il terzo anno: 240 euro mensili.

La concessione del beneficio è in ogni caso legata ad un’attenta analisi dell’attività che verrà avviata e al parere positivo espresso da parte di un’istituzione abilitata (professionisti, banche, ecc.). Il rischio d’impresa e l’obbligo di mantenersi rimangono però poi a carico del lavoratore autonomo.

Sul *boom* delle nuove attività esistono tuttavia delle perplessità. Sempre secondo una ricerca della fondazione Hans Böckler l’avvio di nuove attività di natura autonoma, come conseguenza degli incentivi, è ben collegata all’uscita di persone dalla disoccupazione, ma nello stesso tempo si assiste ad un preoccupante calo dell’avvio di attività autonome senza incentivi (Böckler *Impuls*, 2005, n. 6, www.boecklerimpuls.de). Ciò significa che il bilancio sarebbe negativo senza le attività autonome incentivate. Tuttavia l’Istituto riconosce che la maggior parte delle attività autonome incentivate continui ancora a svolgere la propria attività dopo un periodo di 6 mesi dall’avvio.

3.1. In Germania per disoccupazione si intende lo *status* di una persona che: è senza occupazione (inteso come meno di 15 ore di lavoro la settimana), è in cerca d’occupazione, è disponibile a svolgere un’attività lavorativa e si è registrata come disoccupato presso l’Agenzia. Secondo questa definizione non tutte le persone attive, ma in stato di

bisogno, sono disoccupate. Esempi sono: persone occupate per almeno 15 ore la settimana, ma che percepiscono un reddito troppo basso e di conseguenza possono percepire ancora il sussidio di disoccupazione (“Arbeitslosengeld – II”). Vi è inoltre un differente modo di calcolo statistico della disoccupazione, utilizzato dall’Agenzia Federale per il Lavoro, rispetto ai criteri ILO:

	ILO	Agenzia Federale per il Lavoro
Rilevazione dati	<ul style="list-style-type: none"> - rilevazione telefonica con ripetizione per sei volte la settimana; - sondaggio prova; - media mensile; - controllo di attendibilità; - interrogazione personale in tempo reale. 	<ul style="list-style-type: none"> - denuncia dei rapporti presso gli uffici dell’Agenzia; - rilevazione totale; - valore del giorno di scadenza; - i dati vengono controllati e analizzati da un impiegato dell’Agenzia; - il colloquio con l’impiegato dell’Agenzia può essere riferito a un periodo precedente.
Ricerca attiva se:	<ul style="list-style-type: none"> - viene ricercata un’occupazione per almeno un’ora di lavoro settimanale; - la persona in cerca di occupazione si è attivata in modo specifico nelle ultime 4 settimane. 	<ul style="list-style-type: none"> - viene ricercata un’occupazione per almeno quindici ore di lavoro la settimana e - se l’impiegato dell’Agenzia giunge alla conclusione che la persona abbia utilizzato oppure sia intenzionata ad utilizzare tutte le possibilità per finire la disoccupazione.
Disponibilità se:	<ul style="list-style-type: none"> - la persona in cerca di occupazione è disponibile ad iniziare la nuova attività entro le prossime due settimane. 	<ul style="list-style-type: none"> - la persona in cerca di occupazione è disposta a lavorare e, in particolare, riesce a iniziare la nuova attività in tempo utile e entro una distanza accettabile e vicina.
Disoccupato	<ul style="list-style-type: none"> - non viene svolta attività lavorativa (meno di un’ora lavorativa la settimana). 	<ul style="list-style-type: none"> - viene svolta un’attività lavorativa inferiore a 15 ore di lavoro settimanali.

3.2. La grave situazione del mercato del lavoro in Germania spinge i tedeschi a cercare un posto di lavoro anche nei Paesi vicini. Per esempio in Austria i “Gastarbeiter” tedeschi sono passati da 17.000 nel 1998 a 45.000 nel 2004. Il loro numero si è così triplicato e i settori dove sono maggiormente presenti sono il turismo, l’edilizia e i servizi. Anche nella Provincia Autonoma di Bolzano il numero dei cittadini tedeschi, che svolge un’attività come lavoratori dipendenti, è in forte crescita. Secondo i dati del Servizio Lavoro di Bolzano (SWZ, *Südtiroler Wirtschaftszeitung*, 29 aprile 2005) sono passati da 518 nel 1998 a 1654 a fine 2004 (vedi tabella). La Provincia di Bolzano è sicuramente interessante, potendo i tedeschi parlare prevalentemente nella loro lingua e vivere in una realtà con un’alta qualità di vita. Circa un terzo di loro lavora nel settore dei servizi. Non tanto tempo fa per gli imprenditori sudtirolesi era difficile convincere un disoccupato tedesco a venire a lavorare a Bolzano. Percepiva più indennità di disoccupazione in Germania che stipendio in Italia. Molti imprenditori, che hanno lavoratori tedeschi alle proprie dipen-

denze, raccontano però che l'esperimento riesce solamente quando i lavoratori si stabiliscono a Bolzano e riescono ad inserirsi nella società. Se non riesce questo passaggio, prima o poi ritornano nuovamente in Germania.

Anno	1998	2000	2002	2004
Apprendisti	4	13	22	40
Operai	247	347	630	1005
Impiegati	247	359	488	578
Dirigenti	13	19	20	28
Altri	8	9	5	4
Totale	518	747	1165	1654

4. Per la riforma del mercato del lavoro è stata insediata nel 2002, da parte del Governo Schröder, una commissione di esperti che ha preso il nome del suo presidente Peter Hartz. Punti centrali della riforma del mercato del lavoro sono le leggi Hartz-III (di riforma del sistema di collocamento) e Hartz-IV (di riforma delle prestazioni sociali). Le leggi Hartz-I e Hartz-II, entrate in vigore nel 2003, hanno introdotto il lavoro accessorio ("Mini-Jobs"), gli incentivi per l'avvio di attività autonome ("Ich-AG") e le società di collocamento privato ("Personal-Service-Agenturen") (in generale sui presupposti della riforma del lavoro in Germania vedi S. SPATTINI, *La riforma del mercato del lavoro tedesco: il rapporto della Commissione Hartz*, in *q. Rivista*, 2002, 4, 684 e, con specifico riferimento alle agenzie di collocamento privato vedi anche EAD., *Un esempio di buona prassi in Europa: le agenzie tedesche di personale service*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003).

Secondo uno studio fatto da Werner Jann e Günther Schmid (cfr. W. JANN, G. SCHMID, *Gelbe Reihe, Modernisierung des öffentlichen Sektors*, Ed. Sigma, Berlin, 2004, bd. 25; "Eins zu eins?" – Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt) alla fine dell'anno 2004 erano approvate e pubblicate quasi tutte le norme previste dalla riforma. Dei tredici moduli che devono riformare il mercato di lavoro erano attuati i più importanti e in totale circa un terzo. Un'altro terzo è stato preparato ma non ancora attuato. Solamente due moduli non troveranno più applicazione nella forma prevista. Secondo loro la commissione Hartz ha compiuto la propria missione in almeno tre punti importanti:

- Presentando un concetto completo e coerente per un mercato del lavoro moderno e flessibile che contribuisce a rafforzare la responsabilità dei singoli. Ovviamente questo concetto è da sviluppare, da migliorare e modificare con l'esperienza acquisita durante il processo di riforma.

- Ha contribuito ad orientare la politica di mercato del lavoro di più verso i bisogni dei lavoratori e dei datori di lavoro, cambiando l'Agenzia Federale del Lavoro da "ente" in prestatore di servizi sul mercato del lavoro.

- La commissione ha messo in movimento delle vere riforme che consentiranno alla Germania di raggiungere di nuovo gli altri Paesi più dinamici in Europa.

5. Secondo ricerche della Fondazione Hans Böckler, in Germania, esiste un vasto settore dove i lavoratori percepiscono salari bassi oppure minimi (*Hans-Böckler-Stiftung*, www.boeckler.de). La fondazione di ricerca del sindacato tedesco DGB ("Deutscher Gewerkschaftsbund") indica un numero di 2,1 milioni di lavoratori che lavorano per uno stipendio inferiore al 50% della retribuzione media. Il numero di questi lavoratori è aumentato di 400.000 persone dal 1980. In ambito sindacale, ma anche politico e imprenditoriale, è nata una vasta e accesa discussione su questo fenomeno.

La politica punta per esempio sull'inserimento nel mercato del lavoro ad ogni costo del lavoratore anche attraverso le forme del lavoro accessorio ("Minijobs e Midijobs").

Secondo i dati indicati dal Governo nell'Agenda 2010 all'inizio dell'anno 2005 erano registrate 7,3 milioni attività di lavoro accessorio. I lavoratori che svolgono queste attività possono percepire fino a 400 euro senza imposizione fiscale oppure contributiva a loro carico. Vi è invece un'imposizione ridotta per le somme da 400 euro fino a 800 euro. Per maggiori dettagli in merito agli obblighi previdenziali e fiscali del lavoro accessorio in Germania rinviando all'Ente previdenziale tedesco "Bundesknappschaft" (www.bundesknappschaft.de).

Un'altra ricerca dell'Istituto IAB ("Institut für Arbeitsmarkt – und Berufsforschung") dell'Agenzia Federale per il Lavoro (*Böckler Impuls*, 2005, n. 6, cit.) dimostra che risulta molto difficile uscire dalla gabbia dei salari bassi. Su un campione di persone, osservato dal 1996 fino al 2001, solamente un terzo delle persone che avevano un'occupazione a tempo pieno, ma con uno stipendio inferiore alla soglia di 1.630 euro lordi, riusciva a superare tale limite e ad inserirsi a titolo pieno nel mercato del lavoro. La tendenza è in ogni caso in discesa nel periodo successivo al 2001 e soprattutto negli ultimi due anni. Secondo l'Istituto, la situazione in Germania è molto peggiore rispetto ai Paesi anglosassoni (Gran Bretagna e Stati Uniti). Come motivi vengono indicati:

- il generale andamento negativo della situazione sul mercato del lavoro;
- il sistema fiscale e previdenziale: l'imposizione progressiva non costituisce un incentivo a guadagnare di più. Di solito anche altre erogazioni di tipo assistenziale sono legate alla progressività del reddito personale oppure familiare;
- la scarsa mobilità dei lavoratori: chi cambia datore di lavoro ha maggiori possibilità di aumentare il proprio stipendio.

5.1. Di quanto sia grave la crisi occupazionale e acceso il dibattito attorno ai salari bassi e il costo del lavoro troppo alto, lo possiamo vedere anche dalla messa in rete di un'asta con offerte di lavoro al prezzo più basso.

Il sito internet www.jobdumping.de, messo in rete verso la fine del 2004, è un'asta dove vengono inserite offerte e richieste di lavoro a un determinato prezzo. Il lavoratore in cerca d'occupazione ovviamente inizierà con uno stipendio inizialmente molto basso, ma questo, almeno così si spera, aumenterà attraverso il meccanismo dell'asta di spuntare uno stipendio più alto. Viceversa il datore di lavoro, che intende offrire un lavoro, metterà un determinato importo e i lavoratori parteciperanno alla corsa al ribasso. L'idea di per sé non è male, però non si tratta di oggetti che vengono messi all'asta, qui si tratta di persone. Dirk Niebel, parlamentare e responsabile in materia di lavoro del partito liberale FDP, in un'intervista alla "Berliner Zeitung", definisce l'asta come una gara d'appalto in odore di "mercato degli schiavi" (Berliner Zeitung, www.berlinonline.de/berliner-zeitung).

I servizi del sito non sono gratuiti ma a pagamento. I prezzi vanno da 0,75 euro fino a 4,65 euro per i costi d'inserimento della pratica e una percentuale, variabile da 0,80% a 3,90%, sul valore dell'asta.

Secondo le notizie di stampa l'ideatore di questa macabra asta in versione *eBay* conta di poter mediare fino a 500 posti di lavoro al giorno. Queste cifre appaiono però sproporzionate. Da un controllo del sito emerge che le offerte inserite sono in media circa 60 sommando tutti i settori presenti.

A quanto pare il meccanismo è legittimo da un punto di vista giuridico. Le autorità non hanno reagito finora.

5.2. In Germania il contratto collettivo ("Tarifvertrag") è definito come l'accordo scritto tra uno o più datori di lavoro o associazioni datoriali da una parte e uno o più sindacati dall'altra parte. Regolamenta i diritti e i doveri delle parti e contiene norme di diritto per le varie materie oggetto dell'accordo. Le norme di diritto del contratto valgono tra le parti stipulanti e hanno valore vincolante. Datori di lavoro e lavoratori dipendenti, iscritti alle parti stipulanti del contratto collettivo, non possono derogare *in peius* dalle previsioni

contrattuali (“Tarifbindung”). Esiste tuttavia la possibilità di estendere, per legge (“Tarifvertragsgesetz”, § 3), le norme del contratto collettivo anche a datori di lavoro e lavoratori dipendenti che non sono iscritti. Secondo i dati della fondazione Hans Böckler nel settore privato circa il 30% dei lavoratori dipendenti è iscritto al sindacato e i contratti collettivi sono vincolanti, attraverso l’adesione dei datori di lavoro, tra il 65% e l’80%. In Austria le cifre sono più alte, con una percentuale del 45% d’iscritti al sindacato e i contratti collettivi che sono vincolanti per il 90% degli occupati.

Uno dei punti attorno al quale ruota la discussione sui salari bassi, è la richiesta, avanzata da più parti, ma in particolare dai sindacati, dell’introduzione di un salario minimo stabilito per legge. Secondo l’esperto della fondazione Hans Böckler, Claus Schäfer, le preoccupazioni di un’ulteriore perdita di posti di lavoro sono infondate. Sostiene che gli esempi della Gran Bretagna e della Francia hanno dimostrato il contrario (*Hans-Böckler-Stiftung*, cit.). In 18 Paesi europei e negli Stati Uniti esistono già salari minimi stabiliti per legge:

Paese	Salario minimo
Lussemburgo	€ 1.403
Paesi Bassi	€ 1.265
Francia	€ 1.197
Belgio	€ 1.186
Irlanda	€ 1.183
Gran Bretagna	€ 1.146
Grecia	€ 605
Spagna	€ 573
Malta	€ 549
Portogallo	€ 498
Slovenia	€ 466
Rep. Ceca	€ 212
Ungheria	€ 209
Polonia	€ 180
Estonia	€ 159
Rep. Slovacca	€ 152
Lituania	€ 145
Lettonia	€ 122
Stati Uniti	€ 735

Il problema è in ogni caso di difficile soluzione. Anche se dovesse essere introdotto un salario minimo per legge in Germania di certo non finirà la delocalizzazione delle attività produttive ad alta incidenza del costo della manodopera.

La proposta di salario minimo per legge, fatta dal sindacato Verdi, è di 7,5 euro come retribuzione oraria che corrisponde a una retribuzione mensile di circa 1.275 euro. Confrontando i dati della tabella sopra è facile vedere la differenza di retribuzione e di costo del lavoro rispetto ai Paesi limitrofi della Germania, come per esempio la Polonia e la Repubblica Ceca.

6. La crisi del mercato del lavoro e della corsa al ribasso delle retribuzioni non è solamente legata alla delocalizzazione del sistema produttivo, ma anche alla concorrenza che arriva da parte delle imprese comunitarie ed extracomunitarie sul mercato interno in Germania. Queste imprese, per adesso, non sono tenute ad applicare i minimi contrattuali previsti in Germania. Possono retribuire i dipendenti secondo i criteri del proprio Paese di

provenienza. Solamente nel settore edile è stato imposto il trattamento minimo previsto dai contratti collettivi in Germania e il sistema delle casse edili.

In data 11 maggio 2005 il Governo Schröder ha deciso di modificare la legge sul distacco transfrontaliero dei lavoratori (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 18). Si tratta, però solamente di una proposta di legge che, per entrare in vigore, deve essere ancora approvata da parte del "Bundesrat", la camera dei "Länder", dove i socialdemocratici però non hanno la maggioranza.

La norma, se entra in vigore, obbliga i datori di lavoro esteri ad estendere e ad applicare ai loro dipendenti, che svolgono attività lavorative in Germania, le previsioni dei contratti collettivi tedeschi. I contratti collettivi devono però avere una validità nazionale, vale a dire in tutta la Germania.

Il Governo Schröder ha dovuto reagire ad un fenomeno che è diventato sempre più grave e che ha contribuito alla perdita di moltissimi posti di lavoro. Esso riguarda non solamente i lavoratori dipendenti ma anche i lavoratori autonomi. Così, per esempio, nel settore della macellazione, i lavoratori autonomi, venuti dalla Polonia, hanno contribuito all'eliminazione di moltissimi posti di lavoro nel settore. Successivi controlli hanno appurato che in tantissimi casi non si trattava di lavoratori autonomi in subappalto, ma di veri e propri lavoratori dipendenti. Questi lavoratori nei propri Paesi di provenienza avevano il più delle volte solamente una casella postale presso l'intermediatore che li aveva inviati a lavorare in Germania.

Con la nuova norma sarebbero rese anche più incisive le possibilità di controllo e di contrasto da parte degli organi ispettivi (dogane, istituti previdenziali, ecc.).

6.1. Secondo la fondazione Hans Böckler, che commenta la decisione del Governo Schröder di modificare le norme sul distacco (*Böckler Impuls*, 2005, n. 6, cit.), l'attuazione pratica, sarà molto difficile. L'indirizzo è giusto, ma vanno eliminati i buchi esistenti nel sistema della contrattazione collettiva. Come citato prima, per poter applicare il contratto collettivo ai lavoratori distaccati in Germania, questi devono avere validità per tutto il territorio nazionale. Per adesso solamente 6 di 40 contratti soddisfano tale requisito. Per i restanti 34, le parti sociali dovrebbero trovare un accordo. Il sindacato però dubita che i datori di lavoro siano così facilmente d'accordo a modificare i contratti collettivi. La soluzione, secondo loro, sarebbe la contemporanea introduzione di un salario minimo stabilito per legge.

7. A fronte di una situazione così grave la politica è obbligata a trovare una risposta. Ma è difficile trovare delle soluzioni che siano accettate dai cittadini e dai vari gruppi di interesse presenti nel Paese. La resistenza contro ogni cambiamento è impressionante. I gruppi d'interessi riescono a bloccare le iniziative politiche messe in atto e impongono situazioni che vanno a danneggiare anche le generazioni future.

L'Agenda 2010 e le misure connesse sono sicuramente un passo molto importante per rinnovare il sistema Paese. Riforme di una così vasta portata hanno però, la necessità di avere a disposizione un periodo di tempo medio di almeno 5-10 anni per essere effettive. Le resistenze, contro le riforme messe in atto in Germania, hanno tuttavia portato ad una situazione politica molto difficile da risolvere. Dopo una serie di sconfitte elettorali nei "Länder" il cancelliere Schröder ha posto la questione di fiducia in Parlamento ("Bundestag") e il risultato sono elezioni anticipate in autunno. Nell'attuale situazione è possibile anche una spaccatura all'interno del partito di maggioranza socialdemocratico, SPD.

L'ala sinistra del partito, con l'ex ministro delle finanze Oskar Lafontaine, intende presentarsi alle elezioni anticipate in autunno con una propria lista.

In questo modo si rischia di aggravare ulteriormente una situazione già difficile, facendo naufragare anche le riforme già avviate.

Interessanti spunti di riflessione, che coincidono sostanzialmente con lo spirito delle riforme avviate dal governo socialdemocratico, vengono anche da parte del Prof. Biedenkopf (SWZ, *Südtiroler Wirtschaftszeitung*, 22 aprile 2005 e 6 maggio 2005).

Biedenkopf, appartenente al partito CDU, era Presidente della Sassonia (nuovo "Bundesland" nella Germania dell'Est) dal 1990 al 2002. Attualmente è anche membro dell'"Ombudsrat" (organo di consultazione per il Ministero dell'economia e del lavoro, con compiti di consulenza e verifica degli effetti in materia di Hartz-IV). Secondo lui lo Stato sociale è giunto alla sua fine in quanto si è evoluto da un'istituzione al servizio dell'idea sociale ad un tutore sociale del cittadino. Questa tutela assoluta non è conciliabile con un ordinamento democratico aperto che si basa sulla responsabile libertà dei cittadini. Invece di accrescere la libertà e la responsabilità dei cittadini, lo Stato sociale li ha interdetti. Non è morta l'idea sociale, neanche il principio che lo Stato ha una responsabilità sociale e ancora meno il concetto di solidarietà da parte della società. Sono oramai superate le strutture dello Stato sociale che sono nate in un'epoca dove i presupposti erano diversi da adesso. A lunga durata queste strutture non riescono a reggere di fronte agli scenari globali che cambiano e che comportano pesi enormi. La politica deve finalmente avere il coraggio di dire la verità.

Josef Tschöll

Consulente del Lavoro in Vipiteno (BZ)

2. Regno Unito

2.1. EMPLOYMENT APPEAL TRIBUNAL, *Appeal No. EAT/0306/05/SM, Starmer v. British Airways*, 21 luglio 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 1).

Un caso riconosciuto di discriminazione indiretta nei confronti delle donne

Il concetto della discriminazione indiretta è stato arricchito dal tribunale del lavoro (*Employment Tribunal*) nel Regno Unito, che ha accolto un ricorso contro la discriminazione ai termini del *Sex Discrimination Act 1975* presentato da una pilota della British Airways. Oggetto del ricorso era la richiesta della dipendente di poter lavorare al 50% del tempo pieno. Attualmente la pilota, la sig.ra Jessica Starmer, lavora con un contratto al 75% del tempo pieno, ma tale impiego orario, con turni distribuiti in maniera irregolare durante la settimana lavorativa, non le permette di trovare un equilibrio tra le esigenze del lavoro e le responsabilità di famiglia, tenendo conto della necessità di accudire la figlia di un anno di età. In altre parole si tratterebbe di "family-unfriendly working practices" ovvero pratiche di lavoro poco compatibili con le esigenze della famiglia. Il datore di lavoro ha negato che il rifiuto di concedere la richiesta rappresentasse una discriminazione delle donne, dal momento che tutti i piloti, uomini e donne, sono obbligati ad aver acquisito almeno 2.000 ore di esperienza di volo prima di presentare domanda per il 50%. Secondo la dipendente, sostenuta dal sindacato di categoria, la *British Airline Pilots' Association* (www.balpa.org), che rappresenta più di 8.000 dei 10.800 piloti professionali del Regno Unito, e dalla Commissione per le Pari Opportunità (*Equal Opportunities Commission*), tale regola rappresenta una forma di discriminazione indiretta. Le motivazioni citate dalla British Airways erano la mancanza di risorse umane e la necessità di imporre il provvedimento sulle 2.000 ore di volo per motivi di sicurezza. Tuttavia, il tribunale ha evidenziato il fatto che la flotta era pienamente utilizzata, e il numero di velivoli era in aumento, eppure il reclutamento dei piloti

era stato bloccato dall'azienda. Tenendo conto che i dati più recenti indicano un utile annuo di 135 milioni di sterline, il tribunale non ha ritenuto giustificato il rifiuto del datore di lavoro davanti alla richiesta della dipendente. Inoltre, la British Airways non ha presentato delle statistiche convincenti per sostenere la tesi secondo la quale il lavoro a tempo parziale rappresenta un pericolo, e il tribunale ha accertato che l'obbligo di acquisire le 2.000 ore di esperienza di volo prima di optare per il lavoro a tempo parziale era stata adottata soltanto dopo la presentazione del ricorso da parte della dipendente.

Per il sindacato, il lavoro con un orario ridotto rappresenta un'opzione valida sia per coloro (uomini o donne) che si occupano dei figli in tenera età, sia per i dipendenti che desiderano accudire i propri genitori anziani, che per i dipendenti vicini al pensionamento che intendono continuare a lavorare, seppure con un orario meno oneroso. Inoltre il sindacato afferma che un datore di lavoro come una compagnia aerea che richiede ai dipendenti una notevole flessibilità di orario dovrebbe tener presente anche la necessità di flessibilità da parte degli stessi dipendenti: pertanto la "flessibilità" può avere due significati contrastanti e andrebbe negoziata tra le parti.

Le sentenze dell'*Employment Tribunal*, emesse da un giudice affiancato da un rappresentante della parte datoriale e un rappresentante sindacale, creano un precedente per casi analoghi in futuro: un eventuale ricorso va presentato al livello superiore, ovvero all'*Employment Appeal Tribunal*.

Difatti, la British Airways non ha accettato la sentenza di primo grado, e nel luglio 2005 ha presentato ricorso all'*Employment Appeal Tribunal* (EAT), che in una sentenza di 27 pagine emessa alla fine di luglio ha confermato che l'applicazione della regola delle 2.000 ore di volo (ritenuta un *provision, criterion or practice*, ovvero provvedimento, criterio o pratica) rappresentava una forma di discriminazione indiretta in base al concetto di *disparate impact*, ovvero di impatto disomogeneo, per il fatto che le donne tendono ad avere un ruolo maggiore nella cura dei figli. Inoltre l'EAT ha confermato che le prove presentate dal datore di lavoro per giustificare il rifiuto della richiesta di lavorare al 50% erano inadeguate. Nel Regno Unito questa sentenza viene letta come un'ulteriore indicazione della disponibilità dell'*Employment Tribunal* e dell'*Employment Appeal Tribunal* a riconoscere dei casi di discriminazione indiretta. Tuttavia, la British Airways ha già indicato l'intenzione di ricorrere di nuovo contro la sentenza, e di conseguenza l'ultima parola spetta alla *Court of Appeal*.

William Bromwich

Ricercatore di lingua inglese – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

3. Russia

3.1. Art. 52 e art. 53 del Codice del lavoro della Federazione Russa (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 3).

Lo sviluppo dell'istituto della partecipazione dei lavoratori nella gestione d'impresa⁽¹⁾

⁽¹⁾ Sebbene si tratti di una riflessione comune ai due Autori, a Olga Rimkevitch è attribuibile il paragrafo 2 e a Sergey P. Mavrin i paragrafi 1, 3 e 4.

Sommario: **1.** L'istituto della partecipazione dei lavoratori in Russia: dal modello sovietico alla modernità. – **2.** Le sei fasi storiche della partecipazione dei lavoratori alla gestione di impresa. – **2.1.** Procedura di consultazione tra datore di lavoro e organi di rappresentanza. – **2.2.** Diritto di informazione dei lavoratori. – **2.3.** L'organizzazione del lavoro. – **3.** La partecipazione nella predisposizione e conclusione degli accordi collettivi. – **4.** Conclusioni.

1. L'istituto della partecipazione dei lavoratori è ben sviluppato nella maggior parte dei Paesi industrializzati ed è visto come un importante strumento volto ad aumentare la produttività e a migliorare la politica di gestione delle risorse umane. Ovviamente gli approcci alla sua regolamentazione variano in maniera significativa da un Paese all'altro (M. WEISS, M. SEWERYNSKI (eds.), *Handbook on Employee Involvement in Europe*, Kluwer Law International, The Hague, 2004).

Lo scopo del presente scritto è quello di esaminare il fenomeno della partecipazione dei lavoratori nell'impresa, con riferimento alla situazione russa. A questo fine appare necessario procedere preliminarmente a un breve *recourse* nella storia.

Come noto, la Russia vanta una ricca eredità, che rende questo Paese unico dal punto di vista storico, politico e culturale, il che ha naturalmente influenzato la formazione del sistema di relazioni industriali. Uno dei fattori di maggior rilievo a tal riguardo potrebbe essere considerata l'assenza della proprietà privata durante il periodo del regime comunista, che ha reso impossibile elaborare un apparato normativo efficace ai fini di regolamentare la partecipazione dei lavoratori. In effetti, visto che la retribuzione veniva garantita dallo Stato indipendentemente dal rendimento personale, gli stessi lavoratori non erano direttamente interessati nei risultati del processo produttivo.

Il collasso del comunismo ha comportato un drastico cambiamento del sistema di relazioni industriali, ed anche dell'istituto della partecipazione, la cui importanza però è stata per molto tempo sottostimata.

All'inizio, nel nuovo contesto, più vicino al modello occidentale, i nuovi proprietari erano più che altro assorti nella divisione della ricca eredità sovietica e nelle personali lotte interne, tanto da non poter preoccuparsi dei problemi relativi alla qualità generale del lavoro. Per quanto riguarda il quadro legislativo, esso rimase per molto tempo incentrato sul vecchio modello sovietico, con l'iper-protezione della figura del lavoratore, senza tener conto dei rilevanti cambiamenti socio-economici intervenuti. Proprio questa scissione tra il sentire comune e la legge, che ha sempre caratterizzato la legislazione russa, ha reso inefficaci tutti i tentativi di regolamentare l'istituto della partecipazione dei lavoratori, e ha avuto come risultato il grande divario tra le leggi scritte e le prassi attuative. A seguito di ciò, oggi, nonostante il riconoscimento del ruolo della partecipazione dei lavoratori nel processo produttivo e gestionale, mancano ancora mezzi giuridici adeguati.

2. Per quanto riguarda la partecipazione istituzionalizzata dei lavoratori alla gestione d'impresa, si distinguono sei fasi. La prima fase può essere datata dall'inizio del XX secolo, quando fu adottata la *Legge sui deputati di fabbrica* (la legge 10 giugno 1903). Litvinov-Falinsky, uno dei suoi principali ideatori, ha definito questa legge come il primo vero passo nell'organizzazione rappresentativa dei lavoratori (cfr. V.P. LITVINOV-FALINSKY, *Factory Laws and Factory Inspectorate in Russia*, San Pietroburgo, 1904, 93). Tuttavia, la legge ha avuto uno scarso riscontro. Questo insuccesso potrebbe essere spiegato dal carattere fortemente politico del provvedimento, mirante a sopprimere i possibili disordini all'interno delle fabbriche. La legge tendeva poi ad attribuire ai proprietari delle imprese la facoltà di consentire ai lavoratori di eleggere propri delegati autorizzati a rappresentare i propri interessi. Così ha avuto inizio la prima fase nella storia dello sviluppo dell'istituto della partecipazione.

La rivoluzione del 1917 ha segnato il passaggio alla seconda fase, che potrebbe essere chiamata fase dell'*azione indipendente dei lavoratori nella fabbrica*. Ai fini di renderla

operativa, il 23 aprile 1917 il Governo provvisorio ha adottato il *Decreto sui Comitati di Lavoro nelle Unità Industriali*, che attribuiva ai comitati aziendali ampi poteri di rappresentare e proteggere i diritti dei lavoratori. Questi comitati, eletti nelle fabbriche dai lavoratori a suffragio universale, erano autorizzati a rappresentare i lavoratori nelle relazioni con il Governo e gli istituti sociali, con i manager e con i proprietari. Secondo l'opinione di alcuni giuristi (V.M. DOGADOV, *Legal regulation of Labour under Capitalism*, Mosca, 1959, 97-99), questo decreto è servito come base per la legge tedesca sui comitati aziendali del 4 febbraio 1920.

Dopo la rivoluzione del 1917, i comitati d'impresa erano integrati nel sistema dei sindacati come meccanismo di base del sistema e, di conseguenza, hanno smesso di esistere come istituzioni indipendenti con funzione di rappresentare gli interessi dei lavoratori.

Allo stesso tempo, durante i primi 5 anni della sua esistenza, lo Stato sovietico ha dichiarato che tutte le imprese e le unità produttive dovessero disporre delle possibilità di autogestione per educare i lavoratori nello spirito e secondo i principi del partito comunista. Bisogna tener conto che l'intera economia sovietica in quei tempi era considerata un complesso uniforme coscientemente guidato dallo Stato socialista, e per questo motivo i comitati d'impresa non potevano esistere a lungo come organismi indipendenti. In effetti, presto sono diventati una delle forme inutili e inefficaci della così detta partecipazione in senso ampio dei lavoratori all'economia, modello che ha dominato nel sistema economico dell'URSS fino alla fine degli anni Ottanta del XX Secolo, ossia da quando ebbe inizio la terza fase. In questo periodo la partecipazione dei lavoratori ha trovato il suo fondamento giuridico nei codici del lavoro del 1922 e 1971.

Il codice del 1922 non conteneva alcuna menzione degli organi di rappresentanza dei lavoratori. Esso, invece, nell'apposito capitolo XV, intitolato *Sui sindacati dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei loro organi presso le imprese, istituzioni e unità produttive*, consolidava lo statuto giuridico del sindacato, riconoscendolo come unico organo autorizzato a rappresentare gli interessi dei lavoratori.

Il codice del 1971 confermava ancora una volta il diritto dei lavoratori di partecipare alla gestione d'impresa, ma questa volta non solo attraverso i sindacati, ma anche attraverso le altre organizzazioni sociali. A tal fine il codice fu integrato da appositi articoli. I lavoratori in questo modo hanno acquisito il diritto di partecipare alla gestione d'impresa attraverso le così dette conferenze generali del collettivo dei lavoratori, attraverso i sindacati e altre organizzazioni, organi popolari di controllo finalizzati ad avanzare proposte concernenti l'organizzazione del lavoro. La quarta fase dello sviluppo dell'istituto della gestione può essere individuata nella "partecipazione del collettivo dei lavoratori alla gestione dell'impresa".

Inizialmente, in un nuovo contesto, la letteratura sovietica degli anni Settanta ha sostenuto che i lavoratori avessero un diritto soggettivo di partecipare alla gestione, diritto che comprendeva quanto segue: 1) essere informati sulle azioni dell'amministrazione concernenti la pianificazione della produzione e la regolamentazione delle relazioni dei lavoratori nell'ambito di lavoro; 2) possibilità di partecipare alla discussione e alle decisioni sull'attività svolta dal collettivo dei lavoratori; 3) diritto di avanzare proposte concernenti il miglioramento della produzione e di sollevare rilievi critici nei confronti dell'amministrazione; 4) diritto di partecipare alle attività delle organizzazioni sociali e alle riunioni del collettivo dei lavoratori; 5) diritto di controllare l'attività dell'amministrazione dell'impresa. Tutti questi aspetti costituivano un vero e proprio diritto soggettivo.

Allo stesso tempo cominciò a consolidarsi il concetto teoretico dello statuto giuridico del collettivo dei lavoratori. A questo proposito è abbastanza strano notare che l'URSS si è sempre proclamata lo Stato dei lavoratori e dei contadini, ma lo statuto legale del collet-

tivo di tali lavoratori e contadini ha avuto la sua giustificazione teoretica formale solo nel 1977, cioè 60 anni dopo l'avvento al potere del partito comunista.

Ai sensi dell'art. 8 Cost. dell'URSS del 1977, il collettivo dei lavoratori era riconosciuto come una cellula della società socialista ed era investito di un largo ventaglio di poteri nella sfera politica, economica e sociale. In base a tali provvedimenti costituzionali, il 17 giugno 1983 venne adottata la *Legge sul collettivo dei lavoratori e l'incremento del suo ruolo nella gestione d'impresa*.

Questa legge si basava non solo sull'idea della rappresentanza sindacale, ma anche sul concetto della partecipazione del collettivo dei lavoratori alla gestione d'impresa. L'essenza della legge era la seguente: l'amministrazione dell'impresa statale gestisce tutti gli aspetti della vita economica e, dal canto suo, il collettivo dei lavoratori partecipa all'attività gestionale dell'amministrazione. La Legge specificava circa cento poteri del collettivo dei lavoratori nella sfera della produzione, del consumo, dei servizi culturali e degli alloggi destinati ai lavoratori. Tutti questi poteri erano però di carattere puramente dichiarativo: solo sei tra essi potrebbero essere qualificati come "decisivi", tra cui: l'adozione dell'accordo collettivo, l'approvazione dei piani dello sviluppo economico e sociale e dei regolamenti interni dell'impresa, l'applicazione delle misure degli incentivi pubblici per il lavoro e delle sanzioni amministrative per penalizzare le violazioni all'ordine, l'erogazione dei benefici accessori dai fondi appositamente destinati a tali fini (artt. 6, 7, 9, 10). In teoria questa legge doveva incrementare la produttività, ma in realtà ha mancato le aspettative ottimistiche. Potrebbero essere due le spiegazioni principali: in primo luogo, la natura dichiarativa dei poteri del collettivo dei lavoratori lasciava molto spazio all'amministrazione, che poteva così ignorare l'opinione del suddetto collettivo. In secondo luogo si assisteva ad un organo regolare di tale collettivo.

Tenendo conto questi aspetti negativi, il legislatore ha intrapreso un ulteriore tentativo, marcando in questo modo la quinta fase dello sviluppo dell'istituto della partecipazione in Russia. Questa fase si associa con l'adozione della *Legge sull'impresa statale* del 1987 e l'introduzione del nuovo capitolo "XV-A *Il collettivo dei lavoratori*" nel codice del lavoro del 1971.

In base a questa legge si afferma una nuova concezione di *autogestione del collettivo dei lavoratori*. Secondo questa teoria, il collettivo dei lavoratori era proclamato quale amministratore plenipotenziario dell'impresa ed era investito del diritto di risolvere tutte le questioni relative alla produzione e allo sviluppo sociale in maniera autonoma. A tal fine il collettivo aveva molti poteri, e le sue decisioni erano obbligatorie non solo per i membri del collettivo stesso, ma anche per gli organismi superiori d'impresa. Inoltre, i manager di tutti i livelli dell'amministrazione dell'impresa e le sue unità erano eletti dal collettivo ed era stato sostituito un organo funzionante su base regolare – il Consiglio del collettivo dei lavoratori – le cui decisioni erano ugualmente obbligatorie per l'amministrazione. In caso di controversie e disaccordi tra l'amministrazione e il Consiglio, la questione si sottoponeva alla considerazione della Conferenza Generale del collettivo dei lavoratori e a questo punto le sue decisioni erano definitive.

Secondo l'art. 235 del codice del lavoro del 1971 (nella formulazione del 1988), il collettivo dei lavoratori aveva i seguenti poteri:

- effettuare il controllo sull'esecuzione delle decisioni della Conferenza Generale del collettivo, sulla realizzazione della critica e sull'avanzamento delle proposte da parte lavoratori;
- sentire l'amministrazione sui progressi in merito agli obblighi contrattuali, i risultati dell'attività economica, la pianificazione delle misure per rendere più efficace il lavoro, l'osservanza del principio della giustizia sociale;

- risolvere le questioni concernenti l'amministrazione e l'organizzazione dell'impresa assicurando la conformità tra la remunerazione dei lavoratori e il loro contributo professionale e la distribuzione dei benefici sociali;
- prendere decisioni nell'ambito dell'uso dei fondi destinati allo sviluppo della produzione, scienza, tecnologia, alloggi, asili, cantine, miglioramento delle condizioni di lavoro, servizi medici e culturali dei lavoratori, altre questioni;
- risolvere le questioni relative alla formazione professionale del personale e l'osservanza dei regolamenti di lavoro e la disciplina del lavoro incluse le misure per rafforzarla;
- effettuare il controllo sui privilegi per determinate categorie di lavoratori (inventori, veterani di guerra, ecc.);
- sentire i rappresentanti del collettivo dei lavoratori sulle proposte di applicazione delle misure degli incentivi morali e materiali per il successo nel lavoro, le raccomandazioni per conferire onorificenze, ecc.

La prassi russa ha evidenziato che l'idea di autogestione del collettivo dei lavoratori era non soltanto inefficace, ma anche dannosa dal punto di vista economico, perché i poteri estesi del collettivo non erano accompagnati da alcun diritto di proprietà. Così il collettivo dei lavoratori sarebbe potuto diventare il soggetto plenipotenziario nel sistema di autogestione dell'impresa solo se avesse avuto anche il diritto di proprietà sui mezzi di produzione. Inoltre, anche il principio di eleggibilità dei manager non era efficace, perché i criteri utilizzati non erano legati ai risultati produttivi e quindi non si considerava la loro competenza professionale. Per questo motivo era molto ridotta in Russia la quantità di manager professionalmente preparati.

Si può quindi constatare che in generale l'idea di introdurre il principio di autogestione da parte del collettivo dei lavoratori nelle condizioni del dominio della proprietà statale sui mezzi produttivi fu un vero e proprio fiasco.

All'inizio degli anni Novanta le riforme economiche e politiche in Russia hanno comportato la realizzazione pratica dell'idea di autogestione del collettivo dei lavoratori, e si è ripresa l'idea della partecipazione del collettivo nella gestione dell'impresa. Per questo motivo, il 25 settembre 1992 sono stati apportati alcuni emendamenti al codice del lavoro del 1971, e il collettivo direttivo dei lavoratori, è stato investito dei seguenti poteri:

- risolvere le questioni relative alla necessità di concludere gli accordi collettivi con l'amministrazione, di considerare e di approvare il progetto di accordo;
- considerare e risolvere i problemi della autogestione del collettivo secondo il regolamento dell'impresa;
- determinare la lista e le procedure del conferimento dei benefici sociali dai fondi del collettivo;
- determinare e regolamentare le forme e le condizioni dell'attività delle organizzazioni sociali dell'impresa;
- risolvere altre questioni.

Le procedure e le forme dell'esercizio di questi poteri dovevano essere determinati secondo le leggi della Federazione Russa, ma in mancanza di esse erano determinate dagli statuti delle imprese stesse. In molti casi le imprese che funzionavano nel regime privatistico hanno cessato del tutto di introdurre le clausole sul Collettivo dei lavoratori e di conseguenza i diritti di quest'ultimo sono diventati sempre più effimeri.

Il codice del lavoro del 2002, da un lato è tornato all'idea della partecipazione dei lavoratori nella gestione attraverso i rappresentanti, dall'altro ha cominciato a considerare la partecipazione dei lavoratori nella gestione una forma del partenariato sociale, e ha definitivamente abbandonato l'idea della partecipazione dei collettivi dei lavoratori nella gestione dell'impresa. A partire da questo periodo ha preso spunto la sesta fase dello sviluppo dell'istituto della partecipazione, basata sull'idea del partenariato sociale.

Secondo l'art. 23 del codice del lavoro, il partenariato sociale è un sistema di interrelazioni tra lavoratori (loro rappresentanti), datori di lavoro (loro rappresentanti) e gli organi dello Stato, finalizzato ad assicurare la riconciliazione degli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori nella regolamentazione dei rapporti di lavoro e dei rapporti ad essi collegati.

Ai sensi dell'art. 25 del codice, le parti sono i lavoratori e i datori di lavoro rappresentati da sindacati e associazioni imprenditoriali.

A livello aziendale l'organizzazione sindacale che rappresenta più del 50% dei lavoratori ha la precedenza nel rappresentare i lavoratori. Dove è assente tale organismo, i lavoratori possono incaricare durante la seduta della Conferenza Generale un'organizzazione sindacale che rappresenta meno della metà dei lavoratori, o un'altra associazione non sindacale (artt. 29-31 del codice).

I rappresentanti dei datori di lavoro a livello aziendale sono il direttore dell'organizzazione o le persone da lui autorizzate secondo lo statuto o da atti normativi locali (art. 33 del codice).

Ai sensi dell'art. 27 del codice il partenariato sociale assume le forme di:

- contrattazione collettiva, in particolare la preparazione e conclusione degli accordi e contratti collettivi;
- consultazione reciproca sulle questioni relative alla regolamentazione delle relazioni di lavoro e le altre relazioni direttamente legate, l'assicurazione delle garanzie dei diritti dei lavoratori e il miglioramento della legislazione;
- partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti alla gestione dell'impresa;
- partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro alla risoluzione pregiudiziale dei conflitti.

Da ciò si evince che nella Russia moderna la partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti alla gestione dell'impresa avviene sotto la forma del partenariato sociale.

Il fondamento giuridico della partecipazione si trova negli artt. 52-55 del codice, capitolo 8, intitolato la *Partecipazione dei lavoratori nella gestione dell'impresa*. Secondo l'art. 52 del codice, i lavoratori della Federazione Russa hanno il diritto di partecipare alla gestione dell'impresa direttamente e attraverso i loro rappresentanti. Le forme principali della realizzazione di questo diritto sono specificate nel codice ma possono essere completate dalle altre forme specificate dalle leggi federali, dagli statuti aziendali o da accordi collettivi.

L'art. 53 elenca le principali forme della partecipazione dei lavoratori:

1. la considerazione dell'opinione dell'organo rappresentativo dei lavoratori nelle istanze specificate dal codice e dagli accordi collettivi;
2. lo svolgimento delle consultazioni dell'organo rappresentante gli interessi dei lavoratori con il datore di lavoro sulle questioni relative all'adozione degli atti normativi locali contenenti le norme di legge;
3. il ricevimento da parte del datore di lavoro dell'informazione sulle questioni direttamente legate agli interessi dei lavoratori;
4. la discussione con il datore di lavoro sulle questioni legate all'organizzazione di lavoro e le proposte per migliorarle;
5. la partecipazione nella preparazione e conclusione degli accordi collettivi.

Per quanto riguarda il primo punto, la considerazione dell'opinione dell'organo rappresentativo dei lavoratori è specificato dal codice per vari aspetti. In particolare, il datore di lavoro deve tenere in considerazione l'opinione dell'organo di rappresentanza dei lavoratori se deve adottare qualsiasi atto locale che contiene le norme di legge (art. 8 del codice). In alcune circostanze la legge richiede all'organo elettivo sindacale di dare un parere che il datore di lavoro deve prendere in considerazione. In altre circostanze la legge non insiste che l'organo sia necessariamente il sindacato.

Così, il datore di lavoro è obbligato a tener presente l'opinione del sindacato adottando un atto normativo locale su:

- il lavoro a tempo parziale di durata fino a 6 mesi (art. 73 del codice);
- la divisione della giornata lavorativa in due parti (art. 105 del codice);
- il sistema del pagamento degli incentivi per il lavoro, inclusi i pagamenti per il lavoro notturno, nei giorni festivi, straordinario, e altre istanze (art. 135 del codice).

Il datore di lavoro è tenuto a considerare l'opinione di qualsiasi organismo di rappresentanza dei lavoratori quando si tratta di:

- predisporre turni (art. 103 del codice);
- applicare tariffe salariali elevate per i lavori pesanti o svolti in condizioni pericolose (l'art. 147 del codice);
- applicare tariffe salariali elevate per il lavoro notturno (art. 154 del codice);
- adottare qualsiasi atto normativo locale che specifichi l'introduzione, sostituzione o revisione di nuove norme di lavoro (art. 162 del codice);
- approvare regolamenti di lavoro (art. 190 del codice).

Si può notare in proposito che il legislatore russo non ha usato alcun criterio severo che differenzi le istanze qualora sia richiesto di considerare l'opinione del sindacato dai casi in cui è richiesto di considerare l'opinione di qualsiasi organo rappresentativo. Allo stesso tempo, il codice stabilisce che l'opinione del sindacato deve essere presa in considerazione quando si adotta un atto normativo locale.

Secondo l'art. 372 del codice, *le procedure per considerare l'opinione del sindacato che rappresenta gli interessi dei lavoratori adottando gli atti normativi locali* nelle istanze specificate dal codice consistono nell'obbligo del datore di lavoro, prima di prendere la decisione, di mandare la bozza dell'atto e la relazione di accompagnamento al sindacato che rappresenta l'interesse di tutti o della maggioranza dei lavoratori dell'impresa.

A sua volta il sindacato deve mandare entro 5 giorni dal momento del ricevimento un parere motivato in forma scritta.

Se non c'è accordo sulla bozza o ci sono proposte da parte del sindacato su come migliorarla, il datore di lavoro deve tenere ulteriori consultazioni con il sindacato per 3 giorni, ai fini di trovare un accordo.

Se non è possibile trovare un accordo, tutti i punti di disaccordo sono documentati nella relazione e il datore di lavoro può adottare un atto normativo locale. Il sindacato, da parte sua, ha il diritto di contestarlo o presso l'ispettorato di lavoro o presso il giudice, e di iniziare una procedura di risoluzione delle controversie di lavoro come previsto dal codice.

Dopo il ricevimento della richiesta da parte del sindacato l'ispettorato del lavoro deve svolgere un'ispezione entro un mese dal momento del ricevimento. Se si verificano violazioni, l'ispettorato può emettere un ordine di abrogazione dell'atto in questione.

2.1. La procedura delle consultazioni tra il datore di lavoro e gli organi di rappresentanza dei lavoratori in merito all'adozione degli atti normativi locali non trova un esplicito fondamento nel codice, il quale dispone unicamente che il datore di lavoro può adottare indipendentemente gli atti normativi locali contenenti le norme di legge, secondo le disposizioni della legge, degli accordi e dei contratti collettivi (art. 8 del codice). Il datore di lavoro è tenuto a prendere atto dell'opinione dell'organo rappresentativo dei lavoratori soltanto nelle istanze direttamente specificate dal codice, da altre leggi o atti normativi, accordi e/o contratti collettivi.

Così si può affermare che attualmente non esiste un obbligo legale del datore di lavoro di consultare gli organi rappresentativi in merito all'adozione degli atti normativi locali. Le consultazioni sono obbligatorie solo nelle ipotesi specificate dal codice. L'obbligo generale di adottare gli atti normativi locali in base alla consultazione con gli organi rappresentativi può essere imposto solo attraverso accordi collettivi.

2.2. Hanno invece avuto una regolamentazione più specifica gli aspetti relativi al diritto dei lavoratori di essere informati sulle questioni che riguardano direttamente i loro interessi. Secondo l'art. 53 del codice i rappresentanti dei lavoratori hanno diritto di informazione sui seguenti aspetti:

- la riorganizzazione o la liquidazione dell'impresa;
- l'introduzione dei cambiamenti tecnologici che comportano cambiamenti delle condizioni di lavoro;
- la formazione e riconversione professionale dei lavoratori;
- altre materie specificate dal codice, leggi federali, statuti delle imprese, accordi collettivi.

Nel caso di una decisione sulla riduzione del numero dei lavoratori o la possibile risoluzione dei contratti di lavoro, secondo il comma 2 dell'art. 81 del codice, è necessario informare l'organo di rappresentanza dei lavoratori. In questi casi il datore di lavoro è obbligato ad informare per iscritto sulle sue intenzioni il sindacato con almeno 2 mesi di anticipo. Nel caso di licenziamento collettivo tale preavviso deve essere di 3 mesi (art. 82 del codice).

I sindacati hanno il diritto di controllare il rispetto da parte dei datori di lavoro della legislazione in materia di lavoro. I datori di lavoro sono tenuti ad eliminare le violazioni entro una settimana dall'avviso e a relazionare al sindacato in merito (art. 370 del codice).

2.3. La discussione con il datore di lavoro delle questioni legate all'organizzazione di lavoro e delle proposte per migliorarle non ha una regolamentazione legislativa. L'art. 53 del codice stabilisce che i rappresentanti dei lavoratori hanno il diritto di avanzare proposte relative all'organizzazione dell'impresa e di partecipare alle riunioni degli organi di gestione sulle questioni in cui i rappresentanti dei lavoratori sono autorizzati ad essere informati.

A parte questo il datore di lavoro deve considerare la richiesta da parte dell'organo rappresentativo dei lavoratori concernente la violazione da parte del presidente o vicepresidente della legislazione o di accordi collettivi e di relazionare sui risultati della considerazione all'organo di rappresentanza dei lavoratori. Nel caso si attestino violazioni il datore di lavoro deve intraprendere le misure disciplinari nei confronti del presidente o vice-presidente, incluso il licenziamento (art. 195 del codice).

3. Si presume non del tutto corretto riferire questo provvedimento come una forma di partecipazione del lavoratore. Questa affermazione è basata sul fatto che la contrattazione collettiva finalizzata alla predisposizione e conclusione degli accordi collettivi è considerata dall'art. 27 come una forma separata di partenariato sociale accanto alla partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti alla gestione dell'impresa. Tecnicamente sarebbe più corretto dire che attraverso gli accordi collettivi i lavoratori russi hanno accesso alla partecipazione nella regolamentazione giuridica dei loro rapporti legali con il datore di lavoro sulla base del partenariato sociale.

Tenendo conto dell'importanza di questa forma di partenariato sociale e della partecipazione dei lavoratori nella gestione dell'impresa, le sanzioni relative erano inserite nel codice amministrativo per l'evasione del datore di lavoro dalla partecipazione nella contrattazione collettiva e per la mancata predisposizione dell'informazione necessaria ai fini di concludere gli accordi collettivi.

Secondo l'art. 5.28 del codice della Federazione russa sulle *Violazioni Amministrative*, l'evasione del datore di lavoro, o di chi lo rappresenta, dalla partecipazione alla contrattazione concernente la conclusione, la modifica o la integrazione agli accordi collettivi o la violazione del termine della contrattazione prevista dalla legge e la mancata assicurazione del lavoro della commissione dell'incarico a concludere l'accordo nei termini stabiliti dalle parti comporta l'imposizione di una multa a partire da 30 salari minimi

(attualmente 20 dollari USA). La mancata predisposizione da parte del datore di lavoro, o della persona che lo rappresenta, dell'informazione nel periodo previsto dalla legge necessario ai fini di condurre la contrattazione collettiva e effettuare il controllo sull'adempimento delle condizioni dell'accordo è punita, secondo l'art. 5.29 del codice della Federazione russa sulle *Violazioni Amministrative*, con l'imposizione di una multa che va da 10 a 30 salari minimi. Il rifiuto non motivato da parte del datore di lavoro, o della persona che lo rappresenta, di concludere accordi collettivi comporta l'imposizione di una multa che va da 10 a 30 salari minimi (art. 5.30 del codice della Federazione russa sulle *Violazioni Amministrative*). Infine, la violazione o l'inadempimento da parte del datore di lavoro, o della persona che lo rappresenta, delle condizioni dell'accordo collettivo sono puniti con una multa che va da 10 a 50 salari minimi (art. 5.31 del codice della Federazione russa sulle *Violazioni Amministrative*).

4. Lo scopo del presente scritto era quello di riportare l'evoluzione dell'istituto della partecipazione dei lavoratori nella gestione dell'impresa, cercando di mostrare le oscillazioni e le incertezze delle scelte del legislatore a favore del singolo o del doppio canale di rappresentanza. Le sperimentazioni hanno mostrato l'insuccesso generale degli organi di rappresentanza dei lavoratori, e non si tratta tanto della scelta tra un sistema a canale doppio o singolo, quanto della inadeguatezza delle norme al contesto giuridico, economico e sociale in generale.

Sergey P. Mavrin

*Professore ordinario di diritto del lavoro – Università di San Pietroburgo
Giudice della Corte Costituzionale*

Olga Rymkevitch

*PhD. in Diritto del lavoro – Università di San Pietroburgo
Assegnista di ricerca
Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi»
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

4. Quadro internazionale e comparato

4.1. D. GRUBB, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits*, in www.oecd.org, 2000 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 43).

Servizi pubblici per l'impiego e sistemi di *welfare*. Integrazione tra politiche del lavoro e misure socio-assistenziali in Europa

Sommario: 1. Le politiche del lavoro in funzione della spesa sociale. Il caso Italia. – 2. I modelli europei di protezione contro la disoccupazione; i pilastri di intervento, assicurazione e assistenza. – 3. Politiche attive del lavoro, interventi di *welfare* ed effetti sull'occupabilità. Il ruolo dei Servizi pubblici per l'impiego come soggetti "catalizzatori" ed "integratori" delle misure attive e passive.

1. Negli ultimi anni, la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) ha "indirizzato", come fonte di *soft law*, le politiche del lavoro dei Paesi membri dell'UE nel senso di conferire ai Servizi pubblici per l'impiego (Spi) funzioni e compiti tali da contemplare, oltre all'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, una serie di misure complementari al *matching* (formazione, riqualificazione, orientamento e consulenza personalizzata); queste ben si conciliano ed integrano con l'insieme di interventi statali di *welfare*

posti a protezione dal rischio contro la disoccupazione e, più in generale, con il sistema di *benefits* ed ammortizzatori sociali che ne costituisce il perno.

Nel contesto dell'UE-15, l'andamento della spesa sociale complessivamente intesa (sanità, pensioni, assistenza sociale), espressa in percentuale del PIL, osservato nel periodo 1992-2000 (tabella 1), sembra aver risentito negativamente delle politiche fortemente reflattive occorse negli anni di convergenza verso i criteri di Maastricht e, dopo il 2000, della congiuntura sfavorevole, rallentando sensibilmente a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, anche per i Paesi non impegnati nell'adesione all'euro ed esponenti del c.d. "welfare scandinavo" (Finlandia, Svezia e – sebbene in misura minore – Danimarca). Com'è noto, i sistemi di *welfare* delle economie occidentali differiscono tra loro per un complesso di aspetti: l'importanza quantitativa degli ammortizzatori sociali (che è, a sua volta, funzione della generosità dei trattamenti, quanto a livello e durata potenziale, ma anche delle condizioni per accedere allo *status* e continuare a goderne), la natura universale o categoriale degli ammortizzatori, il ruolo delle parti sociali, il collegamento con le politiche attive del lavoro, le interrelazioni tra gli interventi di politica sociale. In Italia le risorse destinate alle misure assistenziali nel 2002 ammontavano allo 0,63% del PIL, un terzo circa della media UE-15 (tabella 2).

Tabella 1: Spesa sociale (in % del PIL).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Belgio	26,2	27,6	26,8	26,6	27,0	26,2	26,1	25,9	25,3
Danimarca	29,5	31,0	31,9	31,3	30,6	29,6	29,4	29,0	28,0
Francia	27,8	29,1	28,9	29,0	29,4	29,3	28,9	28,6	28,3
Germania	26,6	27,3	27,2	27,8	28,8	28,5	28,3	28,5	28,5
Grecia	20,6	21,2	21,2	21,5	22,1	22,5	23,4	24,7	25,5
Irlanda	19,4	19,3	18,9	18,1	17,1	15,9	14,8	14,1	13,4
Italia	25,1	25,2	24,8	23,9	23,9	24,6	24,1	24,4	24,3
Lussemburgo	21,8	22,9	22,2	22,9	23,1	21,8	20,9	21,1	20,2
Paesi Bassi	31,5	32,0	29,8	29,2	28,4	27,6	26,7	26,3	25,7
Portogallo	16,3	18,3	19,2	19,8	19,0	18,8	19,3	19,7	20,2
Regno Unito	26,8	27,6	27,3	26,9	26,9	26,4	25,8	25,4	25,8
Spagna	21,8	23,4	22,3	21,4	21,4	20,7	20,1	19,7	19,6
Austria	26,7	28,0	28,8	28,7	28,6	27,9	27,5	28,0	27,9
Finlandia	32,7	33,7	32,9	30,9	30,7	28,5	26,4	26,0	24,4
Svezia	n.d.	38,5	37,0	35,0	34,2	33,4	32,9	32,4	31,7
UE-15	26,6	27,5	27,2	27,1	27,3	26,9	26,5	26,4	26,2

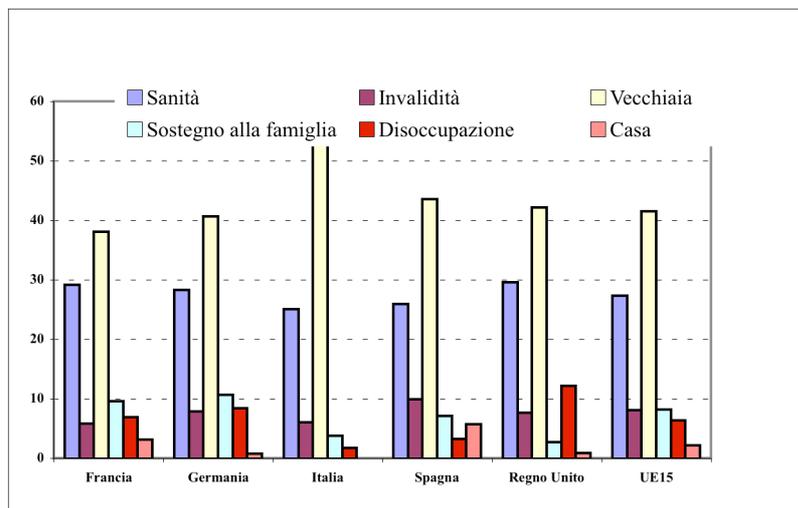
Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat.

Tabella 2: Spesa per le politiche del lavoro (in % del PIL), 2002.

	Spesa totale (in % del PIL)	di cui: Misure attive (in % del PIL)	di cui: Misure passive (in % del PIL)
Belgio	3,65	1,25	2,40
Danimarca	4,63	1,58	3,04
Germania	3,31	1,18	2,13
Grecia	0,93	0,46	0,47
Spagna	2,42	0,87	1,55
Francia	3,06	1,25	1,81
Irlanda	1,83	1,14	0,7
Italia	1,20	0,57	0,63
Lussemburgo	n.d.	n.d.	n.d.
Paesi Bassi	3,56	1,75	1,72
Austria	1,78	0,53	1,24
Portogallo	1,51	0,61	0,9
Finlandia	3,07	1,01	2,06
Svezia	2,45	1,4	1,05
Regno Unito	0,75	0,37	0,37
UE-15	2,57	1,05	1,52
USA	0,71	0,14	0,57

Fonte: OECD Employment Outlook 2004.

Grafico 1: Ripartizione per funzioni della spesa sociale, 2000 (in % della spesa sociale)



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat.

Se nel Regno Unito la spesa per il sostegno alla disoccupazione appare nettamente superiore alla media UE, l'Italia presenta il valore più basso. Inoltre, un confronto tra le categorie di spesa e contestualmente tra le diverse realtà nazionali (cfr. sopra, grafico 1) evidenzia come il nostro Paese si collochi, fra le principali economie europee, all'ultimo posto in termini di quota di spesa pubblica destinata alle politiche di sostegno alla disoccupazione.

In particolare, in taluni contesti nazionali l'obiettivo di creare un insieme coerente fra gli interventi finalizzati ad accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e le misure di sicurezza sociale richiede, in primo luogo, oltre ad un potenziamento sul fronte delle risorse finanziarie, il superamento della discrasia che, ad oggi, sembra riscontrarsi, nel caso dell'Italia, in merito al processo di "riallocazione istituzionale" delle competenze in materia di politica del lavoro, da un lato, e sociale, dall'altro: se, infatti, le prime risultano (sotto il profilo tanto funzionale quanto finanziario) ampiamente decentrate a livello regionale e provinciale, le seconde si presentano ancora sostanzialmente centralizzate.

Il fatto che nel contesto italiano non sia demandata al sistema dei Servizi pubblici per l'impiego (Spi) la gestione degli strumenti di *welfare*, tantomeno le funzioni di monitoraggio e controllo sui beneficiari, appare legato alla struttura stessa del sistema degli ammortizzatori sociali e degli interventi assistenziali, storicamente teso alla "conservazione del posto di lavoro" (si pensi all'istituto della "cassa integrazione guadagni" per i lavoratori interessati da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione ovvero da situazioni di crisi aziendale nel settore industriale, o alle misure di integrazione salariale per gli occupati nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura) piuttosto che a forme di tutela e protezione del reddito dei disoccupati (sotto tale profilo, si riscontra la carenza di strumenti di sostegno al reddito di ultima istanza, con l'unica eccezione riferita alla recente sperimentazione del reddito minimo d'inserimento, che ne ha peraltro evidenziato la problematicità specie nel Mezzogiorno, dove marcata è la presenza di economia sommersa e particolarmente vasta è la platea di soggetti eleggibili alla misura), con il correlato rischio di rafforzare le barriere all'ingresso – o al reingresso – nel mercato del lavoro, in tal modo rischiando di accentuare la dialettica tra *insiders* ed *outsiders*.

In effetti, nel nostro Paese si è tradizionalmente privilegiato il ricorso all'integrazione salariale e alla concessione di sussidi ed altri *benefits* economici (legati, ad esempio, ai prepensionamenti), quale forma di assicurazione passiva contro il rischio di disoccupazione: interventi, dunque, di natura passiva e, peraltro, di non sempre certa compatibilità con la disciplina comunitaria in materia di aiuti alle imprese in crisi (si veda, in proposito, M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, Cap. II, Sez. III, § 7.2).

Conseguentemente, l'Italia si è trovata in qualche modo disallineata rispetto agli obiettivi definiti dalla Strategia Europea per l'Occupazione, nei primi cinque anni di applicazione della stessa, soprattutto con riferimento alle linee guida comunitarie che richiedono un approccio di tipo "preventivo" per gli interventi indirizzati alle fasce deboli e ai disoccupati di lunga durata (cfr. T. TREU, *Le politiche sociali europee*, in T. TREU, *Diritto del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001. Sul punto cfr. altresì la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 17 luglio 2002 – *Bilancio di cinque anni della Strategia Europea per l'occupazione*, COM(2002)416 def.).

2. Venendo a considerare i sistemi europei di protezione contro la disoccupazione si possono, in primo luogo, individuare tre "livelli". Il primo, denominato "pilastro assicurativo", prevede che le prestazioni siano erogate a fronte di versamenti contributivi per durate massime prestabilite, generalmente pari a sei mesi. Il secondo pilastro, detto "assistenziale dedicato", prevede la corresponsione di prestazioni in base a specifici requisiti di reddito, nel caso di impossibilità di accesso al primo pilastro oppure nell'evenienza di esaurimento delle spettanze e di perdurante stato di disoccupazione. Nella gran parte dei

Paesi europei la partecipazione attiva del disoccupato al processo di (re)inserimento sul mercato del lavoro nel periodo di copertura assicurativa – usufruendo di piani d'azione personalizzati predisposti dai Servizi pubblici per l'impiego – è requisito di accesso al livello assistenziale. Infine, il pilastro “assistenziale generale” consiste nell'erogazione di un “reddito minimo garantito” alle persone in condizioni di povertà o con difficoltà tali da ostacolare l'accesso al mercato del lavoro (famiglie monoparentali, ex detenuti, tossicodipendenti, etc. Oltre ai tre schemi appena menzionati, in alcuni Paesi intervengono programmi di tutela circoscritti a specifici rischi o fattispecie di disoccupazione, come la disoccupazione parziale o la sospensione temporanea del lavoro per crisi congiunturali o settoriali. Inoltre, il sostegno al reddito dei disoccupati può avvalersi anche di strumenti diversi dai sussidi di disoccupazione, quali, ad esempio, prestazioni familiari, esenzioni fiscali o accesso agevolato ai servizi pubblici).

Definiti come sopra i livelli di prestazione, è possibile delineare un “modello europeo” di *welfare* secondo varianti che individuano quattro categorie principali in cui convenzionalmente si raggruppano i sistemi-Paese.

Un primo modello è quello scandinavo, riferito a Svezia, Finlandia e Norvegia, in cui si riscontrano alcuni elementi comuni:

- volontarietà di adesione all'assicurazione contro la disoccupazione, elevati livelli di spesa pubblica per il sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati;
- generosità economica e “temporale” delle prestazioni, ovvero elevati “tassi di rimpiazzo” (rapporto tra ultima retribuzione percepita e sussidio) e tendenziale legame delle politiche passive alle politiche attive.

Data la solidità e la generosità dei primi due pilastri (assicurativo e assistenziale) si prevedono nel contempo azioni accurate e sistematiche di monitoraggio, oltre che di “attivazione” nei confronti del disoccupato/beneficiario.

Un secondo modello è quello che connota per lo più i Paesi del sud Europa (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia), dove il livello di spesa sociale (esclusa la previdenza) è generalmente contenuto; le prestazioni sono caratterizzate da un basso tasso di rimpiazzo, dipendono dai contributi versati dai lavoratori e dalle retribuzioni percepite nei periodi precedenti la disoccupazione. Se in Portogallo l'accesso allo schema assicurativo “dedicato” richiede una qualche precedente partecipazione lavorativa (almeno 180 giorni nell'ultimo anno), in Spagna i disoccupati ricevono i *benefits* solo a seguito di verifica delle condizioni economiche. Il terzo pilastro offre l'opportunità di accedere alle prestazioni per 12 mesi con possibilità di estensione e riguarda le persone che non possiedono mezzi sufficienti alla propria sussistenza.

I Paesi dell'Europa continentale (Francia, Austria, Belgio, Germania) presentano tratti comuni riguardo alle prestazioni legate alla condizione lavorativa del disoccupato, analogamente a quanto accade per i Paesi dell'Europa meridionale, ma con maggiore generosità. Il modello a tre pilastri appare ben definito, ciascun livello svolgendo funzioni precise e diversificate: il pilastro assicurativo, ad esempio, è generalmente riservato ai disoccupati che soddisfino determinati requisiti di iscrizione e di contribuzione (in Germania è richiesto un versamento dei contributi per almeno 12 mesi negli ultimi 3 anni, in Austria, negli ultimi 2 anni), con prestazioni variabili a seconda dell'età del beneficiario e della durata della precedente occupazione, oltre che delle condizioni familiari. I disoccupati che, terminato il periodo di prestazione assicurativa, risultano non aver trovato un impiego o comunque non aver più diritto alla prestazione assicurativa vengono tutelati dal pilastro assistenziale “dedicato”.

Infine, il modello anglosassone (Regno Unito e Irlanda) è caratterizzato da prestazioni indipendenti dal livello di retribuzione precedentemente percepita, da un intervento attivo del settore pubblico e da un forte legame con il mercato. All'interno di tali sistemi si rende evidente una sempre più marcata integrazione-complementarietà tra i tre pilastri:

emblematica a tale riguardo è l'istituzione in Gran Bretagna di una "prestazione unica" per tutti i disoccupati, la *Jobseekers Allowance* (JSA), allo scopo di rendere la "condizionabilità" dei sussidi più esplicita, attivando controlli più stringenti, affiancati dall'inasprimento di sanzioni in caso di mancata ricerca attiva di lavoro e/o opportunità formative. In tale ambito, al Servizio pubblico per l'impiego (*Employment Service* – ES) è attribuita funzione di attivazione ed al tempo stesso di controllo delle misure rivolte alla ricerca del lavoro: coloro che richiedono le indennità di disoccupazione hanno l'obbligo – secondo determinate modalità concordate con l'ES – di impegnarsi nel superamento del proprio *status* di disoccupazione, accettando le opportunità di impiego proposte e/o partecipando a percorsi di formazione finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro, pena la perdita del sussidio (nello specifico, il tipo di prestazione varia a seconda che sia legato ad un periodo determinato di versamento dei contributi o misurato secondo un reddito che risulti al di sotto di un certo livello; in quest'ultimo caso, si affianca la verifica delle condizioni economiche (*means-tested*) dopo 6 mesi dalla prestazione. Per le persone in stato di necessità e per i lavoratori in condizione di forte precarietà esiste, invece, uno schema di protezione concepito sul modello del "reddito di ultima istanza").

Esistono, tuttavia (e con particolare riguardo alle tendenze di fondo del processo di riforma dei "pilastri" di protezione contro la disoccupazione) tratti comuni anche a ciascuno dei "modelli" sopra citati. Analogamente al Regno Unito, anche nella maggior parte dei Paesi dell'Europa continentale e scandinava è previsto che i disoccupati beneficiari di sussidi e/o altre forme assistenziali si impegnino nel perseguimento di azioni di (re)integrazione sul mercato. La più diffusa forma di "attivazione" dei percettori di *benefits* è l'iscrizione a corsi di formazione attivati e gestiti dal sistema Spi: i piani d'azione personalizzati diventano, così, strumenti "responsabilizzati" attraverso cui i Servizi per l'impiego stabiliscono da una parte percorsi mirati di inserimento professionale e dall'altra monitorano e controllano affinché i percettori di sussidi si attivino effettivamente ed efficacemente in tale direzione.

In Finlandia, ad esempio, il rifiuto di adempiere ad un programma individualizzato, predisposto dai Servizi pubblici per l'impiego, può essere sanzionato con la perdita del *benefit* di disoccupazione per un dato periodo. Inoltre, se un individuo che beneficia di assistenza sociale rifiuta senza adeguato motivo una concreta possibilità di lavoro o di *stage*, o fa attivamente in modo da non potersi vedere offerta tale possibilità, l'entità del suo *benefit* di assistenza sociale verrà ridotta.

Anche in Italia, peraltro, il disoccupato deve certificare presso il Centro per l'impiego (Cpi) il proprio *status* di disoccupato. Entro i sei mesi successivi, i Cpi sono tenuti ad organizzare un colloquio personalizzato con finalità di *counselling* con i lavoratori interessati, e che contenga la proposta di adesione ad un programma di reingresso nel mondo del lavoro, di formazione e/o di riqualificazione. Se i lavoratori non accettano detta proposta, possono incorrere in sanzioni, che possono, peraltro, essere assai severe, sino alla perdita dello *status* di disoccupato ed il diritto ai *benefits* (tale è la previsione nel caso di un disoccupato che rifiuti un'offerta di lavoro, che sia a tempo determinato o indeterminato, localizzata entro un raggio di 50 km di territorio dal proprio luogo di residenza).

Si può, in linea generale, affermare che in tutti i Paesi dell'UE-15 (eccetto la Grecia), le sanzioni scattano allorquando i disoccupati beneficiari di assistenza statale rifiutino di partecipare a programmi di politica attiva del lavoro; nella maggioranza degli Stati membri l'entità dei *benefits* viene ridotta lievemente nel caso appena descritto, mentre in alcuni casi, come accennato, è possibile la perdita dell'intero beneficio.

3. Come si è visto, tutti gli Stati membri dell'UE sono caratterizzati dalla presenza, all'interno del proprio sistema di *welfare*, di un insieme di misure volte all'assicurazione e all'assistenza nei confronti della disoccupazione. In tutti i sistemi assicurativi contro la disoccupazione la prestazione del lavoratore consiste nel pagamento di un premio, sotto

forma di contributi “sociali”, e la controprestazione, in caso di disoccupazione, si concretizza nell'erogazione dell'assicurazione. Con l'eccezione di Belgio, Danimarca, Italia e Lussemburgo, la protezione dalla disoccupazione negli Stati membri consiste in due tipologie di *benefits*. La prima e più rilevante – il sistema di Assicurazione contro la disoccupazione – viene erogata durante il periodo immediatamente successivo all'ingresso nello *status* di disoccupato; l'altra, Assistenza alla disoccupazione, viene automaticamente destinata ai lavoratori che hanno esaurito i requisiti di ammissibilità alla prima. Nella maggior parte dei Paesi europei l'assistenza ai disoccupati non risulta legata al precedente *status* lavorativo dei beneficiari. Peraltro, si riscontra una tendenza generalizzata a predisporre meccanismi che incentivino i disoccupati a restare attivi sul mercato del lavoro. Ciò anche attraverso apparati sanzionatori che intervengono qualora il lavoratore: non intraprenda iniziative serie per trovare un lavoro (Belgio, Francia, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito); non accetti un'offerta di lavoro (Austria, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Svezia); si dimetta dal lavoro o venga licenziato in seguito a un comportamento illegittimo (Finlandia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Regno Unito). Altrettanto interessante è verificare l'attuazione effettiva nonché l'efficacia empirica di dette sanzioni. A questo fine è stato calcolato (cfr. D. GRUBB, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits*, in *OECD Economic Studies*, 2000, n. 31) il “tasso di sanzionamento” – definibile come l'incidenza delle sanzioni in termini di: numero delle sanzioni annuali, ovvero quota dei flussi destinati, sul totale dei *benefits* erogati – per un panel di Paesi OECD, pervenendo alla conclusione che, in realtà, le sanzioni di questo tipo ricorrono con scarsa frequenza: ad esempio, in gran parte dei Paesi osservati meno del 5% delle nuove richieste di *benefits* vengono effettivamente sanzionate (e, dunque, l'erogazione degli stessi revocata) in seguito ad uno dei comportamenti sopra riportati, quali le dimissioni volontarie dal lavoro o la perdita del posto per giusta causa. Tale percentuale è di gran lunga inferiore alla quota di disoccupati con esperienza che, alla luce dei dati delle Indagini sulle forze di lavoro, riporta di avere lasciato il posto di lavoro volontariamente.

Al fine di contenere, per quanto possibile, la spesa sociale, per lo più riferita alle prestazioni erogate in caso di disoccupazione, la maggior parte degli interventi in vigore negli Stati membri ha come oggetto le condizioni di accesso al sistema delle indennità, nonché la generosità delle indennità stesse, gli adempimenti richiesti ai beneficiari per incentivarli verso la ricerca attiva di un lavoro e/o disincentivarli alla permanenza passiva nel sistema di sicurezza sociale; ciò secondo la logica che vuole uno spostamento da un sistema di *welfare* meramente o prevalentemente assistenziale ad uno di *workfare* responsabilizzante.

In effetti, la rimodulazione dei sistemi di protezione sociale intervenuta nell'ultimo decennio si è accompagnata alla rielaborazione delle politiche del lavoro secondo le *guidelines* della SEO e sulla base di azioni integrate: formazione; assistenza nella ricerca del lavoro; agevolazioni all'assunzione nel settore privato e programmi di lavoro nel settore pubblico.

Per quanto concerne il legame esistente tra l'erogazione dei sussidi e le politiche attive del lavoro, gran parte della ricerca empirica recente ha cercato di porre in evidenza la relazione tra sistema di *benefit* e gli effetti sull'offerta di lavoro, ovvero in termini di scelte individuali di permanenza o fuoriuscita dal mercato del lavoro. Due sembrano essere i fattori che incidono maggiormente su tale scelta: in primo luogo, occorre considerare e valutare il sistema di incentivi e disincentivi esistenti per chi decide di restare a far parte della forza lavoro e partecipare a programmi di politica attiva del lavoro; in secondo luogo, la presenza di un sistema normativo di regolazione dei *benefits* che incoraggi esplicitamente l'ingresso o la permanenza nella forza lavoro. Sul primo aspetto, studi specifici (in particolare A. SALOMÄKI, *Remain in or Withdraw from the Labour*

Market? A Comparative Study on Incentives, European Economy, Economic Papers 193, European Commission, 2003) forniscono evidenza empirica sui risultati delle “strategie di attivazione” dei lavoratori in Paesi caratterizzati da modelli di *welfare* differenti quali Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Italia, Svezia e Regno Unito. Se ne evince, in particolare, che attualmente i risultati migliori in termini di partecipazione al mercato del lavoro e di (re)inserimento professionale riguardano i disoccupati di lungo periodo (specialmente in Spagna, Paesi Bassi e Finlandia) e quelli tra 15 e 24 anni di età (Danimarca, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia). In genere, le “misure di attivazione” consistono in forme di partecipazione a corsi di formazione e programmi di *stage* e riqualificazione professionale gestiti dai Servizi pubblici per l’impiego o riguardano esperienze lavorative presso il settore pubblico e privato, talvolta combinato con incentivi fiscali.

Vi è poi un altro aspetto essenziale, concernente la possibilità che la partecipazione del disoccupato a programmi di politica attiva del lavoro possa estendere il livello e/o la durata del sussidio di disoccupazione (o altre forme di assistenza sociale) in senso più ampio. A questo proposito, l’Italia rappresenta un caso interessante, in quanto i *benefits* sono di entità generalmente più elevata nel caso di partecipazione dei percettori a programmi di politica attiva del lavoro: ciò implica che vi siano effettivamente degli incentivi di ordine fiscale (o semplicemente monetario) per i disoccupati a prendere attivamente parte a detti programmi. Analogamente, in Austria un disoccupato beneficiario di assicurazione contro la disoccupazione può estendere la durata del proprio *benefit* da 156 a 209 settimane qualora partecipi al cosiddetto “Programma di fondazione del lavoro” – uno dei principali programmi di politica attiva del lavoro gestiti dal sistema Spi austriaco, AMS (per approfondimenti, vedasi G. DI DOMENICO (a cura di), *Public Employment Services in Europa. Esperienze innovative nei servizi on line, alle imprese, ai disoccupati di lunga durata*, ISFOL, Roma, 2003). Danimarca, Finlandia e Svezia sono, invece, esempi di Paesi nei quali non risultano incentivi addizionali alla partecipazione ai programmi di politica attiva del lavoro.

In relazione agli effetti sulla ricerca del lavoro (va precisato che il campo d’indagine spaziale delle principali ricerche sui temi sopra richiamati è in realtà fortemente sbilanciato sulla realtà dei Paesi anglosassoni (essenzialmente USA e Regno Unito), e dunque acquisisce una valenza ridotta nel contesto dell’UE-15; ciò a motivo dell’abbondante disponibilità di *datasets* nazionali riferiti a quei Paesi, in confronto con la realtà continentale europea, e che si riflette in un maggiore numero di ricerche condotte su dette materie in quei Paesi), come evidenziato nella sezione precedente, in tutti i Paesi europei esistono precondizioni per ricevere con continuità i *benefits* connessi allo *status* di disoccupato. Sino a quale misura tali requisiti portino davvero ad una “ricerca attiva” del lavoro dipende essenzialmente dal sistema sanzionatorio esistente e dal relativo grado di effettiva applicazione.

Sotto tale profilo, Devine e Kiefer (J. DEVINE, N.M. KIEFER, *Empirical Labor Economics – The Search Approach*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1991) evidenziano come i beneficiari di forme assistenziali siano effettivamente inclini a cercare con maggiore intensità un’occupazione rispetto a coloro che non ne percepiscono (anche se non viene stimato puntualmente quale livello di *benefit* corrisponda ad un impatto decisivo o “di soglia”), con ciò ipotizzando che l’ingresso (o la permanenza) nella forza lavoro di chi è disoccupato sia anelastica al percepimento di un sussidio e/o altri *benefits*, escludendo pertanto un possibile “effetto di dipendenza” come invece da altri teorizzato.

La Commissione Europea, rispetto agli interventi di riforma dei sistemi di *welfare*, tende ad attribuire un ruolo di rilievo alle politiche di valorizzazione della *unused labour reserve* (intesa come l’insieme dei lavoratori potenzialmente “scoraggiati” o a rischio di uscire dal mercato del lavoro, disoccupati o parzialmente occupati); l’accento viene posto sul rafforzamento dei servizi erogati dal sistema pubblico dei Servizi all’impiego nei

confronti di coloro che già possiedono un lavoro (*in-work benefit*) in modo da contenere l'effetto potenzialmente disincentivante alla ricerca di un impiego, consentendo, invece, la permanenza nella forza lavoro ed evitando fenomeni di "dipendenza passiva".

Più in particolare, gli *in-work benefits* si configurano come forme di sostegno la cui erogazione è subordinata a determinate condizioni, quali un rapporto di lavoro a tempo pieno o *part-time*. Per meglio orientarsi nel panorama variamente articolato a livello europeo, occorre preliminarmente operare una distinzione tra *benefits* cosiddetti *employment-conditional* (riconducibili alla tipologia sopra richiamata), ed altre forme assistenziali (quali, ad esempio, esenzioni fiscali sul reddito da lavoro, o sgravi contributivi). Va precisato che soltanto in Germania, Irlanda e Regno Unito si registrano interventi *employment-conditional*, laddove Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Grecia, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito sono contraddistinti dal sostegno *in-work* mediante crediti fiscali.

Se nel contesto "culturale" dei Paesi anglosassoni il concetto stesso di *in-work benefit* non appare del tutto nuovo, i sistemi di *welfare* dell'Europa continentale sono tuttora interessati da un processo di riforma nella direzione di un potenziamento – quantomeno nelle finalità – dell'azione "incentivante" sull'offerta di lavoro e su una più ampia utilizzazione della *labour reserve*. Analogamente, ciò è osservabile nel resto degli Stati membri, laddove in effetti lo schema complessivo di eligibilità ed erogazione degli *in-work benefits* è oggetto di una sempre più marcata "segmentazione" in funzione di specifici *target-groups* (ad es. gli "atipici", i giovani, i disoccupati di lunga durata).

È rilevante notare che, coerentemente con le strategie di riforma sopra enunciate, anche in Italia, con il disegno di l. n. 848-bis (*Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*: ci si riferisce, in particolare, all'art. 2 che prevede una delega al Governo per la revisione della disciplina vigente in materia di ammortizzatori sociali e strumenti a sostegno del reddito a base assicurativa o a totale carico delle imprese, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, c.d. "clausola di invarianza"), si è avanzata l'ipotesi di coniugare il sistema degli ammortizzatori sociali con quello degli interventi di politica attiva del lavoro. La logica è quella di prevedere, in particolare, azioni di formazione e di orientamento (queste ultime di pertinenza del sistema Spi) per i beneficiari delle misure di sostegno pubblico, ispirandosi ad alcuni principi-chiave:

- a) revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro, con riguardo alle tipologie di trattamento su base assicurativa e a quelle su base solidaristica, alle condizioni di ammissibilità al trattamento, all'intensità e al profilo temporale dei trattamenti;
- b) riassetto delle tutele tese a ridurre la permanenza nello *status* di disoccupazione e/o di lavoro non dichiarato. Si ridefiniscono le condizioni soggettive per il godimento delle prestazioni sociali, legandole all'impegno certificato nella ricerca attiva di un impiego da parte del beneficiario, alla sua disponibilità ad accettare offerte di lavoro ed a partecipare a interventi di formazione/riqualificazione professionale o a progetti di (re)inserimento lavorativo;
- c) razionalizzazione delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali ed estensione delle tutele a settori e situazioni non coperti;
- h) monitoraggio dell'offerta formativa delle Regioni rivolta ai soggetti in condizione di temporanea disoccupazione, per garantire prestazioni corrispondenti agli impegni assunti in sede UE.

Il disegno previsto dal provvedimento sopra richiamato sembra, però, presupporre un pieno ed operativo coinvolgimento del sistema Spi, cui opportunamente affidare funzioni di supervisione e "gestione integrata delle politiche" ancora non previste dal disegno di riforma nazionale, da esplicitare in termini di: controllo sistematico della permanenza dello *status* di disoccupazione involontaria dei soggetti che percepiscono indennità e/o

altre forme di *benefits* e verifica della sussistenza dei requisiti; predisposizione di percorsi formativi obbligatori (pena la perdita della prestazione sociale) per i beneficiari, con certificazione finale del conseguimento, nel quadro di piani individuali di (re)inserimento professionale concordati con i Servizi per l'impiego.

Germana Di Domenico
Ricercatrice Area «Ricerche sui sistemi del lavoro» – Isfol