

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista trimestrale della Associazione Lavoro e Ricerche
Diretta da Luciano Spagnuolo Vigorita e Marco Biagi

Publicazione trimestrale - sped. in a.p. - art. 2 comma 20/b legge 662/96 - Filiale di Varese

Il primo Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali

Relazioni Industriali
Ricerche
Lavoro e immigrazione

Giurisprudenza italiana: assunzione di lavoratori extracomunitari per fini di sfruttamento

Rassegne

Giuffrè Editore

Diritto delle relazioni industriali

rivista della Associazione Lavoro e Ricerche -ALAR
anno 11 - numero 4 - ottobre 2001

Indice

| | | |
|---|----------|---|
| Il primo Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali | | Relazioni Industriali |
| Le Relazioni Industriali in Europa: una sfida per l'innovazione del diritto del lavoro <i>di Alan Neal</i> | pag. 409 | |
| I patti sociali nel Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali in Europa <i>di Marino Regini</i> | pag. 423 | |
| Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del diritto del lavoro <i>di Bruno Caruso</i> | pag. 429 | |
| I lavoratori extracomunitari | | Ricerche |
| Europa e immigrazione: verso l'adozione di un metodo aperto di coordinamento a livello UE <i>di Olga Rymkevitch</i> | pag. 457 | |
| La disciplina del lavoro extracomunitario: la determinazione dei flussi di ingresso <i>di Giuseppe Ludovico e Mirta Marando</i> | pag. 473 | |
| Il lavoro subordinato degli immigrati extracomunitari <i>di Giuseppe Ludovico</i> | pag. 477 | |
| Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti « speciali » <i>di Mirta Marando</i> | pag. 489 | |
| Extracomunitari e lavoro "atipico" <i>di Michele Tiraboschi</i> | pag. 503 | |
| Osservatorio sulla giurisprudenza italiana | | Rassegne: osservatorio sulla giurisprudenza italiana |
| Sull'impiego al lavoro di lavoratori extracomunitari a fini di sfruttamento <i>di Alberto Russo</i> | pag. 513 | |
| Notizie sugli autori | pag. 515 | |

Le Relazioni Industriali in Europa: una sfida per l'innovazione del diritto del lavoro

Alan Neal ()*

Sommario

1. Introduzione. 2. Le premesse del diritto del lavoro — I valori tradizionali. 3. Guardarsi dalla tentazione di riscrivere la storia. 4. Il diritto del lavoro e l'eccezionale supremazia delle norme legali. 5. Lo scopo della regolamentazione del diritto del lavoro a livello europeo. 6. Rivisitando gli sviluppi del diritto del lavoro sulla base del prossimo Rapporto sulle Relazioni Industriali in Europa.

1. Introduzione

L'inclusione di una sezione autosufficiente nel Rapporto sulle Relazioni Industriali in Europa diretto ad illustrare « le principali novità nel diritto del lavoro » costituisce un'importante risultato, dato che l'antagonismo tra la dottrina delle relazioni industriali e i giuristi in senso proprio, non è stato di grande aiuto nel corso degli anni (1). In verità, l'impossibilità di questi due gruppi contrapposti di lavorare insieme ha condotto ad un metodo di approccio nettamente frammentato ai meccanismi di regolamentazione del mercato del lavoro, che, data la struttura giuridica dell'efficacia vincolante del Trattato all'interno della quale la Direzione della Commissione affari sociali è obbligata ad operare, crea una serie di problemi nel momento in cui una meditata ricerca multi-disciplinare rappresenta presumibilmente la via migliore per una utile analisi dei correnti orientamenti (2). Per nessun'altra ragione che il potenziale « effetto cristallizzante » di uno studio come quello contenuto nel rapporto sulle Relazioni Industriali in Europa, accolgo con entusiasmo l'iniziativa intrapresa dalla Commissione Europea, promuovendo ciò che, auspicatamene, diverrà il primo rapporto pubblico ufficiale.

Sicuramente, l'essere palesemente di fronte ad uno dei più significativi « strumenti regolativi » nell'ambito del contesto delle relazioni industriali a livello Europeo deve essere apprezzato. Ciò ben si accompagna con la promessa intrapresa all'interno di una serie di incontri tra capi di Stato e di Governo per mettere in circolazione l'uso degli strumenti

note

(*) I contributi di Alan Neal, Marino Regini e Bruno Caruso, che di seguito pubblichiamo, riproducono, con i dovuti adattamenti e con l'aggiunta delle note, gli interventi degli Autori al Convegno organizzato dall' AISRI « Verso un modello europeo di relazioni industriali. Riflessioni sul Primo Rapporto della Commissione Europea » (Modena, 1 e 2 dicembre 2000) e seguono quelli pubblicati nel n. 3/2001. Gli atti del Convegno sono pubblicati in M. Biagi (editor), *Towards a European Model of Industrial Relations, Building on the First Report of the European Commission*, Kluwer Law International, 2001.

La traduzione del presente saggio è di Emanuele Menegatti.

(1) Commissione Europea, *Industrial Relations in Europe* — COM (2000) 113 def.

(2) Tutto questo nonostante alcuni tentativi della direzione delle organizzazioni internazionali di ricerca, in particolare, l'Associazione Internazionale delle Relazioni Industriali (IIRA) e della Società Internazionale del Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale (ISLLSS) di agire sempre più insieme nei rispettivi campi.

409

Le Relazioni Industriali in Europa: una sfida per l'innovazione del diritto del lavoro
Alan Neal

normativi al fine di erogare una politica sociale ed occupazionale a favore di tutta l'Unione Europea (3).

In particolare, abbiamo formalizzato, fin dall'incontro di Edimburgo, la preoccupazione per l'effettiva forza dei ruoli del livello comunitario, auspicando la costruzione a tale livello del principale « campo di gioco » che attraverso i singoli mercati del lavoro nazionali (4). Infatti, troppo spesso, abbiamo visto impegni (fin'ora, « più spesso disattesi che osservati ») alla codificazione e all'aggiornamento del corpo della regolamentazione già prodotta all'interno dell'area delle relazioni industriali a livello europeo (5). In concreto, tale impegno può essere rinvenuto nella più recente Agenda della politica sociale (concordata nell'incontro di Nizza) collegata alla regolamentazione della salute e sicurezza sul lavoro (6) e ad altre molteplici aree del diritto del lavoro, come, ad esempio, la protezione dei lavoratori in caso di insolvenza del datore (7), le misure che circondano le procedure di licenziamento collettivo (8), le regole concernenti la continuità dei rapporti di lavoro nell'ambito di un trasferimento d'impresa o di parte della stessa (9).

2. La premesse del diritto del lavoro — I valori tradizionali

Prima di fornire altre osservazioni, una parola deve essere spesa sui problemi che possono sorgere sia nella considerazione del diritto del lavoro quale meccanismo di regolamentazione delle Relazioni Industriali (spesso definita come la « dimensione collettiva » del diritto del lavoro), sia sull'uso del diritto nel corso dello sviluppo della politica sociale a livello di progetti comunitari, fin dal 1957. Queste osservazioni sono di particolare rilevanza per la tipologia di rapporto prodotto dalla Commissione sotto la veste di Relazioni Industriali in Europa, come un prima ricognizione annuale sul quadro delle Relazioni Industriali Europee.

Un primo punto: può essere molto facile dimenticare (o comunque perdere il significato), se ci si preoccupa solamente delle descrizioni e delle razionalizzazioni *ex post facto* dell'evoluzione fino ad oggi, di alcune delle fondamentali premesse e valutazioni su cui gli avvocati lavoristi hanno tradizionalmente fondato il loro lavoro. Il problema si fa ancora più arduo se il contesto di tale razionalizzazione *ex post facto* è un quadro politico di riferimento che favorisce apertamente una particolare forma di « attività partecipata » e minimizza le tendenze accentratrici (o anche presumibilmente federaliste) nella regolamentazione dei processi a livello Europeo.

note

(3) Il disagio immediato da pagare relativamente a simili questioni si ritiene essere derivante dal governo del Regno Unito — sebbene i punti di vista differiscano a seconda delle motivazioni sottese a determinate difficoltà. Stando all'incontro di Edimburgo, un certo numero di argomenti legati sono stati messi in risalto a livello politico — insieme con le questioni sollevate durante il normale corso della pubblicazione attraverso il rapporto annuale della Commissione in adempimento della legge Comunitaria. Nel corso della Conferenza infra-Governativa che ha condotto al Trattato di Amsterdam, una molteplicità di memorandum sono stati presentati dagli Stati membri, come ad esempio dall'Olanda, dal Regno Unito in relazione alla « Qualità della legislazione ».

(4) « L'enfasi assegnata al libro bianco sulla politica sociale relativamente alla necessità di incrementare il livello di applicazione della legge Comunitaria nel campo sociale ha trovato un assai diffuso riconoscimento. Nel suo incontro del 27 marzo 1995, il Consiglio ha affermato il suo impegno a sviluppare la situazione in tale direzione. La Commissione ha fissato nel medio-termine il programma di azione sociale che garantirà la corretta e chiara trasposizione della legislazione sociale europea. »

(5) Vedi, ad esempio, *European Social Policy: A Way Forward for the Union* (COM (94) 333 def.), nella Parte X (« Verso un'applicazione più effettiva del diritto comunitario »). Lo stesso approccio è mantenuto nella Parte 11 della *Communication from the Commission: Medium Term Social Action Programme 1995-1997* (COM (95) 134 def.).

(6) Per esempio, gli impegni nel libro bianco del 1994 « La Politica Sociale Europea: una via di fronte all'Unione », e nell'Ordinamento Generale per l'Azione della Commissione della Comunità Europea nel campo della Protezione della Sicurezza, Igiene e Salute sul luogo di lavoro [1994-2000]. Può essere auspicato che le recenti vicende di Bilbao serviranno ora, finalmente, a trasformare le spesso ripetute promesse in realtà. Vedi, in particolare, Agenzia Europea per la Salute e la Sicurezza al lavoro, La promozione della qualità sul lavoro: l'informazione per la salute, sicurezza e productive jobs — Piano collettivo per il 2000-2004, Programma di lavoro per il 2001.

(7) Direttiva 80/987/EEC. Vedi ora, Proposta per una direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio in correzione della Direttiva del Consiglio 80/987/EEC sull'avvicinamento della legislazione degli Stati membri sulla protezione dei lavoratori in caso di insolvenza del datore — COM (2000) 832 def.

(8) Direttiva 75/129/EEC, come modificata dalla Direttiva 92/56/EEC e 98/59/EC.

(9) Direttiva 77/187/EEC, come modificata dalla Direttiva 98/50/EC. Vedi ora, *Proposta per una direttiva del Consiglio sul riavvicinamento della legislazione degli Stati membri sulla salvaguardia dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda o di ramo d'azienda (versione codificata)* — COM (2000) 259 def.

Per fornire soltanto un assaggio di queste premesse e valutazioni di base, è utile richiamare le osservazioni del Professore Kahn Freund, che vedeva il diritto del lavoro come « principalmente interessato agli elementari fenomeni della forza sociale », con il proposito di « regolamentare, di aiutare e di controllare il potere organizzativo e il potere direttivo del datore di lavoro » (Freund, 1977). Questo connotato « protettivo » del diritto del lavoro (particolarmente focalizzato sulla « dimensione individuale » dello sbilanciamento di potere tra datore e lavoratore) pervade i sistemi di regolamentazione legale nella maggior parte dei mercati del lavoro. In verità, anche negli ex Paesi socialisti dell'Europa centrale ed orientale, il diritto del lavoro veniva rappresentato come « il ramo dell'ordinamento socialista diretto a regolare i rapporti di lavoro ... e qualche altro rapporto direttamente connesso a quelli di lavoro » (Aleksandrov, 1963). Facendo un salto avanti, è stato anche suggerito « l'uso della legge quale strumento di regolamentazione dei riflessi del mercato del lavoro ... come la strada attraverso cui la politica delle Relazioni Industriali è divenuta una parte degli istituiti governi democratici » (Hasselbalch, Neal e Victorin, 1982).

Un ulteriore punto che necessita di particolare attenzione è relativo al fatto che il diritto del lavoro non ha la tendenza a costruire un sistema regolativo adattato al suo particolare ambito applicativo partendo da un « terreno vergine ». Più spesso, il diritto del lavoro è incline a produrre un adattamento dei meccanismi legali esistenti (più o meno indicativi della famiglia legale all'interno della quale i fenomeni sono stati cercati per essere regolamentati), (10) cosicché, nella maggior parte dei Paesi, sembra essere parte integrante dei normali sistemi legali.

Scrivendo nel 1982 suggerii che « ...non è corretto nemmeno dire che il diritto del lavoro è un fenomeno autosufficiente, o che è un'area che richiede una considerazione differenziata rispetto alle altre aree del sistema legale. Anche dove le regole esistenti sono considerate inadatte per i particolari problemi che sorgono nell'ambito del mercato del lavoro, la soluzione non è stata quella di creare una struttura giuridica completamente nuova. Al contrario, si è cercato legittimamente di tentare di adattare i rodati strumenti legali alle necessità emergenti dai nuovi problemi. E ciò è assolutamente evidente nell'integrazione del contratto collettivo all'interno della struttura legale: qualche volta come forma atipica di contratto, qualche altra come strumento amministrativo, o ancora come uno strumento simile alla legge, supportato da un complesso regime sanzionatorio. » (Hasselbalch, Neal e Victorin, 1982).

Né, per la stessa ragione, può sostenersi che lo sviluppo, dal 1957, di quella che può essere effettivamente considerata come una nuova « famiglia » del diritto — il peculiare sistema del « diritto dell'Unione Europea » — abbia dato origine al « diritto del lavoro Europeo » (Cfr. gli importanti contributi di Barnard, 1995 e Bercusson, 1996). Piuttosto, il particolare meccanismo utilizzato attraverso cui si è introdotto il diritto del lavoro a livello europeo all'interno della struttura della Politica Sociale Europea è la Direttiva, accompagnata da tutte le normali conseguenze che derivano dall'art. 249 del Trattato (11). Allo stesso modo, il meccanismo applicativo e sanzionatorio si poggia sulla Corte Europea di Giustizia e sul suo ruolo di garante del rispetto del Trattato e della « Costituzione Europea ».

Occorre considerare che il potere legislativo concesso alle istituzioni dell'Unione Europea è chiaramente esplicitato nel Trattato — qualcosa che si tende a rispolverare con una certa regolarità quando si tratta di discutere sulle prospettive per la regolamentazione a livello comunitario di aree quali i diritti di partecipazione del lavoratore (12), le strutture di consultazione e informazione (13), e le azioni positive contro le discriminazioni (14). Di conseguenza, non ci si può dimenticare del corto raggio degli obiettivi a cui gli artt. 2, 13 e

**Le Relazioni Industriali
in Europa: una sfida
per l'innovazione del
diritto del lavoro**
Alan Neal

note

(10) Sulla nozione di « famiglie legali », vedi il celebre lavoro di David (1964).

(11) « Una direttiva deve assicurare che i risultati siano raggiunti, ma deve lasciare agli Stati membri la scelta delle forme e dei metodi. »

(12) Si vedano, ad esempio, alcune delle obiezioni avanzate ai tentativi di istituzionalizzare diritti di partecipazione dei lavoratori a livello di Consiglio di amministrazione della società.

(13) Un simile compito sembra solo troppo lento per essere intrapreso anche in questo campo.

(14) Vedi, per esempio, alcuni delle censure avanzate alla decisione della Corte di Giustizia Europea in relazione ai « diritti delle lesbiche » nella causa C-249/96, *Grant c. South West Trains Ltd.* Può suggerire che questa inutile critica avanzata verso una presunto vuoto di radicalità nella parte in cui la Corte ha fortemente marginalizzato la dottrina Britannica — qualcosa che può essere spiegabile, in parte attraverso la tradizione di Common law rispetto alla quale molti di questi giuristi si sono formati ed hanno contribuito alla creazione.

Le Relazioni Industriali in Europa: una sfida per l'innovazione del diritto del lavoro
Alan Neal

136 sono diretti e il potere ancora relativamente stretto di intervenire sul fronte della regolamentazione richiamando gli obiettivi della politica sociale esposti nell'articolo 137 (15).

3. Guardarsi dalla tentazione di riscrivere la storia

In verità, quando si considera la classificazione delle misure di « politica sociale » introdotte nel capitolo di diritto del lavoro delle Relazioni Industriali in Europa, si rimane un po' perplessi di fronte ai contenitori in cui alcuni particolari strumenti sono stati inscatolati. Per fare un esempio, la Direttiva sulla maternità è classificata tra le misure della « parità di trattamento » (16), nonostante la chiara previsione del primo paragrafo del preambolo confermi che la norma del Trattato in attuazione della quale è stato emanato l'articolo 118a (Salute e Sicurezza) « pre-Amsterdam ». Ancora più problematica è, poi, la classificazione della direttiva sull'orario di lavoro (17) quale misura di « diritto del lavoro » (18) — qualcosa che può apparire come in netta discordanza con la linea (ancora fondata sulla forza vincolante del Trattato nel vecchio articolo 118 a — Salute e Sicurezza) adottata a favore della Commissione di fronte alla Corte di Giustizia Europea nella causa concernente la sfida del governo del Regno Unito alla validità formale di tale strumento (19).

Tale attenzione ai dettagli non è mera pedanteria, come è ben dimostrato dal rigoroso esame dell'appropriatezza dell'affermata base legale nelle decisioni concernenti sia la Direttiva sull'orario di lavoro sia quella sui congedi parentali (20). È, perciò, importante ricordare tali limitazioni — comunque giustificabile può essere la critica secondo cui il fare affidamento sempre e comunque sulle « tradizionali strutture » può condurre a regolamentazioni contrarie al moderno sfondo Europeo — quando si intraprendono critiche del diritto del lavoro nel moderno contesto europeo.

Quando il capitolo « principali sviluppi del diritto del lavoro » delle Relazioni Industriali in Europa s'imbarca sulla sua (insolitamente breve) presentazione, il quadro di riferimento è largamente descrittivo; mentre la sua struttura analitica è una delle suddivisioni degli strumenti normativi catalogabili sotto una particolare guida politica, piuttosto che un tentativo di offrire una critica agli « sviluppi nel diritto del lavoro », così come potrebbe auspicabilmente essere chiamata tale materia. Sfortunatamente, tuttavia, nello svolgere il loro lavoro, gli autori del capitolo hanno discutibilmente cercato di imporre una costruzione di riferimento che riflette la classificazione della politica sociale dell'Europa come sta iniziando a svilupparsi nel primo decennio del nuovo millennio. Un'iniziativa che fa sorgere diversi problemi.

In questo modo, l'attenzione data dagli avvocati del lavoro alla regolamentazione delle relazioni individuali di lavoro (allo scopo di proteggere la parte più debole) potrebbe essere lasciata da parte nel tentativo di mettere in massima luce lo sviluppo delle forme istituzionalizzate di partecipazione (come, per esempio, nel contesto dei Comitati aziendali Europei (21), o nella nuova « Società Europea » (22). Un simile rischio è ben presente quando

note

(15) Senza, poi, parlare dell'impatto pratico del « principio di sussidiarietà » contenuto nell'articolo 5!

(16) Vedi paragrafo 27 della relazione

(17) Direttiva del Consiglio 93/104/CE del 23 novembre 1993 relativa ad alcuni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

(18) Ancora paragrafo 27 della relazione.

(19) Il fondamento sull'art. 118 a del Trattato è, di nuovo, chiaramente evidenziata nel primo paragrafo del Preambolo della Direttiva. Per il risultato della sfida vedi Causa C-84/94, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland c. Council of the European Union*.

(20) Vedi Causa T-135/96, dove la sentenza della Corte di Giustizia del 17 giugno 1998 sembra strettamente attinente alle procedure utilizzate alla corsa verso l'adozione della Direttiva 96/34/CE del 3 giugno 1996 sulla base dello schema dell'accordo sui congedi parentali concluso da UNICE, CEEP e UTUC. Ho esaminato a fondo il problema di ciò che ho definito « Uso ed abuso della forza del Trattato », in Neal (1998), riproducendo un argomento già presentato in Neal (1993) e in Neal e Foyn (1995).

(21) All'interno della struttura costruita dalla Direttiva 94/45/CE del 22 settembre 1994 che prevede la costituzione di Comitati Aziendali Europei o di una procedura nelle imprese, o nei gruppi d'impresa, su scala Comunitaria per l'informazione e la consultazione dei lavoratori. L'esperienza portata avanti fino ad oggi in questo campo è riportata nel *Rapporto della Commissione al Parlamento ed al Consiglio Europeo sull'applicazione della Direttiva sulla costituzione dei Comitati Aziendali Europei o di una procedura nelle imprese, o nei gruppi d'impresa, su scala Comunitaria per l'informazione e la consultazione dei lavoratori (Direttiva del Consiglio 94/45/CE)*.

(22) Vedi i recenti rinnovati sforzi per costituire questo veicolo, in conseguenza del *Rapporto finale del gruppo di esperti sul sistema europeo di coinvolgimento dei lavoratori*.

l'interesse è concentrato alla realizzazione di canali per la trasmissione di informazioni nel contesto di ristrutturazioni o riorganizzazioni aziendali (così nella previsione di consultazione nei licenziamenti collettivi, mutamento di titolarità del complesso aziendale o innovazione tecnologica) (23). Problemi particolari possono anche sorgere in presenza del tentativo di classificare specifici strumenti in direzione diversa dal loro originario status tecnico legale (24).

In tutta sincerità, deve essere evidenziato che il tentativo di « riunirsi al flusso » e di presentare proposte o strumenti sotto una « nuova luce » non è confinata a coloro che osservano l'attività legale attraverso « lenti non legali ». In realtà, tentativi analoghi, operati di quando in quando anche dalla dottrina giuslavorista, possono, qualche volta, essere visti, con il beneficio del giudizio a posteriori, come ingiustificati — così come, senza dubbio, alcune delle loro conclusioni possono essere considerate come intravedibili soltanto nella « sfera di cristallo » (25).

Per trovare riparo da questo pericolo, ci si può rivolgere alla straordinaria consistenza delle « norme legali », che hanno rappresentato la vera e propria chiave dei meccanismi del diritto del lavoro per la regolamentazione delle Relazioni Industriali nel secolo trascorso.

**Le Relazioni Industriali
in Europa: una sfida
per l'innovazione del
diritto del lavoro**
Alan Neal

4. Il diritto del lavoro e l'eccezionale supremazia delle norme legali

Vent'anni fa, mentre presentavo, con due colleghi scandinavi, una valutazione comparativa del trend evolutivo del diritto del lavoro in Danimarca, Svezia e Regno Unito (26), evidenziai che la moderna evoluzione (si parlava degli inizi degli anni '80) era inequivocabilmente diretta verso un incremento della regolamentazione legislativa — così, successivamente si iniziò a parlare di « diritto rigido » — con una conseguente diminuzione di autonomia dei soggetti a cui tali previsioni normative erano dirette. Fu suggerito, nell'ambito del diritto del lavoro: « ... stiamo parlando di un campo in cui le varie regole legali sono inusualmente estensive e dettagliate. La complicata natura della società moderna e la crescente domanda di sicurezza sociale nei confronti delle autorità politiche, è servita ad accelerare la necessità di regole positive nel mercato del lavoro. Tuttavia, allo stesso tempo, c'è stato un incremento della richiesta di una maggior certezza nel contenuto della legge. I tentativi di armonizzazione che sono seguiti ad una forte cooperazione internazionale ne rappresentano una delle ragioni. Un'altra ragione sta nella necessità di esercitare un reale controllo sulle condizioni di lavoro, e nella necessità delle parti politiche di riuscire a fissare risultati concreti attraverso i loro sforzi. Tali sviluppi hanno un effetto auto-rinforzante. Più dettagliate sono le previsioni in un dato ambito, più fervida è la ricerca di elementi

note

(23) Ciò è munito di un significato politico sostanziale, dato, per esempio, dalla proposta pendente (sottoscritta dalla Commissione il 17 novembre 1998) per una direttiva finalizzata a costituire un quadro generale sull'informazione e la consultazione dei lavoratori nella Comunità Europea — COM (1998) 612 def.

(24) Questo è successo con la classificazione operata dagli autori delle *Relazioni Industriali in Europa* delle Direttive sulla maternità e sull'orario di lavoro.

(25) Prendendo, per esempio, l'osservazione di Gerard e Antoine Lyon Caen nei confronti dell'Azione di programma sociale del 1974, giudicata come « un ambizioso programma, ma senza passato e né futuro ». L'episodio mostra con evidenza i rischi, quando si cerca di scrutare nel futuro, di concentrarsi troppo sopra la materia oggetto di un particolare strumento piuttosto che sopra il meccanismo regolativo ed il processo sotteso all'insieme degli obiettivi — mai più evidente che ora, con lo schema di revisione delle direttive sui licenziamenti collettivi, trasferimento d'azienda, e insolvenza del datore (ciascuna destinata a muoversi in un contesto aggiornato degli strumenti di base del diritto del lavoro introdotti come diretta conseguenza della stessa azione di programma sociale del 1974).

Allo stesso modo, si collocano alcuni dei più audaci « aspiranti » diritti scoperti da alcuni giuristi, con il passare del tempo, frutto di un affidamento troppo intenso su « un transitorio mondo fantastico di pensieri politici di speranza », piuttosto che su una analisi tecnica sulle concrete basi delle fondamentali disposizioni su cui alcune di queste operazioni sono fondate. Vedi, ad esempio, il clamore sollevato da Brian Bercusson (1996) in relazione al potenziale del « dialogo sociale a livello europeo » sulla contrattazione collettiva internazionale; o, ancora, la speranza avanzata da Manfred Weiss (1992) in relazione al Protocollo e Convenzione post-Maastricht sulla politica sociale.

Occorre puntualizzare come queste osservazioni non debbano essere necessariamente intese come critiche personali ai singoli autori, ma dirette semplicemente ad evidenziare che, nonostante il legittimo fascino connesso ad un particolare momento politico possa giustificatamente dare adito ad aspiranti diritti « nell'emozione del momento », una prospettiva più ampia può richiedere una maggior cautela e, spesso, un'analisi conservatrice della vera tendenza che affiora sul campo.

(26) Cfr. Hasselbalch, Neal & Victorin (1982).

Le Relazioni Industriali in Europa: una sfida per l'innovazione del diritto del lavoro
Alan Neal

corrispondenti in altri ambiti. Inoltre, più disposizioni positive sono introdotte, più gli organi giudicanti potranno contare sull'esatta formulazione delle regole. Di conseguenza, saranno meno portati a sconfinare verso punti di vista indipendenti ».

Ciò ci portò ad osservare che: « È un'ulteriore connotato il fatto che il peso dell'evoluzione è ora nelle norme di legge. Nei sistemi legali dove il diritto del lavoro ha trascinato a sé consuetudini, contratti, e, non da ultimo, principi posti dall'elaborazione giurisprudenziale, stiamo assistendo alla relegazione di queste fonti in secondo piano. Stanno cedendo la strada alla legislazione ... » ponendo il corollario che fino a quando la salvaguardia dell'occupazione restava ancora oggetto di attenzione: « ... gli strumenti regolativi per sviluppare tale salvaguardia incominceranno sempre più ad essere rimossi da quelli direttamente coinvolti. »

Il problema era divenuto come operare più incisivamente, senza limitarsi ad una regolamentazione legale, ma sfruttando anche il ruolo delle Corti, dei giudici e delle decisioni operate a livello politico: « Il ruolo tradizionale degli organi decisori, in particolare delle Corti, è, in molti Paesi, semplicemente quello di applicare la legge. Tuttavia, è anche evidente che questi organi hanno la funzione, generale ed indipendente, di produrre norme di diritto quando una particolare situazione non rientra in un quadro legale preesistente. Questa funzione creatrice è solo limitata dagli argini sollevati dalle norme di legge. Nella situazione attuale, in cui regole positive predeterminate stanno divenendo sempre più dominanti, si viene a creare una sempre minore libertà di azione per gli organi giudiziari. Così la previsione di regole dettagliate dirette a migliorare le condizioni dei lavoratori, ad esempio in termini di sicurezza sociale, diminuiscono notevolmente gli spazi per le Corti di applicare tali norme flessibilmente per adattarle alla peculiarità del caso concreto. Gli organi giudicanti sono costretti ad applicare norme e principi non sempre adeguati alla risoluzione delle controversie. In questo modo è evidente che le regole positive divengono rigide e inutili allo specifico scopo per le quali sono state create, così da apparire irragionevoli anche a coloro che sono coinvolti in una particolare questione. »

Abbiamo, quindi, proseguito col proporre alcune soluzioni da cui può derivare una maggiore flessibilità nelle tecniche legislative, tale da assicurare un certo grado di autonomia anche a coloro che si trovano ad operare con il sistema regolativo così costruito. A tale scopo, una qualche considerazione è ricavabile dall'esperienza danese delle « regole di autorizzazione », l'approccio tradizionale svedese dell'utilizzo « estensivo dei lavori preparatori » e da quella inglese dei « codici di prassi ». Ciascuna di queste pare offrire una certa « elasticità », ben utilizzabile per contenere l'impatto dell'incremento dei volumi di regolamentazione legale.

A fronte di queste osservazioni di vent'anni fa, è interessante constatare come un tema di continuo interesse resti anche quello relativo alla c.d. « legge morbida »: ci si chiede se può essere effettivamente in grado di munire di maggiore flessibilità alcuni degli elementi regolativi percepiti come necessari (Kenner, 1995 e 1999), autorizzando un sufficiente grado di elasticità in grado di avanzare verso ciò che a lungo è stato riconosciuto come decisamente in contrasto con i sistemi nazionali di regolamentazione delle Relazioni Industriali e del mercato del lavoro (27).

In tale contesto, ci sono stati chiari e netti cambiamenti di direzione rispetto all'entusiasmo che aveva riguardato tali approcci — e, a tal proposito, ricordo un vivace scambio di opinioni con (l'allora) Presidente del Consiglio Europeo degli Affari Sociali, Tiziano Treu, sia riguardo all'utilizzabilità del termine « legge morbida » nel contesto del regime legislativo dell'Unione Europea, sia riguardo alla correttezza della denominazione di « misure ausiliarie non legislative » comprensive di fenomeni come il meccanismo di recente introduzione incluso nel capitolo sull'occupazione del (a quel tempo non ratificato) Trattato di Amsterdam (28). In verità, anche prima di questa discussione, un possibile punto (ad oggi ancora

note

(27) Le caratteristiche messe in rilievo da Gerard Lyon-Caen nel suo Rapporto per la Commissione Europea del 1972, *In search of the European Collective Bargaining Agreement. Study of Mr. Lyon-Caen* (Doc. V/855/72-E). Vedi anche il Rapporto preparato per la Commissione Europea antecedente all'adozione del Single European Act nel 1986: F.Furstenberg, M.Grandi A.C.Neal & J.D.Reynaud, *Les regles du jeu: Industrial Relations in Four Community Countries — Similarities and Uncertainties as Regards the Rules Governing Them* (Doc. V/1433/86).

(28) Nel corso dell'incontro presso il CNRS, tenutosi a Roma (Novembre 1997) per discutere del probabile impatto delle recenti « linee direttive per l'occupazione » emergenti da quello che ora inizia ad essere conosciuto come il « Processo di Lussemburgo », degno di nota è stato il cambiamento di terminologia del prof. Treu, come evidenziato dal suo seducente e provocatorio contributo.

inattuato) della proposta nel 1995 per un quadro di misure non vincolanti di supporto nell'area della salute e sicurezza sul lavoro, costituì il punto più alto della considerazione di tali misure (29).

Si può sostenere che questo dibattito, che è stato anche visto nel contesto della relazione tra le direttive e altri strumenti regolatori di livello comunitario e il ruolo interpretativo della Corte di Giustizia (30) abbia contribuito a dare luogo all'appassionato appello per un approccio particolare, piuttosto che portare ad una ponderata considerazione dell'approccio regolativo e dei metodi comunemente utilizzati nel perseguimento di vari obiettivi a livello Comunitario.

Effettivamente, come verrà osservato più avanti, l'assenza di una approfondita valutazione del processo di stesura quando si passa alla selezione ed alla formalizzazione degli strumenti di regolamentazione all'interno del quadro di poteri disponibili in capo alla Commissione, può essere vista come una significativa lacuna nella sottostante ricerca ed analisi per il capitolo sullo sviluppo del diritto del lavoro nell'ambito delle Relazioni Industriali in Europa. Così, anche, si può sostenere che l'assenza di sostanziali valutazioni sul ruolo della Corte Europea di Giustizia, congiunta all'assenza di un'analoga valutazione sull'estremamente importante ruolo giocato dalle Corti del lavoro e da altri giudici di livello nazionale, attualmente responsabili per l'applicazione delle norme comunitarie alle « situazioni di vita reale », costituisca una grave mancanza che richiede un'urgente e particolare attenzione.

Un approccio « morbido »? — « Legislazione per obiettivi »

Un altro argomento che ha ottenuto subito attenzione sin dall'inizio del « Processo di Lussemburgo » nel 1997 (31), è quello relativo all'effetto che scaturisce dall'aumentato rilievo della « legislazione per obiettivi » — specialmente, come visto, nel « processo circolare » delle linee guida, delle relazioni nazionali, e dalle valutazioni analitiche globali che vanno a costituire per ogni ciclo annuale il capitolo dell'occupazione (Cfr. a riguardo Biagi, 2000).

È stato suggerito che un'allentata trama di linee guida, sostenute da un aperto e trasparente « gruppo di pressione a composizione paritetica » di Stati membri per conformarsi alle (espresse o implicite) aspettative, costituisce un « nuovo genere di diritto » — probabilmente di genere « riflessivo », o qualcosa di analogo ai processi di « risposta », analizzati negli ultimi decenni da un certo numero di importanti proponenti (32).

L'argomentazione procede suggerendo che, da quando la politica sociale non è l'unica area della regolamentazione dell'Unione Europea nella quale si è deciso di procedere ad un simile approccio, si è probabilmente raggiunto un alto livello di maturità politica all'interno del progetto europeo; maturità tale da permettere la partecipazione degli Stati membri nell'azione collettiva, scoprendosi « sotto l'ombra dell'EMU » per coordinare la loro attività (incluse le attività legislative) nell'area pertinente, in un modo che non ha, però, ad oggi ancora raggiunto la più tradizionale via di « armonizzazione » delle prime direttive.

Questa analisi è, da un punto di vista superficiale, attraente — in modo particolare quando l'esperienza derivante da tre cicli di politica occupazionale del « Processo di Lussemburgo » è chiamato in aiuto per supportare i diritti. Tuttavia, viene da chiedersi se non è stato sempre vero che la regolamentazione nel campo della politica sociale a livello europeo ha rappresentato un genere di « legislazione per obiettivi », data la natura, secondo il Trattato, degli effetti derivanti dalla « Direttiva ». A tal proposito, si può ben richiamare lo stesso articolo 249 che così descrive gli effetti della direttiva: « Una direttiva deve obbligare ciascuno Stato membro a raggiungere gli obiettivi posti, ma deve lasciare alla autorità di ciascuno Stato la scelta della forma e dei metodi. »

Dunque, non è forse stato per lungo tempo giudizio comune che la natura delle Relazioni

**Le Relazioni Industriali
in Europa: una sfida
per l'innovazione del
diritto del lavoro**
Alan Neal

note

(29) Vedi COM (95) 282 def., *Proposal for Council Decision adopting a programme of non-legislative measures to improve health and safety at work.*

(30) Da considerare è lo sviluppo prodotto dalla Corte di Giustizia Europea sulla nozione di « efficacia diretta » delle previsioni contenute negli strumenti legislativi comunitari, attraverso cause quali *Van Gend en Loos* (Case 26/62), *Van Duyn v. Home Office* (Case 41/74) e *Costa v. ENEL* (Case 6/64). L'« effetto ritorno » di un simile quadro sulla tecnica di costruzione dei successivi strumenti costituisce un campo fertile all'interno del quale provare la varietà di proposte sul « diritto riflessivo ». Cfr., ad esempio, il contributo di Ragowski e Wilthagen (1994).

(31) Prendendo il suo slancio dal (ad oggi) non ratificato articolo 127 e 128 della revisione del Trattato di Amsterdam.

(32) Vedi la ricca gamma di lavori teorici germanici, da cui scrittori come Gunther Teubner hanno costruito la loro proposta di sfida in relazione a ciò che loro descrivono come « diritto riflessivo ».

Le Relazioni Industriali in Europa: una sfida per l'innovazione del diritto del lavoro
Alan Neal

Industriali e delle condizioni del mercato del lavoro, fortemente differenziate tra gli Stati membri dell'Unione Europea, richieda proprio il genere di flessibilità che solo uno strumento che crea effetti come quelli che sorgono dall'attuazione di una direttiva può offrire? (33) « *Reasonable Adaptation* » e « *Mainstreaming* »

Che ci si senta o meno capaci di sposare con entusiasmo la caratterizzazione di tali sviluppi alla stregua di un « nuovo genere di sviluppo », esiste, comunque, un'area nella quale gli interessanti recenti sviluppi sono diretti verso un non sottovalutabile grado di flessibilità, accoppiato ad una notevole potenzialità applicativa e sanzionatoria. Ciò emerge (più recentemente, nella nuova direttiva « antidiscriminazione » adottata in applicazione dell'art. 13 del Trattato post Amsterdam) (34) dalla variazione dell'obbligo, in situazioni chiaramente definite di tentare un « *Reasonable Adaptation* », lungo le linee tracciate dall'esperienza americana ed britannica di regolamentazione delle discriminazioni nei confronti dei disabili.

Il fenomeno è di particolare interesse considerata la via attraverso cui normalmente si richiede ad un datore di lavoro di affrontare il rischio di una discriminazione in ogni attività intrapresa con un certa continuità. Ciò effettivamente impone al datore di lavoro di porre le « bandierine » sugli obiettivi da realizzare e, con una certa frequenza, di riconsiderare l'appropriatezza di questi obiettivi e di muovere il posizionamento delle « bandierine » sulla base sia delle mancanze individuate sia della necessità di nuovi sviluppi.

Tuttavia, da solo un simile modo di procedere non è sufficiente — dato che è soltanto quando si pone il meccanismo accanto ad una caratteristica quale il « *mainstreaming* » che si inizia a vedere la potenziale effettività di questo approccio. In verità, nell'area delle discriminazioni per ragioni di sesso questo approccio aveva già realizzato una ragionevolmente lunga storia a livello europeo (35), e la fede oggi nutrita nei confronti del meccanismo considerato come una via attraverso la quale indirizzare e, quindi, affrontare gli svantaggi nel mercato del lavoro e non solo, lascia intravedere un sorprendente grado di successo raggiunto. In verità, se si è presenza di una rotazione degli obiettivi per una « *Reasonable Adaptation* » e « *Mainstreaming* » in relazione alle particolari questioni percepite, si possono distribuire sia risposte effettive a questi problemi, sia una flessibilità che nasce dal reale contesto dal quale questi problemi traggono o hanno tratto origine; si può, a questo punto, tranquillamente affermare di essere in presenza di un vero strumento attraverso cui perseguire importanti risultati in un raggio ampio di materie.

Non si è, e da qui nascono alcune difficoltà, nel tradizionale schema costituito dall'imposizione di una regola supportata da una sanzione (36). Si opera attraverso la regolamentazione « promozionale » o, ancora, attraverso l'incoraggiamento a « cambiare la collocazione delle valutazioni di fondo » piuttosto che sanzionare i trasgressori. Nonostante ciò, l'art. 13 della direttiva adottata nel 2000 richiede l'introduzione di regimi sanzionatori basati sulle nozioni di discriminazione « diretta » ed « indiretta » — qualcosa che, almeno nel campo delle discriminazioni nei confronti dei disabili, si colloca lontano dalla via intrapresa dal Regno Unito, che ha optato per la non inclusione della nozione di « discriminazione indiretta » nelle sue previsioni legali del 1995 sulla materia (37).

Qualunque sia l'attendibilità dell'affermazione che stiamo assistendo alla nascita di un nuovo — possibilmente più maturo — genere di « diritto » a livello europeo, non c'è dubbio che la Commissione Europea è assolutamente sensibile ai benefici funzionali che possono

note

(33) Un argomento costantemente avanzato nel programma di Azione Sociale, dal 1974 al 2000, come giustificazione per legiferare nel campo della politica sociale attraverso lo strumento della direttiva.

(34) Direttiva 2000/43/CE per incrementare il principio di parità di trattamento tra soggetti, senza tener conto delle origini razziali e religiose, e la Direttiva 2000/78/CE istitutiva di un quadro generale per la parità di trattamento nel lavoro.

(35) Vedi, ad esempio, COM (1998) 122 def., *Progress report from the Commission on the follow-up of the Communication: « Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities »*. L'approccio è descritto in termini che « una nuova struttura è stata messa sotto la protezione dei Commissari del gruppo di Parità con lo scopo di incorporare la dimensione delle pari opportunità in tutte le politiche e attività comunitarie. Ogni Direzione Generale è responsabile per l'inserimento delle pari opportunità nella sua area politica ed una collaborazione alla struttura di collaborazione fra i vari servizi ». Tuttavia, occorre porre in evidenza che la tecnica non deve essere confinata solo nell'ambito delle discriminazioni per sesso.

(36) Per ridurre gli anni di studi giurisprudenziali *post Bentamiani* ad una quasi oscena semplificazione!

(37) L'esperienza Britannica di regolamentazione della discriminazione nel campo di sesso (attraverso la legislazione del 1975 e del 1986), razza (nel *Race Relations Act* del 1976, insieme alle recenti modifiche a tale struttura), handicap (nel *Disability Discrimination Act* del 1995) offre un'interessante riflessione sul cambiamento di modelli di pensiero da parte del legislatore nell'ultimo quarto di 900.

derivare dalla varietà di meccanismi regolatori emergenti sulla scena. Per esempio, si può citare la Agenda Politico Sociale, approvata al Summit di Nizza nel dicembre 2000, al fine di (38): « 28. Nell'attuazione dell'Agenda Sociale tutti gli strumenti comunitari esistenti, nessuno escluso, debbono essere usati: il metodo aperto di coordinazione tra legislazione, dialogo sociale, fondi strutturali, programmi di supporto, approccio politico, analisi e ricerca »

Mentre il punto di vista della Commissione pare essere pervaso di ottimismo, quelli tra di noi un po' più scettici possono soffermarsi a riflettere se la struttura più aperta degli strumenti regolatori, senza la tradizionale sanzione — o, in ultimo, gli obiettivi di riferimento aperti ad un esame accurato (39) — possa permettere un certo grado di « watering down » per gli standard legislativi di livello europeo (40).

**Le Relazioni Industriali
in Europa: una sfida
per l'innovazione del
diritto del lavoro**
Alan Neal

5. Lo scopo della regolamentazione del diritto del lavoro a livello europeo

Uno dei problemi sottostanti alla regolamentazione del diritto del lavoro nel campo delle Relazioni Industriali è la tentazione di partire da un quadro nazionale di riferimento e ritenere che i problemi di « armonizzazione » relativi alle materie oggetto del diritto del lavoro (come suggerito, tra i tanti, da Sir Otto Kahn-Freund (1974) o Gerard Lyon-Caen) (41) rendano assolutamente impossibile contemplare una regolamentazione su scala europea in un simile campo. Questo, può ben arguirsi, è dovuto ad una errata lettura degli avvertimenti avanzati da alcuni dei più importanti commentatori nel campo e ad una sottostima dei sensazionali progressi che sono stati fatti verso la creazione di un sistema di diritto comunitario (una forma di una « famiglia » del diritto, così come ama ripetere David, 1964).

Tuttavia, nessuna attenzione nel capitolo sullo sviluppo del diritto del lavoro contenuto nelle Relazioni Industriali in Europa è dedicata ai collegamenti tra il livello europeo ed il livello nazionale, né c'è alcun riferimento al ruolo del Giudice (e, più in specifico, il Giudice delle Corti del lavoro) nell'ambito del processo di congiunzione tra i due livelli. In verità, in senso più ampio, l'assenza di ogni componente analitica nel capitolo delle Relazioni Industriali in Europa riguardante il ruolo della Corte di Giustizia Europea è giustamente un motivo di preoccupazione, guardando ad uno sviluppo della regolamentazione del diritto del lavoro a livello europeo. Un breve accenno ad un aspetto dei problemi che possono da qui sorgere deve essere evidenziato.

note

(38) Incluse nelle *Presidency Conclusions*, Nizza incontro del Consiglio Europeo, 7, 8 e 9 Dicembre 2000.

(39) Vedi, ad esempio, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Scoreboard on Implementing the Social Policy Agenda* — COM (2001) 104 def.

(40) Questo pericolo può essere visto nell'approccio del recente *Final Report of the Group of Experts on European Systems of Workers Involvement*, dove (paragrafo 94) la possibilità di ricorrere a ciò che è descritto come « regole di rinvio » è considerato — qualcosa che, fino ad un certo punto, si estende sulle esperienze nella formulazione delle « previsioni di base » nella Direttiva 94/45/CE del 22 settembre 1994 sull'istituzione dei Comitati aziendali europei o di una procedura di informazione e consultazione per le imprese, o gruppi di imprese, di livello comunitario. In questo modo: « (c) Il gruppo è pervaso dalle diversità dei modelli nazionali sull'informazione, consultazione, partecipazione dei lavoratori. Le diversità riflettono la varietà di situazioni pratiche e culturali che sono difficili da armonizzare. Optiamo perciò per un differente approccio che, presumibilmente, permetta di superare questo grosso ostacolo.

Una chiara priorità è stato anche attribuita ad una soluzione negoziata, confezionata per le differenze culturali e per tenere conto delle diverse situazioni.

Una proposta concreta è stata creata circa l'organizzazione della contrattazione allo scopo di avere successo all'interno dei tempi limite che sono in armonia con la determinazione di una nuova società. Le procedure negoziate sono bilanciate affinché ciascuna parte sia capace di difendere i propri interessi, senza che nessuna di esse possa frapporti alla costituzione di una società di livello comunitario. Al fine di raggiungere questo risultato, il gruppo ha posto le regole di riferimento, da applicare solo dove le negoziazioni non hanno avuto successo. Queste regole di riferimento coprono sia l'informazione e la consultazione, sia la partecipazione dei lavoratori nella gestione dell'impresa.

Ci sembra che questa seconda previsione fosse necessaria per tener conto del fatto che le legislazioni nazionali in alcuni Paesi concedono ai lavoratori questi diritti e sarebbe stato inopportuno toglierli in presenza di una società di dimensioni comunitarie. Queste proposte, ovviamente, non saranno inserite negli statuti delle società europee se non come opzionali »

(41) Cfr. Commissione della Comunità Europea (DG/V/D/3), *In search of the European Collective Bargaining Agreement. Study of Mr. Lyon-Caen* (Doc. V/855/72-E).

Le Relazioni Industriali in Europa: una sfida per l'innovazione del diritto del lavoro
Alan Neal

In tal senso, frequentemente viene messo in luce ciò che la Corte di Giustizia Europea è, o dovrebbe essere: una specie di « Corte Europea del lavoro », con uno sviluppo coerente di principi giurisprudenziali (lungo le linee consuete nelle giurisdizioni nazionali) che vanno divenendo una parte del quadro di riferimento utilizzato dalla Corte stessa nel contesto del « Mercato del lavoro europeo ». Tuttavia, si può osservare che questo approccio è in discordanza con il ruolo che la Corte di Giustizia sembra essersi auto-attribuito; la stessa sembra, infatti, (comprensibilmente) adottare una posizione che offre poco allo sviluppo sistematico di un « diritto del lavoro comunitario », ma che, invece, confina se stessa nel quadro formalistico dei poteri e delle procedure fornite dal quadro costituzionale posto dal Trattato.

Ciò può portare — e si può dire, ha già portato — ad una certa dose di ingiustificata critica nei confronti della Corte di Giustizia e delle sue decisioni in materia di lavoro. In verità, è opportuno puntualizzare che la Corte è vista, comunque, sempre come « perdente », sia che adotti una posizione « radicale », sia che ne adotti una « conservatrice »; si può citare, a tal proposito, la reazione di alcuni giuristi alle decisioni nei casi *P. & S. c. Cornwall County Council*, (42) o *Grant c. South West Trains Ltd*, (43) o nei confronti dell'infinita saga di « che cosa costituisca trasferimento d'azienda rilevante ai fini dell'applicazione della Direttiva 77/187/CE? », che ha navigato attraverso la giurisprudenza, dalla sentenza *Schmidt*, (44) alla sentenza *Süzen*, (45) ed ora, di recente, alla *Oy Liikenne*. (46)

Niente di tutto ciò rappresenta qualcosa di buono per quelli che vorrebbero vedere uno sviluppo coerente del nascente « Diritto del lavoro europeo » (o, almeno, di una consistente giurisprudenza europea nell'ambito). Né ciò necessariamente aiuta i giudici del lavoro a livello di ciascun Stato membro, i quali, nonostante facciano solitamente riferimento allo specifico punto di vista nazionale, su eventuali decisioni, relative ad punto particolare della causa, che fanno seguito al responso della Corte Europea di Giustizia su una questione riferita all'articolo 234, potrebbero ben essere sottoposti ad una raffica di critiche dalle organizzazioni o dagli avvocati dei datori di lavoro, a livello di ciascuno Stato membro (47).

6. Rivisitando gli sviluppi del diritto del lavoro sulla base del prossimo Rapporto sulle Relazioni Industriali in Europa

I precedenti (necessariamente disparati) commenti, sottolineano che c'è un importante agenda di fronte a chiunque desideri considerare in profondità gli sviluppi sinora avuti dal diritto del lavoro a livello comunitario e le potenzialità che il diritto del lavoro potrebbe possedere come strumento di regolamentazione delle Relazioni Industriali in Europa.

Fintanto che si esiterà a criticare gli autori del capitolo delle Relazioni Industriali in Europa che si occupa di tale materia, sarà quasi impossibile evitare la conclusione che il quadro di riferimento adottato — una veduta generalmente descrittiva, accoppiata con un tentativo di classificazione delle Direttive selezionate sotto l'attuale « rubrica » che rappresenta la moderna spinta della politica sociale dell' UE — riflette un inutile approccio al diritto del lavoro, privo di fantasia, e quindi un'occasione persa per ragionare su alcuni dei più affascinanti sviluppi nella non tradizionale tecnica regolativa che sta emergendo in connessione con l'ampio raggio delle materie oggetto della politica sociale europea.

Si deve sperare che il primo rapporto sulle Relazioni Industriali in Europa sarà seguito da

note

(42) Causa C-13/94, nella quale la Corte ha sentenziato che « in vista degli obiettivi posti dalla Direttiva 76/207/EEC del 9 Febbraio 1976 sullo sviluppo del principio di parità di trattamento uomo-donna riguardanti l'accesso al lavoro, formazione professionale, avanzamenti di carriera e condizioni di lavoro, l'art. 5, comma 1 della Direttiva preclude il licenziamento di un transessuale per ragioni inerenti al cambiamento di sesso ».

(43) Causa C-249/96, dove la conclusione della Corte che « il rifiuto di un datore di assumere una persona dello stesso sesso di un un lavoratore già occupato, tra i quali vi era una stabile relazione, nonostante l'assunzione fosse stata invece concessa alla sposa del lavoratore, o alla persona di sesso diverso del già occupato con una stabile relazione al di fuori del matrimonio, non costituisce una discriminazione proibita dall'Art. 119 del Trattato e nemmeno della Direttiva 75/117 », incontrò lo sdegno di una schiera di giuristi.

(44) Causa C-392/92, *Schmidt*.

(45) Causa C-13/95, *Süzen*.

(46) Causa C-172/99, *Oy Liikenne*.

(47) In effetti, la posizione dei giudici nazionali del lavoro, alla stregua di un « giudice comunitario », nel senso esposto dalla casistica delle Corte di Giustizia Europea su un tale status, è particolarmente problematica e, ancora, tende ad essere parte di un complessivo disegno che raramente attrae l'attenzione e l'analisi.

una regolare successione di altri rapporti, ed è in questa prospettiva che sono avanzate alcune osservazioni conclusive.

In tal senso, redigendo un'agenda per le future relazioni, si deve sperare che un'attenta considerazione potrà essere data ai nuovi e non consueti meccanismi regolatori, sempre più comuni nel campo della politica sociale. Senza dubbio, l'analisi dell'ampio spettro del « metodo aperto di coordinamento tra legislazione, dialogo sociale, fondi strutturali, programmi di supporto, approccio politico integrato, analisi e ricerca » esposto nell'agenda della politica sociale per il 2000 deve soppiantare l'esagerata concentrazione sulla tradizionale « legge rigida », su cui gli autori del primo libro sulle Relazioni Industriali in Europa si sono limitati. Così debbono essere indagate anche le ragioni in base alle quali scegliere particolari modelli di regolamentazione nel contesto delle Relazioni Industriali in Europa, con un occhio di riguardo a come meglio permettere la formazione di un giudizio qualitativo sull'efficacia di una simile forma di regolamentazione.

Per mettere in luce qualche specifica area di studio, il più incoraggiante risultato ad oggi dalla « matura politica degli Stati membri », ossia il « Processo di Lussemburgo », deve essere valutato su una più ampia base, così come l'uso di linee guida più generali per seguire il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale. Particolari fenomeni, così come « mainstreaming », hanno bisogno di maggior attenzione, allo scopo di determinare la loro attitudine regolatoria; mentre significativi approcci di sviluppo all'ambito dell'antidiscriminazione e delle pari opportunità sono rappresentati dall'obbligo di produrre un « Reasonable Adaptation », dai limiti del concetto di « discriminazione indiretta », nonché dall'esperienza delle modifiche procedurali, quale ad esempio l'inversione dell'onere della prova (48).

Ognuna di queste questioni pone il problema relativo alla portata legislativa offerta dall'attuale previsione del Trattato (specialmente l'art. 249, come è correntemente formulato) — non meno importante di ciò che riguarda l'ammissibilità formale di certi strumenti di c.d. « legge morbida ». Debbono altresì essere posti di fronte ad una minuziosa analisi per verificare l'uniformità e l'efficacia della legislazione di livello europeo, secondo i principi stabiliti nell'incontro di Edimburgo.

Così, anche, serve un più attento esame del « gioco » preferito dalla Commissione — il « dialogo sociale », nel sue varie sfaccettature a livello europeo. Dato che la rilevante previsione del Trattato (art. 137, comma 4, art. 138 e art. 139), potenziando i poteri della parti sociali a livello comunitario, offre un « menu » di possibilità legislative e « pseudo » legislative, proprio il « dialogo sociale » risulta essere di particolare importanza nel considerare gli sviluppi della regolamentazione delle Relazioni Industriali in Europa. Dall'altro lato, quest'area, forse ancor più di tutte le altre, richiede una valutazione « nella fresca luce del giorno », piuttosto che da un impegnato punto di vista, nel quale il processo del « dialogo sociale » è presentato come nient'altro che la risposta agli ancora oggi insuperati ostacoli nell'attuazione degli obiettivi di politica sociale nell'ambito dell'Unione Europea (49).

Tuttavia, quale che sia la sfida di fronte agli osservatori delle Relazioni Industriali e legali del diritto del lavoro a livello comunitario, quasi tutto sbiadisce in una relativa oscurità, appena ci si pone di fronte ai discutibili e più radicali sviluppi degli ultimi anni. Mascherato sotto l'etichetta di capitolo dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, il quadro all'interno del quale il diritto del lavoro si dovrà sviluppare in futuro, potrebbe, contro ogni aspettativa, significativamente essere trasformato. Mentre, infatti, il percorso che va dalla Carta Comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori (50) — approvata da undici dei dodici Capi di Stato o di Governo dei Paesi membri della Comunità Europea incontratisi a

**Le Relazioni Industriali
in Europa: una sfida
per l'innovazione del
diritto del lavoro**
Alan Neal

note

(48) Vedi l'attuazione della Direttiva 97/80/CE del 15 dicembre 1997 sull'inversione dell'onere della prova nell'ipotesi di discriminazioni basate sul sesso. Deve essere notato che sia l'art. 13 delle direttive adottata durante il 2000 — Direttiva 2000/43/CE per sviluppare il principio della parità di trattamento tra persone di diversa razza o etnia e la Direttiva 2000/78/CE che pone un generale quadro per la parità di trattamento sul luogo di lavoro — include analoghe previsioni sull'inversione dell'onere della prova.

(49) Il mio scetticismo circa i veri limiti del dialogo sociale è stato espresso a più riprese. Di recente cfr. Alan C. Neal, 2000. In particolare, si è suggerito che « ... l'approccio per analizzare il dialogo sociale e alcuni frutti che lo stesso può produrre deve essere un motivo per stabilire un fresco quadro di analisi e terminologia per inquadrare il nuovo fenomeno, più che un tentativo per pretendere che questo è in qualche modo una continuazione del processo sociale ed economico che ha giocato una parte significativa nello sviluppo delle strutture delle Relazioni Industriali in Europa fin dalla fine del ventesimo secolo ».

(50) La versione finale, adottata al Summit di Nizza nel dicembre 2000, è riportato nel *Giornale Ufficiale* (2000/C 364/01).

Le Relazioni Industriali in Europa: una sfida per l'innovazione del diritto del lavoro
Alan Neal

Strasburgo il 9 dicembre 1989 (51) — attraverso la Dichiarazione dei Governi degli Stati dell'EFTA sulla Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori — entrati, al momento di siglare l'accordo, nell'area della Comunità Economica Europea, ad Oporto, il 2 maggio 1992 — alla Relazione del 1996 del Comitato dei saggi intitolata *Per un'Europa di diritti civili e sociali* (52), può sembrare aver attraversato un « percorso scivoloso » sopra l'autostrada della « legge morbida »; la situazione dopo l'incontro di Nizza sembra aver compiuto un notevole passo avanti. Questo passaggio è stato messo in luce dall'avvocato generale Tizzano nella causa BECTU, (53) dove l'approccio dei « diritti fondamentali » nel campo delle Relazioni Industriali della legislazione europea è richiamato con una notevole originalità: « 27. Dichiaratamente, come alcuni degli atti citati sopra, al Capitolo dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea non è stata riconosciuta una portata genuinamente legislativa in senso stretto. In altre parole, da un punto formale, non è direttamente vincolante. Comunque, senza volersi qui intromettere nel dibattito sull'« ampio raggio » della Carta, procedendo oltre sugli effetti che, in altre forme e con altri significati, la stessa può produrre, non resta che evidenziare come la stessa includa dichiarazioni che appaiono in larga misura riaffermare ciò a cui sono dedicati altri atti. Nel suo preambolo, è inoltre statuito che « questa Carta riafferma, con la dovuta considerazione per i poteri e la forza della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti, così come risultano dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri: il Trattato dell'Unione Europea, il Trattato Comunitario, la Convenzione Europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la Carta Sociale adottata dalla Comunità e dal Consiglio Europeo, la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, la Corte Europea dei diritti umani.

28. Penso anche che, nel procedimento connesso con la natura e lo scopo dei diritti fondamentali, le relative disposizioni della Carta non possano certo essere ignorate; in particolare, non possiamo ignorare il suo chiaro proposito di fornire, dove le sue previsioni lo permettono, un sostanziale punto di riferimento per tutti coloro che sono coinvolti — Stati membri, istituzioni, persone fisiche e giuridiche — nel contesto comunitario... ».

Sebbene sia probabilmente troppo presto per azzardare una situazione in cui la Corte di Giustizia Europea segue le indicazioni offerte dall'avvocato generale Tizzano, tuttavia questo primo utilizzo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea come punto di riferimento nella ricerca dell'interpretazione delle previsioni legali dell'Unione Europea apre nuovi orizzonti agli sviluppi futuri nel campo delle Relazioni Industriali e del diritto del lavoro.

Con il respiro affannoso, dunque, guardiamo agli autori del rapporto annuale sulle Relazioni Industriali in Europa per controllare e comunicare tra le altre cose questo potenziale sviluppo sismico per il diritto del lavoro a livello europeo. Questo sforzo di controllo e comunicazione, nell'ambito del Programma di lavoro per il 2001, (54) della Commissione recentemente pubblicato, sembra già offrire una sfida fortemente stimolante nei mesi che verranno. Ora, mentre aspettiamo di capire la direzione che la Corte Europea di Giustizia intenderà prendere nell'esercizio del suo ruolo cruciale di interpretazione per gli strumenti del diritto del lavoro a livello europeo, è evidente come ciò divenga una materia di fondamentale importanza.

note

(51) *Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers* — COM (89) 471 def.

(52) European Commission, *For a Europe of civic and social rights (Report by the Comité des Sages chaired by Maria de Lourdes Pintasilgo)*, (Lussemburgo 1996). Cfr., più recentemente, lo studio pubblicato per l'Associazione Europea dei Giudici del Lavoro, in Alan C. Neal, 1999.

(53) Causa C-173/99, *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU) v. Secretary of State for Trade and Industry*. L'opinione dell'avvocato generale è stata pronunciata l'8 febbraio 2001. la questione portata innanzi alla Corte di Giustizia Europea concerneva l'interpretazione delle previsioni della Direttiva 93/104/CE del 23 Novembre 1993 relativa a certi aspetti dell'orario di lavoro.

(54) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Commission's Work Programme for 2001* — COM (2001) 28 def.

Aleksandrov (1963), *Soviet Labour Law* (3rd ed), Moscow.

Barnard (1995), *EC Employment Law* (1st ed.), Chichester.

Bercusson (1996), *European Labour Law*, London.

Biagi (2000), *Job Creation and Labour Law: From Protection towards Pro-action* (Kluwer International).

David (1964), *Les Grands systèmes de droit contemporains* (1st ed), Paris.

Freund (1977), *Labour and the Law* (2nd ed), London.

Hasselbalch, Neal e Victorin (1982), *A Perspective on Labour Law*, Uppsala/London/ New York.

Kenner (1995), *EC Labour Law: The Softly, Softly Approach*, in *IJCLLIR*, 307 ss.

Kenner (1999), *The EC Employment Title and the Third Way: Making Soft Law Work?*, in *IJCLLIR*, 33 ss.

Neal, Foy (1995), *Developing the Social Dimension in*

an Enlarged European Union, Universitetsforlaget Oslo, 95 ss.

Neal (1993), « *In Search of the Social Dimension* », in Arbetsrättsliga Föreningen, *Studier i Arbetsrätt tillägnade Tore Sigeman*, Uppsala, 225 ss.

Neal (1998), *Regulating Health and Safety at Work: Developing European Union Policy for the Millennium* », in *IJCLLIR*, 229 ss.

Neal (1999), *Fundamental Social Rights at Work in the European Community*, Aldershot.

Neal (2000), *We love you social dialogue – But who exactly are you?*, in Fondazione Giulio Pastore, *La contrattazione collettiva europea: profili giuridici ed economici*, Roma, 113 ss.

Ragowski e Wilthagen (1994), *Reflexive Labour Law*, Deventer.

Weiss (1992), « *The Significance of Maastricht for European Community Social Policy* », in *IJCLLIR*, 3 ss.

Le Relazioni Industriali in Europa: una sfida per l'innovazione del diritto del lavoro
Alan Neal

Bibliografia

I patti sociali nel Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali in Europa

Marino Regini ()*

Sommario

1. Introduzione. **2.** Patti sociali e contrattazione collettiva. **3.** I patti sociali e le organizzazioni delle parti sociali. **4.** I patti sociali e la realizzazione degli obiettivi a cui tendono. **5.** I patti sociali e la concertazione basata sullo scambio politico. **6.** I patti sociali e l'accentramento delle Relazioni Industriali. **7.** Per quale ragione i patti sociali si sono sviluppati negli anni '90 soltanto in pochi Paesi? **8.** Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali in Europa parte correttamente dall'assunto che il concetto di « patto sociale » è difficile da definire con precisione. Comunque, aggiungerei, potremmo almeno addivenire ad un accordo su cosa non deve essere incluso in questa definizione. Ciò risulta importante non solo a meri scopi definitivi, ma al fine di comprendere meglio ciò che di nuovo e di specifico si trova in tale fenomeno, la sua attuale diffusione, il suo grado di successo ed i suoi limiti. Se i patti sociali venissero definiti in maniera troppo generica, se fossero usati (il che avviene molto di frequente) come un semplice slogan per descrivere ogni nuova tendenza in materia di contrattazione collettiva o di relazioni tra le parti sociali, allora non saremmo in grado di valutare la fondamentale importanza e i contorni di questo nuovo fenomeno.

2. Patti sociali e contrattazione collettiva

I patti sociali sono un fenomeno diverso dalla contrattazione collettiva, anche quando quest'ultima presenta un'evoluzione nei contenuti (come afferma il foglio preparato da Krieger per la sua relazione), partendo dalle tradizionali questioni distributive fino ad arrivare a nuove sollecitazioni verso la competitività, l'occupazione, e così via. Anche se questi sono i temi tipici dei patti sociali, essi possono essere presi in considerazione anche nell'ambito della negoziazione bilaterale. I patti sociali richiedono la partecipazione, diretta o indiretta, di un numero maggiore di attori, rispetto alle due parti sociali normalmente coinvolte nella contrattazione, così colui che tradizionalmente interviene quale « terzo attore » è lo Stato, o una pluralità di istituzioni ed organizzazioni locali, come avviene nei patti territoriali. Infatti, quando la contrattazione collettiva, e le Relazioni Industriali in generale, sono strettamente bilaterali, la probabilità di non raggiungere alcun risultato è relativamente alta, anche se le parti sociali sono intenzionate a cooperare. Lo Stato potrebbe giocare diversi ruoli per facilitare la modificazione dei risultati e delle regole di tipo distributivo: potrebbe agire da compensatore (come in una tradizionale

(*) Traduzione di Flavia Pasquini.

I patti sociali nel Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali in Europa

Marino Regini

politica di scambio), da regolatore, da mediatore, oppure potrebbe semplicemente prospettare alle parti sociali la possibilità di un proprio intervento nel caso in cui queste ultime non fossero in grado di trovare una soluzione compatibile con l'interesse generale. Altri attori, generalmente coinvolti nei patti territoriali (che hanno lo scopo di promuovere lo sviluppo e la competitività locale), come i governi locali, le camere di commercio, le banche e le università, potrebbero fornire materiale o risorse simboliche, che ne influenzino i risultati. Lo Stato rimane comunque l'unico a poter minacciare le parti sociali di far uso della propria autorità (« l'ombra della gerarchia », come l'ha giustamente definita Fritz Scharpf), e così a persuaderle a concludere un patto sociale.

3. I patti sociali e le organizzazioni delle parti sociali

I patti sociali possono « non comportare necessariamente la formale sottoscrizione di un documento », come indica il Rapporto della Commissione Europea, ma sono basati su di uno specifico atto di volontà. Tale atto di volontà può essere una dichiarazione congiunta, o qualsiasi altra manifestazione che configuri la decisione delle parti di cooperare, e che possa essere riconosciuta come di una certa influenza nei confronti delle politiche pubbliche, che devono essere viste come da essa derivate.

In questo senso, i patti sociali sono diversi dalla tradizionale, diffusa partecipazione delle organizzazioni delle parti sociali nella politica attiva di tipo economico e sociale, del tipo pervasivo che troviamo in Austria (Traxler) o, in aree ben più limitate, come la gestione del sistema delle pensioni, anche in Italia o in Francia (Meriaux). Infatti, all'interno delle organizzazioni delle parti sociali, la cooperazione tra gli attori abituali, nell'ambito delle Relazioni Industriali, è connaturata nelle stesse istituzioni e nella cultura delle parti, e non è il risultato di uno specifico atto di volontà. Ciò spiega perché i patti sociali siano intrinsecamente instabili, difficili da raggiungere e spesso basati su emergenze o « crisi » economiche, delle quali sembrano rappresentare l'unica ancora di salvezza. Quando non si presentano tali condizioni, anche ripetuti tentativi di raggiungere un accordo tripartito possono terminare con un fallimento, come avvenne nel caso della « Alleanza per i lavori » in Germania, avviata nel 1995 e poi di nuovo nel 1998-1999.

4. I patti sociali e la realizzazione degli obiettivi a cui tendono

Le parti sociali e lo Stato possono avere successo o fallire, nel dar vita ad uno specifico atto di volontà che vincoli le tre parti ad una comprensione comune delle sfide e delle opportunità economiche e ad un programma comune. In ogni caso, anche quando tali attori riescono nell'intento, i patti sociali possono o meno produrre i risultati auspicati. Anche se dimostrano di essere uno strumento adeguato per far fronte a determinate problematiche, in determinate situazioni, vi è una domanda empirica che non può essere risolta *ex ante*. Non è molto utile confinare l'analisi dei patti sociali a quel genere di esperienze che hanno superato un periodo di prova e sono state migliorate in maniera soddisfacente, come sembra suggerire il Rapporto della Commissione Europea. Se una buona crescita e risultati a lungo termine sono connaturati allo stesso concetto di patti sociali, prevale una visione normativa, che non aiuta a risolvere la questione chiave: precisamente, a quali condizioni possano costituire un buon metodo di azione politica.

Il Rapporto della Commissione Europea ricorda che « due accordi fondamentali risalgono agli anni '80: l'Accordo Wassenaar in Olanda (1982) e il Programma di Recupero Nazionale in Irlanda (1986) ». È abbastanza singolare, però, che questi due patti, così di successo, siano stati scelti all'interno di un numero più ampio di accordi tripartiti che non hanno prodotto, a lungo termine, risultati ugualmente soddisfacenti, come ad esempio l'accordo del 1983 in Italia o i numerosi patti conclusi in Spagna fino al 1986. In effetti questi erano tutti patti sociali, e non sappiamo ancora dire con certezza quali siano le condizioni che hanno determinato il loro successo o il loro fallimento.

5. I patti sociali e la concertazione basata sullo scambio politico

Negli anni '70, teorici neo-corporativisti (Schmitter, 1974; Lehmbruch, 1974) hanno analizzato l'emersione di un fenomeno, definito come concertazione tripartita, che all'apparenza

ha una fortissima somiglianza con quello che negli anni '90 è divenuto conosciuto come patto sociale. Il Rapporto della Commissione Europea mette a confronto gli « accordi sociali » di questi due decenni con un certo numero di variabili, ma personalmente credo che non riesca a coglierne la differenza chiave, ossia la necessaria presenza di elementi di « scambio politico » negli accordi di prima generazione, ma non in quelli più recenti. È vero che un certo grado di ambiguità era presente nella teoria neo-corporativista sul dubbio relativo al fatto che concertazione tripartita dovesse essere considerata in via primaria come uno scambio politico di risorse concrete e simboliche tra lo Stato e le organizzazioni interessate (Pizzorno, 1978), oppure dovesse essere invece concettualizzata come il trasferimento dell'autorità statale a queste ultime (Offe, 1981). Anche sulla seconda interpretazione, comunque, gli interessi organizzati dovevano essere « compensati », per la mancanza di volontà, da parte di questi partecipare alla creazione di una politica pubblica (Cameron, 1984), visto che ciò comportava dei costi. Ciò ha comportato costi concreti per i loro membri, soggetti ad un bilanciamento tra interessi immediati e a lungo termine (in genere diminuzione dei salari a fronte di benefici a livello di sicurezza sociale e creazione di nuova occupazione), e costi organizzativi, nella forma di possibili crisi di rappresentatività. La stabilità della concertazione è stata quindi considerata maggiore dove i governi avevano maggiori risorse da utilizzare come moneta di scambio con le parti sociali, e dove erano maggiormente affidabili in termini di abilità a guidarle (Regini, 1984).

Ma l'abilità dei governi di « consegnare beni » è diminuita ovunque negli anni '80, quando i vincoli del deficit pubblico sono divenuti più stretti, i tagli alla sicurezza sociale sono stati raccomandati dalle organizzazioni internazionali e premiati dai mercati finanziari, e l'assestamento industriale comportante un ridimensionamento ha smentito le promesse di crescita dell'occupazione. Al contrario degli assunti delle teorie neo-corporativiste, l'emersione dei patti sociali, negli anni '90, non ha visto un ritorno al ruolo compensativo dei governi. Al contrario, è stato molto meno basato su uno scambio immediato di benefici, rispetto a quanto lo è stata la concertazione tradizionale. Quello che più di recente i patti sociali hanno implicato è il trasferimento delle funzioni di politica attiva agli interessi organizzati (specialmente ai sindacati) in una cornice di politiche regolative, più che redistributive (Loui, 1972). Perciò il processo implica l'inserimento dell'autorità della politica economica in un contesto di emergenza e di obiettivi sostanzialmente condivisi, piuttosto che nell'ambito di uno scambio di risorse tra le parti.

Col senno di poi, non è difficile capire perché la concertazione tripartita degli anni '70, basata sullo scambio politico e sul ruolo di compensazione svolto dallo Stato, fosse intrinsecamente instabile. Considerare la concertazione come un'istituzionalizzazione dello scambio politico richiama l'attenzione sulla distribuzione ineguale (in termini di tempo, non meno che di valore effettivo) dei suoi benefici tra le parti, su problemi di fiducia quando alcuni di questi benefici possono solo materializzarsi nel futuro, e sulla cattiva performance di tale metodo nel conseguire i risultati attesi, visto che l'aumento del numero delle decisioni spesso dipende dal comportamento degli altri attori. Tutti questi problemi, ben conosciuti, rendono la concertazione instabile, come hanno mostrato, in particolar modo, le esperienze inglese e italiana degli anni '70 (Regini, 1984). D'altra parte, considerare la concertazione come il trasferimento delle funzioni di politica attiva agli interessi organizzati potrebbe anche funzionare meglio, se ciò non implicasse, in via primaria, un'attribuzione di specifici benefici a questi ultimi (politiche redistributive) ma piuttosto la soluzione di problemi urgenti e comuni (politiche fondamentalmente regolative). Le componenti simboliche dei bilanciamenti tra i governi e le parti sociali potrebbero anche rimanere fondamentali; ma la loro cooperazione non dovrebbe dipendere, per lo meno in via primaria, dallo scambio di risorse economiche. I governi dovrebbero quindi strutturare i loro programmi dando priorità alle questioni problematiche più diffuse (come ad esempio la riforma delle procedure di contrattazione, le politiche delle entrate, la razionalizzazione del sistema pensionistico, le misure per la creazione di nuova occupazione), al di sopra degli interessi di parte, cercando soluzioni alternative e chiamando in causa le varie organizzazioni, in modo da permettere loro di presentare proposte e principi guida da seguire.

6. I patti sociali e l'accentramento delle Relazioni Industriali.

Lo sviluppo dei patti sociali in alcuni Paesi europei è stato spesso posto sullo stesso piano rispetto alle tendenze all'accentramento in materia di contrattazione sui salari e di Relazioni

I patti sociali nel Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali in Europa
Marino Regini

I patti sociali nel Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali in Europa*Marino Regini*

Industriali, il che andrebbe esattamente in senso inverso rispetto alla precedente tendenza al decentramento, tendenza ancora molto visibile in altri Paesi. In ogni caso, un'analisi più approfondita rivela che i processi di accentramento non sono collegati, nella maggior parte dei casi, alle diverse esperienze nazionali relative ai patti sociali. Come emerge forse in maniera più chiara dal contenuto dell'accordo tripartito del luglio 1993 in Italia, i nuovi patti sociali non prevedono una contrattazione periodica a livello nazionale, come nella più classica esperienza scandinava; qui, lo schema della determinazione centralizzata e dettagliata dei salari e delle condizioni di lavoro, negli anni '80, è fallito perché le aziende lo hanno ritenuto incompatibile con le loro necessità di flessibilità (Iversen, 1996). I nuovi patti sociali generalmente stabiliscono regole e procedure per il modo di condurre la contrattazione collettiva, ma fondamentalmente non vincolano la negoziazione a livello settoriale e aziendale, né impediscono alle imprese di scegliere diverse forme di incentivo. Anche se i meccanismi istituzionali sono differenti, la logica della politica delle entrate che ha ispirato i nuovi patti sociali è abbastanza simile al sistema austriaco. Il livello centralizzato di contrattazione influenza l'intera dinamica salariale, ma al tempo stesso assegna la determinazione del livello medio dei salari alla contrattazione decentrata. Franz Traxler (1995) ha rappresentato questa tendenza con la definizione di « decentramento organizzato », mettendolo così in contrasto con il « decentramento disorganizzato » del sistema di contrattazione collettivo tipico di Paesi come la Gran Bretagna, gli Stati Uniti e la Nuova Zelanda. Per di più, la via attraverso la quale viene realizzato il decentramento della contrattazione dovrebbe essere presa in considerazione congiuntamente all'esistenza di meccanismi diversificati di coordinamento delle dinamiche salariali. Questi meccanismi fanno rientrare alcuni Paesi nella categoria delle « economie di mercato coordinate » che, secondo Soskice (1990), reagiscono alle sfide comuni in maniera molto più netta rispetto alle « economie di mercato non coordinate ». Da questo punto di vista, le politiche delle entrate ideate dai Paesi che hanno concluso patti sociali negli anni '90 non sono altro che strumenti per rinforzare il coordinamento centrale delle dinamiche salariali. Se negli anni '80 il decentramento della contrattazione rappresentava una tendenza generalizzata ed uniforme, negli ultimi dieci anni esso si è mosso in due diverse direzioni. In un primo gruppo di Paesi, la negoziazione a livello settoriale e aziendale si è sviluppata in maniera sempre crescente all'interno della cornice di un coordinamento globale del sistema della contrattazione collettiva — come in Olanda, Italia, Irlanda e Norvegia (Visser, 1998). D'altra parte, in un secondo gruppo di paesi la tendenza verso il decentramento della contrattazione in materia salariale non è stata in alcun modo diretta a livello centralizzato, né controbilanciata dal rafforzamento di meccanismi di coordinazione già esistenti. In Gran Bretagna, le spinte al decentramento, che erano già molto forti negli anni '80, sono continuate senza mettere in moto alcuna significativa controtendenza. Ma anche la Francia e la Spagna, nonostante siano state soggette a minori pressioni rispetto alla Gran Bretagna, hanno assistito ad una progressiva diminuzione dell'importanza degli accordi di livello settoriale, e ad un incremento di quella degli accordi di tipo aziendale. E ciò è accaduto in assenza di politiche delle entrate centralizzate, finalizzate a guidare le dinamiche salariali (significativamente, il primo accordo tripartito concluso in Spagna nell'arco di più di dieci anni — nel 1997 — ha coperto vari aspetti del mercato del lavoro, ma non la politica delle entrate). In Danimarca, ma soprattutto in Svezia, gli anni '80 hanno visto, invece, una drammatica interruzione della contrattazione collettiva centralizzata, tipica dei Paesi nordici. Nonostante i meccanismi informali di coordinazione salariale siano ancora forti, in questi Paesi (specialmente in Svezia, dove tentativi di riaccentramento sono stati fatti negli anni '90), le pressioni per il decentramento non sono state né coordinate dal centro, né controbilanciate da nuove regole. Da ultimo, in Germania la struttura tradizionale della contrattazione non è stata in sostanza alterata, ma questo è sempre stato un obiettivo di tipo prioritario per le associazioni dei datori, che hanno esercitato forti pressioni in questa direzione.

7. Per quale ragione i patti sociali si sono sviluppati negli anni '90 soltanto in pochi Paesi?

Una prima e diffusa interpretazione del diverso grado di propensione di ciascun Paese a concludere patti sociali si incardina sulla diversa posizione di tali Paesi all'interno del sistema internazionale. All'interno dell'Unione Europea, tale diversa propensione potrebbe dipendere dal grado di difficoltà che i singoli Paesi hanno incontrato inizialmente a rispettare i criteri unificatori necessari per partecipare al processo di unificazione monetaria,

e a continuare ora a conformarvisi (Pochet, 1998). Infatti, sono specialmente i Paesi più deboli da questo punto di vista — ossia i più periferici o quelli maggiormente pressati da problemi di convergenza monetaria (Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda, Belgio) — che hanno dato maggiore priorità alla stipulazione di patti sociali quali simboli del tentativo di raggiungere l'importante obiettivo di evitare divisioni interne. In ogni caso, tale interpretazione non dà conto di una serie di importanti casi nazionali (l'Olanda, ad esempio, dove è stata data molta importanza ai patti sociali, nonostante il raggiungimento dei « Parametri di Maastricht » fosse un risultato già scontato). Per di più, ciò spiega le divergenze nell'ambito di un processo — quello di unificazione monetaria — le cui implicazioni sono divenute chiare solo dopo che un certo numero di patti sociali (in Irlanda, ad esempio) erano già stati applicati.

Una seconda interpretazione è stata avanzata nell'ambito del dibattito scientifico, oltre ad aver ricevuto una certa attenzione anche all'interno della discussione politica. In termini semplificati, può essere così riassunta. Le reazioni delle diverse economie europee alle sfide comuni, inclusa la loro preparazione a concludere patti sociali, differiscono le une dalle altre precisamente perché mirano a convergere verso un modello intermedio. La Svezia, ad esempio, è stata forzata ad operare un decentramento della propria struttura di contrattazione sui salari, mentre l'Italia ha dovuto cercare gli strumenti per coordinarla, semplicemente perché entrambe tali economie mirano a realizzare un modello intermedio che ha dato prova di essere più efficiente, ossia la contrattazione coordinata a livello settoriale. Il Governo danese ha unilateralmente riformato alcuni programmi in materia di sicurezza sociale, mentre quello spagnolo ha coinvolto il sindacato nel procedimento: nel primo caso, perché era necessario ridurre il potere delle parti sociali nelle politiche di welfare, nel secondo caso, invece, perché era necessario dare loro maggiore responsabilità. Partendo da posizioni diverse e cercando di imitare il modello dominante (spinti a ciò dalle decisioni della Commissione Europea ispirate dal sistema prevalente, o attraverso un'autonoma ma esplicita riproduzione, o in maniera quasi inconsapevole, come risultato di una sorta di processo di apprendimento), gli altri Paesi sono obbligati a seguire strade che sono solo temporaneamente — e quindi apparentemente — divergenti. Non ci sono dubbi su quale sia, secondo questa veduta, il sistema egemonico in Europa: quello tedesco, naturalmente. Rhodes (1997), per esempio, considera i patti sociali ed altre recenti tendenze nei vari Paesi prevalentemente come tentativi di conversione verso un modello di « corporativismo competitivo » — per il quale le istituzioni tedesche e olandesi sono meglio organizzate — che abbandoni sia il modello scandinavo del « corporativismo sociale » che il *laissez-faire* britannico. Tale ultima interpretazione, a prima vista, appare convincente. La sua maggior mancanza, comunque, è che non prende in considerazione (né tanto meno cerca di spiegare) il fatto che il sistema delle Relazioni Industriali verso il quale gli altri tendono a convergere perché ha dimostrato di essere il più efficiente — quello tedesco — negli ultimi anni è stato costellato di tensioni e inquietudini, che hanno portato a continui fallimenti dell'Alleanza per il lavoro. Se il sistema di regolamentazione dominante risulta esso stesso lacerato da controversie sul numero e sulla direzione da dare ai cambiamenti da apportare, come può continuare ad essere di orientamento per le scelte delle altre economie europee? E come mai, se costituisce un modello intermedio in grado di conciliare gli opposti interessi, i suoi attori sono così impegnati a modificarlo e così divisi sulla direzione da impartire a tale cambiamento?

8. Considerazioni conclusive

Alcuni sistemi di Relazioni Industriali nazionali, che sono stati per lungo tempo più vicini al tipo ideale di contrattazione coordinata in materia salariale e di cooperazione regolata a livello centralizzato, e che hanno rappresentato un modello per gli altri Stati che hanno fatto uso dei patti sociali per raggiungere i medesimi obiettivi, sono ora affetti da incertezze e difficoltà nel predisporre un sistema di priorità a livello collettivo. Il caso tedesco dimostra che i dilemmi, il conflitto interno e le deboli basi della solidarietà interna sono specialmente evidenti tra i datori, a tal punto che esiste il rischio che l'intero sistema delle Relazioni Industriali sia portato al collasso (Jacobi, Keller e Müller-Jentsch, 1998; Thelen, 1999). In Svezia, l'incertezza dei datori sui principali obiettivi da perseguire non è in alcun modo diminuita da quando il sistema di contrattazione nazionale è divenuto più simile a quello

I patti sociali nel Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali in Europa
Marino Regini

I patti sociali nel Rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali in Europa*Marino Regini*

tedesco: al contrario, le associazioni dei datori svedesi hanno seguito quella che è stata chiamata la strada a « zig-zag » verso il decentramento (Kjellberg, 1998).

Non diverse sono le tensioni che affliggono i sistemi di Relazioni Industriali che negli anni '90 hanno seguito la strada dei patti sociali in maniera più risoluta. È sufficiente richiamare la crescente insoddisfazione nei confronti di questa via, espressa dai datori di lavoro italiani e rappresentata dal mutamento ai vertici della loro associazione nazionale, nonostante la concertazione tripartita — inizialmente fortemente appoggiata da Confindustria — abbia aiutato in maniera significativa l'economia italiana a progredire, oltre che le imprese a migliorare la loro competitività. I patti sociali, poi, sono tutto tranne che « la fine della storia » per i sistemi europei delle Relazioni Industriali. Essi hanno dato prova di essere metodi utili per far fronte ad emergenze di vario tipo, vie efficienti per la mobilitazione di risorse nell'ambito di uno sforzo, a livello nazionale, di raggiungere risultati a livello collettivo, o di superare problemi che influiscono drammaticamente sul rendimento di un'economia. Ma le emergenze non possono essere continuamente rigenerate, e gli strumenti di cooperazione sono difficilmente utilizzabili nel lungo periodo, nonostante tutti gli attori siano stati in grado di sviluppare una certa capacità di apprendimento strategico. Nell'assenza di vincoli esterni, come sono stati per qualche tempo i « Parametri di Maastricht », o di regole del gioco che possano essere modificate solo a caro prezzo e con effetti sull'intero sistema, l'abilità degli attori delle Relazioni Industriali di realizzare buoni risultati a livello collettivo o anche gli obiettivi a lungo termine di massimizzazione dei benefici immediati può senza dubbio essere data per scontata. Tutto ciò premesso, l'asserzione del Rapporto della Commissione Europea che i patti sociali « segnano un nuovo passo delle Relazioni Industriali in Europa » potrebbe dimostrarsi troppo ottimistica. Se non necessariamente il prodotto delle fatiche di Sisifo, che devono ciclicamente riprendere dal punto di partenza (come affermano Schmitter e Grote), i patti sociali sono uno strumento delicato ed instabile adatto soltanto ad alcuni sistemi di Relazioni Industriali, destinato ad essere messo in discussione ogniqualvolta le emergenze decrescono e i vantaggi non appaiono più ovvi ed autoevidenti.

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del diritto del lavoro (*)

Bruno Caruso

Sommario

1. Introduzione. **2.** La regolazione mediante patti sociali: i diversi livelli. **3.** Il partenariato sociale nelle imprese e nel territorio. **4.** I patti sociali per l'occupazione e la competitività costituiscono un nuovo modello di contrattazione collettiva?. **4.1.** I contenuti. La diversificazione delle regole del lavoro standard attraverso i POC. **4.2.** La trasformazione della funzione della legge: dal sostegno all'orientamento della negoziazione collettiva. **5.** Sono nuovi i protagonisti dei POC? **6.** I patti territoriali per l'occupazione: in cosa si differenziano dai patti per l'occupazione e la competitività. **7.** Patti territoriali locali, dimensione globale. **8.** I patti territoriali e le politiche del mercato del lavoro interno ed esterno all'impresa. **9.** Gli effetti della diffusione dei patti territoriali per l'occupazione: *a)* l'accentuazione della crisi del contratto nazionale come baricentro del sistema di contrattazione collettiva. **9.1.** *b)* la trasformazione della rappresentanza sindacale. **10.** Conclusioni.

1. Introduzione

L'oggetto di questo saggio riguarda il variegato fenomeno dei patti sociali. Tale terminologia viene ormai riferita a pratiche di concertazione differenziate ed in luoghi diversi (l'impresa, il territorio, lo Stato), riconducibili tuttavia ad un'unica ispirazione o strategia che, in mancanza di termini più evocativi, può essere definita come partenariato. La diffusione di pratiche riconducibili al concetto di partenariato, è tale che nella metalingua delle istituzioni comunitarie, tale termine sta progressivamente sostituendo tutto ciò che una volta veniva indicato con l'ormai glorioso sintagma « dialogo sociale » (1).

note

(*) Questa ricerca è stata effettuata grazie al contributo del CNR (Fondi 1999). Riproduce, con qualche adattamento, un saggio in lingua inglese apparso nel volume di Biagi, 2001.

(1) Il documento comunitario in cui decisamente si fa riferimento al partenariato è « Commission of the European Communities, Green Paper — Partnership for a new organisation of work », COM (97) 128 Final (Aprile 1997). In importanti documenti precedenti il riferimento al dialogo sociale appare invece predominante, cfr. « Commission of the European Communities, Green Paper — European Social Policy — Options for the Union », COM (93) 551 Final (Novembre 1993) at 71-75 § IIIC5, anche se già in questo documento si accenna, con lungimiranza, alla costituzione di reti e di partnership come alternativa alla via legislativa nei processi di evoluzione verso il globalismo *Id.* at 82-84, § IIIC9; e soprattutto il Libro bianco del 1994, « Commission of the European Communities, European Social Policy — A Way Forward for the Union — A White Paper », COM (94) 333 Final (luglio 1994), part A at 55-58 § VIII, part B at 15-17 § 78-85. Sempre sul dialogo sociale si vedano pure « Commission of the European Communities, Commission Communication concerning the Development of the Social Dialogue at Community level », COM (96) 448 Final (Settembre 1996); European Parliament, Resolution on the Commission communication concerning the development of the social dialogue at « European dialogue at Community level », O.J. C 286/338 (1997). A partire dal libro verde citato all'inizio di questa nota si moltiplicano invece i documenti in cui si fa prevalente il riferimento al partenariato, cfr. « European Parliament, Resolution on the Commission Green Paper 'Partnership for a new organization of work' », O.J. C 14/34 (1998); Economic and Social Committee, Opinion on 'Cooperation with charitable associations as economic and social partners in the field of social welfare', O.J. C 73/92 (1998); Economic and Social

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva

Bruno Caruso

Dall'analisi che segue sarà volutamente esclusa l'osservazione degli accordi di livello macro, i c.d. patti di concertazione sociale di livello nazionale (patti sociali in senso proprio nella terminologia della Fondazione europea), diffusisi in molti Paesi europei negli anni '90 (soprattutto in Italia, Spagna, Grecia, Finlandia, Olanda, Portogallo, Irlanda, e proposti nell'ultimo scorso del II millennio, ancorché con fondamenta ancora flebili persino in un Paese refrattario come il R.U.) (2). L'attenzione verrà concentrata invece sui livelli meso e micro (il livello regionale o locale per quel che riguarda il territorio, il settore o l'azienda per quel che riguarda il tradizionale luogo di lavoro).

A tale livello le innovazioni delle prassi regolative riconducibili al concetto di partenariato, ed il loro impatto sui sistemi di diritto del lavoro e di Relazioni Industriali, sembrano più significative ed ancora poco messe a fuoco (3).

Si cercherà in particolare di individuare, al di là delle incertezze terminologiche, come in realtà sotto l'etichetta « del partenariato sociale » o patti sociali, si celino prassi differenziate, alcune a minore altre a maggiore tasso di innovazione rispetto alle tradizionali relazioni negoziali contrattuali di tipo bilaterale e di livello aziendale o settoriale.

Rilevata analiticamente la diversità delle pratiche di partenariato diffuse in Europa, nella parte finale del saggio si indicheranno alcune nuove prospettive di indagine che si aprono al giurista del lavoro che voglia interrogarsi su loro impatto sulle relazioni negoziali convenzionali e sui modelli di rappresentanza sindacale; esse finiscono infatti per incrociare un problema antico, ma sempre attuale per il giuslavorista: il complesso assetto delle fonti della disciplina e il reciproco rapporto tra i diversi subsistemi di regolazione. Ma mettono in fibrillazione pure concetti e categorie di inquadramento che hanno contribuito a definire il paradigma scientifico del diritto del lavoro post costituzionale, quali la maggiore rappresentatività sindacale e l'efficacia del contratto collettivo.

L'intento finale di questo saggio è di seguire le tracce di cambiamento del diritto del lavoro e delle Relazioni Industriali, con un atteggiamento scevro da precomprensioni ideologicamente orientate sul futuro del diritto del lavoro o mirato alla predisposizione di nuovi modelli unificanti; una ricerca ispirata, come è stato recentemente suggerito, ad un metodo rigorosamente induttivo (4).

2. La regolazione mediante patti sociali: i diversi livelli

Nel primo Rapporto della Commissione sulle Relazioni Industriali il metodo della concer-

note

Committee, Opinion on the 'Green Paper — Partnership for a new organization of work', O.J. C 73/122 (1998); Commission of the European Communities, « Communication from the Commission — Social action programme (1998-2000) », COM (98) 259 Final (Aprile 1998) at 5 § III; Commission of the European Communities, « Communication from the Commission adapting and promoting the social dialogue at Community level », COM (98) 322 Final (Maggio 1998) at 19-21 6.2-6.4; Commission of the European Communities, Commission discussion paper 'The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership', COM (2000) 11 Final (January 2000). Il riferimento al partenariato ricorre oltre che nei documenti anche nei discorsi ufficiali di autorevoli esponenti della Commissione: "Social Partnership in Action", Speech by Commissioner Padraig Flynn, Lei cester, 10.9.1998, <<http://europa.eu.int/comm/dgs/employment-social/speeches/980910pf.html>>; « European social model — social dialogue; New challenges: Global economy, enlargement », Address by Allan Larsson, Director General — DG Employment and Social Affairs, Austrian Presidency Conference, Vienna, 9-10.11.1998, <<http://europa.eu.int/comm/dgs/employment-social/speeches/981110al.html>>; « Cooperative modernisation: role of the social partners », Address by Allan Larsson, Director General — DG Employment and Social Affairs, Hans Bockler and Bertelsmann Foundations and ETUI, Brussels, 28.4.1999, <<http://europa.eu.int/comm/dgs/employment-social/speeches/990428al.html>>; « Modernisation of Europe and the role of social partners », Speech by Allan Larsson, Director General — DG Employment and Social Affairs, Presidency Conference on the Social Dialogue, Helsinki, 2.11.1999, <<http://www.europa.eu.int/comm/dgs/employment-social/speeches/991102al.pdf>>; « The Social Partners and the modernisation of work organisation », Speech by Allan Larsson, Director General — DG Employment and Social Affairs, Conference on the Future of Workers' Co-determination in the Netherlands in a European context, The Hague, 6.4.2000, <<http://www.europa.eu.int/comm/dgs/employment-social/speeches/000406al.pdf>>.

(2) Sui patti sociali la letteratura è enorme ed in parte coincide con quella sulla concertazione sociale: si rinvia comunque a Fertag, Pochet, 2000; sui timidi accenni ad ipotesi di concertazione del processo legislativo nel R.U., indotta soprattutto dalla necessità di adeguamento alle direttive comunitarie, per es., in materia di orario di lavoro, si rinvia a Brown, 2000, 299-316. Cfr. pure Ricci, 2001. Più decise le tendenze di nuove prassi basate sul partenariato nelle *public authorities* soprattutto dopo l'elezione del governo laburista, cfr. Roper, 2000, 442-466; pure Heaton, Mason, J. Morgan, 2000, 315-333.

(3) Si rinvia a Collins, 2001, 49-71; Hyde, 1997, 491-497; Stone, 2000.

(4) Treu, 2000, 467-535.

tazione, e i modelli di governance basati sul partenariato sociale (social partnership), vengono esplicitamente riconosciuti come una iniziativa « strategica » di regolazione nell'era della globalizzazione (5).

Dal varo della politica europea sull'occupazione (Consiglio di Essen del 1994) (6) fino al citato rapporto, il riferimento della Commissione alla regolazione tramite partnership ha costituito una costante, sempre in bilico tra indicazione prescrittiva nei confronti dei governi e delle parti sociali e ricognizione di effettivi modelli ispirati a questa strategia, diffusi in varie guise nei contesti europei.

Che il partenariato sociale sia ormai un modello su cui convergano in modo uniforme i diversi sistemi nazionali europei e che, soprattutto, costituisca una risposta in termini di stabilità interna degli stessi, è comunque, ipotesi su cui circolano dubbi (7).

Sembra, tuttavia, acquisito che tra le tre strategie idealtipiche di regolazione — quella statale (di tipo gerarchica o politica) in cui lo Stato struttura i conflitti, distribuisce le risorse e coordina le attività e i gruppi, quella attraverso il mercato, e quella attraverso la cooperazione/reciprocità basata su valori, norme identità, anche nella sua variante di accordi tra grandi gruppi di interessi (8) — l'istituzione comunitaria sembra avere decisamente imboccato la promozione di quest'ultima.

Questa scelta, per certi versi, si ispira, ad un policy style di tipo procedurale, giusta la nuova dimensione regolativa e non di diretta gestione assunta dalle istituzioni di regolazione ai diversi livelli, nazionale e sopranazionale (9).

Essa, oltretutto, non appare occasionale: essa è strategicamente coerente con il modello sociale europeo di tipo neovolontarista (10), che si considera la risposta più adeguata alla pressione della competizione globale e alla esigenza di specializzazione funzionale dei sistemi produttivi (11). Si tratta, per altro, di una scelta per molti versi in linea con l'evoluzione interna dei sistemi nazionali verso ipotesi neoconcertative di stampo diverso rispetto ai modelli neocorporativi degli anni '80 (12). Modelli ispirati al decentramento organizzato (13) in cui il metodo della concertazione dal centro viene esportato in periferia, sia il territorio che l'azienda, dove la regolazione si muove liberamente ma pur sempre entro la cornice di obiettivi disegnata dal livello centrale (14).

È opportuno però operare alcune dovute articolazioni del piano di analisi.

Se la regolazione attraverso i patti sociali è fenomeno diffuso un po' in tutta Europa sembra utile, intanto, sottolineare che essa riflette spinte convergenti, ma differenti.

Con riferimento al *sistema di relazioni negoziali tradizionale*, di tipo bilaterale, la diffusione dei patti sociali in Europa rappresenterebbe, secondo accreditate ipotesi (15), un sintomo, forse il più evidente, del riaggiustamento in termini cooperativi delle Relazioni Industriali per far fronte alla pressione competitiva internazionale: una risposta endogena al sistema di Relazioni Industriali operata dalle parti sociali per affrontare più efficacemente vincoli e tensioni esterne: un riaggiustamento del sistema finalizzato al raggiungimento del successo *competitivo e produttivo* e non più secondo standard di regolazione di tipo *protettivo e redistributivo* (16).

Con riferimento al *piano istituzionale (di livello nazionale)* dei rapporti tra attore/i pubblico/i e sistema di Relazioni Industriali, l'ascesa dei patti sociali rappresenta qualcosa d'altro, se non proprio di diverso: seguendo la tipologia dei modelli di intervento dello Stato nazionale sui sistemi di Relazioni Industriali e sul mercato del lavoro proposta da Cella e Bordogna (17) i patti sociali costituirebbero l'assunzione di una logica non più di promo-

note

(5) COM, 2000 113 final REPORT, *Industrial relations in Europe* — 2000, 7.

(6) Per una recente ricostruzione delle politiche del lavoro comunitarie si rinvia a Barbera, 2000, 101 ss.

(7) Si rinvia a Regini, 2001 e 2000, 5-33.

(8) Si rinvia a La Galè, 1998, 58.

(9) Sulle caratteristiche salienti dello Stato regolatore rispetto allo Stato gestore e sulle ricadute in termini di policy, si rinvia all'ampia analisi di La Spina, Magone, 2000, cap. I.

(10) Per tutti si rinvia a Streeck, 1995, 31-59.

(11) Cfr. Traxler, 1997, 29; Traxler, Woitech, 2000, 141-159; cfr. pure Crouch 1998.

(12) Cfr. Regini, 2001; Visser, 1998, 262-292.

(13) Cfr. Traxler, 1995; Margisson, Sisson 1998, 511 ss.

(14) Cfr. Fertag, Pochet 2000, eds.; pure Pochet, 1998b, 173-190.

(15) Anche in questo caso la letteratura è enorme, ci si limita a rinviare Cappelli, 1999; Katz, Darbishire, 2000; Frenkel, Korczynsk, Shire, Tam 1999.

(16) Cfr. Streeck, 2000, 13.

(17) Cfr. Bordogna, Cella, 2000, 25 ss. In generale cfr. pure, Traxler 1999, 55-85.

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva

Bruno Caruso

zione delle Relazioni Industriali (e delle organizzazioni di interessi), ma di correzione e definizione degli obiettivi del sistema negoziale e delle prassi degli attori, in relazione a vincoli economici e di bilancio esterni ed interni: definizione e/o correzione degli obiettivi, dunque, attraverso un metodo consensuale e non direttamente regolativo e senza il presupposto dello scambio politico e di risorse, tipico degli accordi di concertazione degli anni '80, ispirati ad una logica redistributiva in cui gli attori ricevevano risorse di accreditamento e legittimazione istituzionale (18).

Con riferimento, infine, al *piano (sovranazionale) del modello sociale europeo*, la promozione dei patti sociali territoriali, che fa da pendant al metodo istituzionale concertativo relativamente alle politiche sociali comunitarie varato a Maastricht, costituisce uno degli strumenti più significativi e, al contempo, uno dei sintomi della europeizzazione dei sistemi sociali di tipo policentrico e orizzontale, non gerarchico verticale; tale europeizzazione policentrica costituirebbe una alternativa alla nascita di un sistema europeo unificato, cioè una strategia di coordinamento piuttosto che di armonizzazione delle diversità nazionali (19).

In tale strategia, il decentramento organizzato dei sistemi di Relazioni Industriali e soprattutto la loro articolazione territoriale attraverso i patti sociali della II generazione, mettono in campo nuovi protagonisti (attori locali, anche di rilievo istituzionale: camere di commercio, università, autonomie locali, organizzazioni di interessi ed ambientaliste), (20) ma anche nuove strategie e tecniche di regolazione che, sebbene contraddistinti dal segno della novità, finiscono pur sempre per riprodurre pezzi e spezzoni delle passate strategie in virtù di un peculiare meccanismo di « resistenza autoreferenziale » dei vecchi sistemi.

L'attiva partecipazione di nuovi protagonisti istituzionali nella creazione di un network regolativo di tipo consensuale e procedurale potrebbe rendere plausibile la considerazione dei patti (soprattutto di livello territoriale) come una delle possibili risposte alla crisi dello stato fordista (21).

Per quanto riguarda, invece, la dimensione aziendale dei patti, le ricerche empiriche non ci danno certezze assolute circa una sistematica prevalenza delle nuove Relazioni Industriali post fordiste basate sulla partnership, rispetto al vecchio modello basato su relazioni conflittuali e orientate alla redistribuzione della produttività aziendale (22). Tuttavia la loro rilevanza sperimentale e la loro diffusione, soprattutto in molti paesi dell'Europa continentale, ne sottolinea il valore di significativa tendenza nel segno della possibile transizione verso nuove Relazioni Industriali, che ne giustifica la evidenziazione delle novità.

È da aggiungere, infine, la probabilità che gli evidenziati fenomeni di differenziazione e specializzazione settoriale cui vanno incontro le moderne economie (distretti industriali, imprese e produzioni nicchia, vocazioni economiche regionali e settoriali) e i connessi processi di deregolazione che ne conseguono finiranno per rafforzare il processo di « convergente-divergenza » (converging divergences) (23) dei sistemi di Relazioni Industriali (convergenza dei sistemi nazionali e contemporanea loro differenziazione interna).

Ne consegue che la « contingente » (24) diffusione a macchia di leopardo di accordi di partenariato, all'interno dei diversi sistemi nazionali, finirà per favorire (anzi ne costituirà con ogni probabilità lo strumento elettivo) la differenziazione interna dei sistemi di Relazioni Industriali con conseguenze sulla uniformità regolativa nazionale rappresentata dai due pilastri del sistema delle fonti del diritto del lavoro: la norma di legge statale, generale e astratta (spesso di natura inderogabile) e la norma standard del contratto

note

(18) Con riguardo al caso italiano cfr. Regini, 1996, 729-743.

(19) Secondo Streeck, 2000, 11, gli ambiti di percezione e di azione degli attori nazionali, così come le loro relazioni sociali, stanno iniziando ad oltrepassare i confini nazionali. I Comitati Aziendali Europei rappresenterebbero l'esempio più evidente di una infrastruttura istituzionale che favorisce una diffusione simultanea ed orizzontale dei sistemi d'azione nazionale piuttosto che una istituzione unificata a livello europeo.

(20) Cfr. Sapelli, 2000, 6; Roche, 2000, 261-282; in generale sulle false novità del modo di lavorare « flessibile », Sennet, 1999.

(21) Secondo La Spina, Majone, 2000, 60, lo stato fordista è caratterizzato « da politiche macroeconomiche fiscali e monetarie e dal trattamento omogeneo della domanda aggregata, da servizi sociali e pubblici standardizzati, rivolti ad una popolazione omogenea, da prestazioni standardizzate, da un controllo centralizzato e gerarchico, dalla produzione di massa e da un controllo budgetario di tipo *top down* ».

(22) In tal senso soprattutto Roche, 2000, ma cfr. per un'analisi empirica di segno opposto, Haynes, Allen, 2000, 164-187.

(23) Cfr. Katz, Darbishire, 2000; Margisson, Sisson, 1998.

(24) Cfr. Roche, 2000, 275-276.

nazionale, che finiranno per variare e differenziarsi in relazione al loro tasso intrinseco di resistenza, connesso agli assetti politico-istituzionali interni.

Sembra, infatti, del tutto plausibile porre una correlazione diretta tra capacità de-rogativa e ri-regolativa dei patti sociali (e loro diffusione) e riforme istituzionali degli Stati nazionali in senso federalista, accompagnati da processi di decentramento dei sistemi di relazioni contrattuali.

**Patti sociali decentrati,
sindacato e contrattazione
collettiva**
Bruno Caruso

3. Il partenariato sociale nelle imprese e nel territorio

Se questa è la tendenza generale, tuttavia negli studi e nelle indagini empiriche sui patti sociali appare, anche se non in maniera particolarmente nitida, la esigenza di definire per differenziazione, in modo da mettere a fuoco cosa di nuovo e cosa di *dejà vu*, ci sia in questa nuova stagione del « partenariato sociale ».

Il problema non è ovviamente soltanto di definizione: per il giurista del lavoro che si occupa di patti sociali sotto il profilo delle regole giuridiche (le fonti e il reciproco rapporto) e degli attori istituzionali, l'esigenza di distinguere per tipologie e modelli, appare necessaria ed euristicamente proficua se si vogliono seguire i percorsi tortuosi, e a volte raffinati, della differenziazione regolativa e della complessità sistemica.

Ma anche negli studi di Relazioni Industriali si evidenzia, sebbene non con particolare ansia di sistemazione compiuta, l'esigenza di distinguere tra i vari modelli di patti sociali: e ciò non soltanto per mettere correttamente a fuoco l'osservazione su questo fenomeno sociale, ma anche per comprendere meglio le strategie regolative nei diversi contesti nazionali, anche in relazione al ruolo dello Stato e di altri attori pubblici (25).

Così, concentrandosi sui patti sociali di livello intermedio e locale, sembra acquisita, anche nella terminologia, una distinzione tra *patti per l'occupazione e la competitività* e *patti territoriali per l'occupazione* (26). *Sul piano funzionale entrambe le tipologie possono essere ricondotte all'obiettivo di introdurre, con il metodo della concertazione ed in modo controllato, forme varie di flessibilità microeconomica sul versante dell'offerta, nel mercato del lavoro interno ed esterno all'impresa e nel rapporto di lavoro; sul piano delle regole entrambe le tipologie sembrano produrre il risultato di una loro destandardizzazione e di conseguente differenziazione regolativa.*

Entrambe le tipologie, dunque, ripropongono una versione aggiornata del partenariato sociale con un obiettivo comune: come conciliare competitività dei sistemi aziendali e territoriali con il diritto al lavoro, inteso come maggiore sicurezza e stabilità per gli insider in un contesto di maggiore mobilità e flessibilità; e come aumentare le chances occupazionali a favore delle categorie socialmente deboli (disoccupati di lungo periodo, giovani, donne, immigrati, ecc.). Entrambe le tipologie si muovono seguendo le tre stelle polari delle politiche sociali ed economiche delle economie post fordiste, almeno nella variante europea e comunitaria: flessibilità, competitività, sicurezza dell'occupazione.

Tuttavia al di là di questi macro obiettivi comuni le due tipologie di patti sembrano presentare dinamiche differenti relativamente all'azione degli attori coinvolti e alla loro logica; altrettanto diverse sembrano le problematiche che esse sollevano rispetto al loro rapporto con il sistema di regolamentazione dei rapporti di lavoro sia di natura negoziale che legale.

4. I patti sociali per l'occupazione e la competitività costituiscono un nuovo modello di contrattazione collettiva?

I patti sociali per l'occupazione e la competitività (da ora POC), nella tipologia individuata nello studio della Fondazione Europea (27), riflettono dinamiche istituzionali conosciute, al punto che appare problematico a volte distinguere, sotto il profilo degli attori, ma anche dei contenuti, in cosa si differenzia questo modello di contrattazione collaborativa e non adversarial, dalla contrattazione concessiva e/o di solidarietà che caratterizzò, allora nel

(25) Cfr. Regini, 2001; Bordogna, Cella, 2000.

(26) Si rinvia ai documenti della European Foundation I.L.W.C., Sisson, Martin Artiles, 2000; Zagelmeyer, 2000; Sisson, Freyssinet, Krieger, O'Kelly, Schnabel, Sefert, 1999.

(27) Oltre alle ricerche della Dublin Foundation citati alla nota 23, cfr. Krieger, 2000. EIRO *Annual Review 1999*, 2000; Ferner, Hyman, 1998.

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva

Bruno Caruso

segno della assoluta novità, la stagione dei processi di ristrutturazione delle grandi imprese con organizzazione del lavoro fordista negli anni '80 (28).

Secondo gli autori dello studio della Fondazione Europea, tuttavia, i POC si distinguerebbero dalla contrattazione concessiva degli anni '80 per il venir meno della unilateralità dello scambio (29) e per la presenza della contropartita occupazionale o di miglioramento della qualità del lavoro (difesa dell'occupazione esistente, a volte incremento, tutela di fasce deboli, giovani, donne, disoccupati di lunga durata, formazione e aggiornamento professionale).

Tuttavia questa caratteristica distintiva appare per molti versi controvertibile: soltanto se si assumesse la nozione americana e non europea (30) di contrattazione di concessione, si potrebbe parlare di novità. Se l'elemento di novità rispetto alla contrattazione concessiva degli anni '80 fosse ridotto proprio alla bilateralità o reciprocità dello scambio anziché alla unilateralità della concessione sindacale, esso sarebbe alla fine ben poca cosa. Come lo stesso rapporto della fondazione riconosce, al modello europeo di negoziazione concessiva, negli anni '80, sono state ricondotte tipologie contrattuali in cui è sempre stato presente un elemento di scambio (rinuncia a benefici acquisiti o futuri in cambio di obiettivi occupazionali: soprattutto riduzione o blocco dei licenziamenti collettivi) (31). Se si esclude la Gran Bretagna, la contrattazione di concessione meramente unilaterale è stata, dunque, raramente presente in Europa.

Tuttavia dagli studi della Fondazione sui POC appare evidente la portata strategica degli stessi; essi non sembrano una risposta contingente e difensiva (come fu invece la contrattazione di concessione degli anni '80) agli sconvolgimenti occupazionali ed organizzativi derivanti dalla riconversione e ristrutturazione delle grandi imprese fordiste e ai vincoli del « management dell'incertezza » (32).

I POC sembrano invece dar luogo ad un modello di relazioni strutturalmente più stabile e proiettato nel tempo, basato proprio sul partenariato, in cui i patti più che regolare normativamente la prestazione di lavoro, costruiscono una rete di istituzioni e di processi, in grado di adattare continuamente le regole previgenti e a coniarne nuove, condivise, di gestione flessibile del lavoro nell'interesse comune dell'accrescimento della competitività, del risparmio dei costi e della difesa della occupazione e della sua qualità.

I POC, dunque, per le specifiche caratteristiche funzionali, costituirebbero un segnale di tendenziale trasformazione del sistema di relazioni negoziali con riferimento alla logica, alla struttura ed ai contenuti della tradizionale contrattazione collettiva di tipo distributivo o acquisitivo; tale trasformazione in questa fase, tuttavia, non metterebbe radicalmente in discussione il sistema di relazioni (e di regole) convenzionale (33). I POC, anzi, finirebbero per affiancarsi agli accordi collettivi tradizionali, senza necessariamente sostituirli, in funzione di integrazione del sistema, ma in vista di obiettivi diversi.

Sembra, tuttavia, abbastanza chiaro che i POC segnano una netta differenziazione rispetto ad una fase dominata da una contrattazione essenzialmente distributiva, per almeno tre ragioni che di seguito si sintetizzano.

A) Una prima ragione attiene al loro precipuo contenuto e al ruolo più stabilmente cooperativo e non più conflittuale delle organizzazioni sindacali e degli organismi di rappresentanza dei lavoratori: i POC si concentrano sul tema della competitività e dell'efficienza della produzione secondo una logica di accentuata collaborazione tra imprese, lavoratori e proprie rappresentanze (in vista del conseguimento di futuri benefici, anziché della distribuzione conflittuale dei risultati di produttività già conseguiti); in termini di teoria

note

(28) Cfr. Sisso, Martin Artiles, 2000, 6.

(29) I contratti di concessione diffusi negli Usa negli anni '80 si caratterizzavano per essere sostanzialmente la ratifica sindacale di unilaterali decisioni del management, cfr. Cappelli, 1985, 90 ss; Cappelli, McKersie, 1985.

(30) Lo scambio tra rinuncia a vantaggi acquisiti e tutela dell'occupazione è elemento della nozione di contrattazione di concessione inserita in Lyon Caen ed. 1993.

(31) Per l'esperienza italiana si rinvia a Caruso, 1992, 153 ss.

(32) Cfr. Streeck, 1986.

(33) Cfr. Krieger, 2001, 13 dove dati sulla diffusione dei POC: « The diffusion of such agreements is also more widespread than expected with more than 10% of companies negotiating PECs in several countries (Spain, Germany, Netherlands). Although their emphases reflect different national level approaches and frameworks, there is also a strong sector effect. PECs are especially prominent in manufacturing, banking and recently-privatised public corporations, where there is considerable common pressure to engage in restructuring reflecting changing market conditions ».

delle Relazioni Industriali, si tratterebbe del passaggio da una contrattazione distributiva (a somma zero) ad una contrattazione integrativa, a somma positiva, in cui tutti gli attori coinvolti potrebbero, alla fine del negoziato, annoverare i vantaggi tipici della concertazione microcorporativa in cui vengono perseguiti gli interessi di ogni componente interna all'impresa (lavoro e tecnostuttura manageriale), magari in conflitto con uguali e contrari interessi esterni (nelle ipotesi di disarticolazione organizzativa della grande impresa multinazionale, la concorrenza potrebbe porsi anche nei confronti di unità di imprese appartenenti allo stesso gruppo) (34).

B) Una seconda ragione attiene tipicamente alle *strategie manageriali*: queste pratiche negoziali sarebbero caratterizzate da un accentuato protagonismo del management che non subirebbe più, come nella contrattazione distributiva, le domande negoziali dei sindacati, diventando invece parte attiva e propositiva del dialogo.

Questa ulteriore novità è direttamente connessa alle trasformazioni organizzative delle imprese, soprattutto quelle maggiori, all'insegna della divisionalizzazione, della devoluzione dell'autonomia di budget ad unità periferiche o oltre i confini nazionali nel caso di multinazionali, del decentramento operativo (35), con l'assunzione di una filosofia gestionale ispirata al modello del management *by performance*, anziché a quello del management *by task*. Tutto ciò finirebbe per implicare possibilità di frastagliamento dei modelli di Relazioni Industriali all'interno dei diversi settori coinvolti e all'interno delle varie unità produttive di gruppi di imprese o delle multinazionali; ma pure una forte autonomia di un management aziendale, non più omogeneo all'interno della *big company*, che, proprio nell'uso virtuoso delle risorse umane e delle risorse relazionali con i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori, riporrebbe parte delle possibilità di successo nella competizione interna all'impresa.

C) La terza ragione attiene al *ruolo svolto dagli attori pubblici* nelle Relazioni Industriali; per questo profilo i POC rappresenterebbero la tendenza all'assunzione, da parte della contrattazione collettiva di politiche occupazionali di competenza dell'attore pubblico secondo uno schema di finalizzazione del metodo negoziale bilaterale (l'autonomia privata collettiva) ad obiettivi ed interessi di natura pubblica, non del tutto sconosciuto nell'esperienza italiana degli anni '80 (36).

Nel caso dei POC (a differenza che nei patti territoriali) (infra) il ruolo degli attori pubblici coinvolti appare, però, più « reattivo » che « attivo »: più attento a reagire, condizionandoli, ad impulsi, propensioni ed obiettivi che provengono dagli attori sociali che ad imporne di propri (37); molte autorità pubbliche si limitano, infatti, ad un ruolo di « vigile selezionatore » degli incentivi finanziari da distribuire e di « occulto sostenitore » esterno ai patti allineati agli obiettivi di incremento della competitività e di tutela dell'occupazione; lo studio della Fondazione Europea riassume le funzioni svolte dagli attori pubblici nei POC parlando di un ruolo di *controllore/osservatore* (monitor) della natura realmente cooperativa degli accordi, di « onesto mediatore » (honest broker) della loro conclusione attraverso una normale attività di mediazione pubblica riservata ad agenzie specializzate (per es. ANACT *Agence Nationale pour l'Amelioration des Conditions du Travail* in Francia, ACAS nel Regno Unito) e di finanziatore di misure di agevolazione dei POC, per la creazione di un contesto favorevole al processo negoziale.

In sintesi, tale nuovo modello di contrattazione collettiva si distinguerebbe da quello tradizionale per la funzionalizzazione all'incremento della competitività aziendale, da considerare obiettivo comune dei sottoscrittori degli accordi (anche i rappresentanti dei lavoratori), che finirebbe per connotarne i contenuti, le dinamiche relazionali tra gli attori ed i meccanismi regolativi.

Sembra, dunque, evidente che l'importanza dei POC vada al di là del fatto di porsi in piena sintonia con gli obiettivi della organizzazione del lavoro e della produzione post fordista. Possono essere, infatti, estrapolati ulteriori elementi di novità che hanno una portata più di fondo sia con riguardo 1) alla trasformazione complessiva degli assetti delle Relazioni Industriali che 2) ai tradizionali meccanismi di regolazione del diritto del lavoro.

Per quanto riguarda il primo aspetto i POC sembrano in grado di conciliare ciò che nel

note

(34) Cfr. Sisson, Freyssinet, Krieger, O'Kelly, Schnabel, Siefert 1999, 36-37 con possibili effetti controintuitivi in termini di microcorporativismo aziendale, Sisson and Martin Artiles, 2000, 7.

(35) In generale, cfr. Collins, 1998, 120 ss.

(36) Per tutti si rinvia a D'Antona 1987, ora in Caruso e Sciarpa, 2000, 669-736.

(37) Cfr. Damaska, 1991, 49 ss.

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva

Bruno Caruso

dibattito in corso sulle « nuove Relazioni Industriali » sembra, a molti osservatori, inconciliabile (38): vale a dire *a*) una legittimazione della contrattazione collettiva come metodo di regolazione congiunta dei rapporti di lavoro che tende, peraltro, ad assomigliare sempre più al metodo della partecipazione; un superamento quindi, in un metodo unitario, del tendenziale del dualismo tra partecipazione e contrattazione e un consequenziale riconoscimento ed una istituzionalizzazione del ruolo dei sindacati, ma anche, nei sistemi dove la legge le supporta, delle rappresentanze dei lavoratori (work councils), da un lato; *b*) metodi (ed istituti) di governo del personale improntati alla filosofia della gestione delle risorse umane (Human Management Relations HMR) che si considerano, invece, normalmente incompatibili con la negoziazione sindacale in quanto riservati alla unilaterale giurisdizione del management, dall'altro.

In altri termini, l'alchimia dei POC consisterebbe nell'inserire in una cornice di regole concertate, secondo il metodo del partenariato, le iniziative manageriali che predispongono la partecipazione individuale dei lavoratori all'organizzazione del processo produttivo, ai maggiori margini di produttività e di ricchezza finanziaria prodotti con l'apporto incentivato degli stessi e agli obiettivi di miglioramento dei servizi ai clienti interni ed esterni, e agli utenti (soprattutto nei settori dei servizi pubblici privatizzati: compagnie aeree, banche, società di gestione dei servizi postali, ecc.).

Per quanto riguarda le ricadute sui sistemi di diritto del lavoro, i POC si presentano come gli strumenti più congeniali per superare le rigidità legali e contrattuali, maggiori o minori, (a seconda dei diversi sistemi nazionali) e per fondare sul consenso dei diretti interessati la deroga o l'adattamento flessibile della norma di protezione standard, sia di origine legale che convenzionale. Ciò sia laddove (e per le materie in cui) la legge esplicitamente devolve questo potere alle organizzazioni sindacali (39); sia, dove questo avvenga in assenza di esplicito potere di deroga previsto dalla legge (40). Tutto ciò in funzione di esigenze specifiche e differenziate di mercati interni locali e/o aziendali, e della opportunità di creare veri e propri assetti contrattuali « shopping ».

È da dire, peraltro, che anche nei sistemi dove i vincoli legali delle norme inderogabili di legge o del contratto collettivo standard non appaiono così stringenti da imporre al management il ricorso alla risorsa consensuale per strategie di flessibilità, i POC hanno trovato diffusione in ragione della non convenienza relativa di decisioni unilaterali, potenzialmente in grado di generare conflitti (non sostenibili nella complessità e nella rigidità della pianificazione aziendale competitiva) (41). Oltretutto decisioni unilaterali, non legittimate consensualmente, appaiono non confacenti a metodi di gestione delle risorse umane ispirate dall'obiettivo di un forte coinvolgimento del personale (team work, schemi di retribuzioni incentivanti, partecipazione finanziaria, investimenti in capacità professionali, identificazione con le strategie del management, ecc.).

I POC pertanto possono considerarsi la risposta, sul versante delle norme collettive, alla generale crisi del diritto regolativo (hard law), nell'era della globalizzazione, che non colpisce soltanto il diritto del lavoro di origine statale, ma anche il diritto di natura convenzionale: la variante collettivo-negoziale, dunque, del processo di deformalizzazione e specializzazione flessibile e soft del diritto. In tal modo nel diritto del lavoro di natura convenzionale, attraverso strumenti di partenariato come i POC, le norme standard entrano in comunicazione interattiva con la diversificazione dei mercati locali e dei mercati interni all'impresa, producendo esiti di diversificazione degli assetti regolativi convenzionali e degli statuti giuridici aziendali delle prestazioni di lavoro, secondo linee del tutto nuove. Si viene così a prefigurare un sistema di negoziazione collettiva delle « possibilità » (42): attraverso la predisposizione di meccanismi e istituti di cooperazione (joint commission, ecc.) (43) si realizzano una molteplicità di assetti cooperativi di livello aziendale o anche settoriale, che corrispondono ad una « massiccia ritirata di regimi di governo e di diritto pubblico » e della regolazione tramite contratti collettivi standard e generali, che precludono ad un processo continuo di azioni future, basate su scambi e collaborazione cooperativa.

I riflessi, anche potenziali, dello sviluppo dei POC sul modello tradizionale di contrattazione

note

(38) Cfr. Roche, 2000, 268 ss.

(39) Come avviene per es. in Italia, in Svezia o in Germania, cfr. Sisson, Martin Artiles, 2000, 61.

(40) Cfr. il caso dei distretti veneti in Italia nella analisi di Contarino, 1998, 27-41.

(41) Cfr. l'analisi dei POC nel Regno Unito e in Irlanda in Sisson, Martin Artiles, 2000, 61.

(42) Cfr. Ferrarese, 2000, 57 ss., 151 ss.

(43) Cfr. Teubner, 1999, cit. da Ferrarese, 2000, 151 nota 39.

collettiva, ma anche sui sistemi di diritto del lavoro fortemente protettivi e che si basano sulla tecnica delle norme inderogabili, sia di natura legale che convenzionale sono, pertanto, sensibili.

Si è di fronte a quella alterazione delle funzioni tradizionali della contrattazione collettiva determinata dalle dinamiche dei mercati (44), i cui esiti sono quanto mai incerti e che rendono improbabile e prematuro qualunque tentativo di risistemare la teoria del contratto collettivo come fonte nell'ordinamento giuridico nazionale, attraverso la ricerca di modelli e concetti unificanti, ancorché necessariamente articolati (45).

**Patti sociali decentrati,
sindacato e contrattazione collettiva**
Bruno Caruso

4.1. I contenuti. La diversificazione delle regole del lavoro standard attraverso i POC

Con riguardo ai *contenuti* specifici dei POC, tale tipologia di contratti produce la diversificazione funzionale delle regole standard già messa in rilievo, in relazione alle esigenze specifiche dei mercati interni delle imprese e dei vincoli esterni. Spesso, infatti, i POC di livello sub settoriale mettono in discussione la *funzione di standardizzazione (di uguagliamento)* della norma del contratto collettivo di livello superiore (di industria, di settore, di *branche*).

Come emerge dallo studio della Fondazione Europea (46), tali contratti non si limitano ad adattare o integrare gli istituti previsti dalle norme contrattuali di settore o di industria al contesto aziendale, ma introducono, magari entro norme cornice di superiore livello, schemi di individualizzazione (e flessibilizzazione) dei trattamenti collettivi in riferimento soprattutto all'orario di lavoro e alla retribuzione (47), ma pure ai trattamenti pensionistici integrativi e a schemi di partecipazione finanziaria e agli utili di impresa (48). Gli obiettivi perseguiti sono diversi ma convergenti: una maggiore flessibilità della prestazione individuale, l'adattamento del singolo lavoratore alle esigenze dell'impresa, l'aumento della sua produttività, ma anche un suo maggiore coinvolgimento a traguardi produttivi dell'impresa. Per mezzo della stessa norma negoziale si apre, pertanto, un ruolo del tutto inedito per l'autonomia ed il contratto individuale: è come se la norma collettiva « si suicidasse » per rinascere in guisa di regolamentazione individualizzata (49).

La ricaduta dei POC sul rapporto tra regolamentazione collettiva e rapporto individuale di lavoro rileva pure il fatto che proprio attraverso il contratto collettivo si promuove l'occupazione secondo schemi di lavoro atipico, alternativi al rapporto di lavoro subordinato standard, (contratto di lavoro interinale, a termine, di formazione, prestazioni di lavoro autonomo, coordinate continuative, ecc.), superando, a volte, i limiti previsti da norme inderogabili di natura legale (l'art. 2094 del c.c. in Italia, ed uso esteso dei contratti di parasubordinazione ex art. 409 c.p.c. n. 3) (50). In tal caso il contratto collettivo, invero avallato da interventi del legislatore (51), contribuisce all'erosione della fattispecie legale,

note

(44) Cfr. Treu 2000a, 538.

(45) Cfr. Zoppoli, 2001.

(46) Cfr. Sisson, Martin Artilles, 2000.

(47) Sul fenomeno della decollettivizzazione della retribuzione cfr. Filella, Hegewisch, 1994, 89-106. Negli Usa gli effetti di differenziazione retributiva sono particolarmente accentuati anche per ragioni peculiari al modello di Relazioni Industriali prevalente: cfr. per tutti Cappelli, 1999, 10 e 148 ss. Contrario all'associazione tra nuove Relazioni Industriali e nuovi schemi retributivi individualizzati Roche, 2000.

(48) Per una esemplificazione degli accordi in materia si rinvia ai rapporti della Fondazione Europea di Dublino, cit. alle note 24 e 25. In generale sulla scelta del legislatore italiano di affidare le sorti della flessibilità alla contrattazione collettiva e sui nuovi spazi dell'autonomia individuale, Treu, 2000, 499-501 ss;

(49) Sulle nuove dinamiche tra contratto collettivo e contratto individuale, cfr. Huiskamp, 1998.

(50) È il caso per es. del contratto collettivo aziendale siglato alla Select di Catania il 23 ottobre del 2000, in cui le OOSS autorizzano l'assunzione della totalità delle maestranze di un nuovo call center, mediante lo schema del contratto di collaborazione coordinata e continuativa, regolandone il trattamento economico e normativo e prevedendo l'esercizio di alcuni diritti sindacali. In tale contratto si realizza pertanto in pieno lo scambio occupazione flessibilità con ampia apertura alla strategia di partenariato tra imprese e sindacato locale. Per altri accordi similari Answer e Telcos si rinvia alle osservazioni fortemente critiche di Roccella, 2000, 371 ss; in senso conforme, Scarpelli, 1999, 553; entrambi sull'assunto, di sapore aprioristico, che, indifferentemente, tutti gli accordi di questo tipo (al di là delle concrete previsioni) producano l'effetto della disponibilità del tipo contrattuale e che la realtà sociale presenti in chiave radicalmente antinomica la relazione tra subordinazione e autonomia e non, più verosimilmente, in termini di articolazione: condivisibilmente Treu, 2000, 480.

(51) Con l'ultimo intervento contenuto nel collegato alla finanziaria 2000 (art. 34 l. 342/2000) si è operata la sostanziale equiparazione fiscale dei redditi di lavoro derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ai compensi per lavoro subordinato; parallelamente è progredita l'equiparazione contributiva.

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva

Bruno Caruso

producendo meglio di quanto possa la capacità persuasiva della dottrina, quell'opera di progressiva attenuazione e allargamento della subordinazione (52). Sul piano sociale questa tendenza è sintonica con la frammentazione tipologica del lavoro, agevolandola; ciò anche allo scopo di allargare l'ambito della giurisdizione della fonte negoziale (al di là dei confini del rapporto di lavoro subordinato); ma così facendo, essa finisce per mettere in discussione una delle tradizionali funzioni del contratto collettivo, e cioè quella di norma sociale in grado di riflettere, ma anche contribuire ad estendere ed affermare una tipologia uniforme e compatta di rapporto di lavoro, sancendone, in un caso con la legge, la sua regolamentazione inderogabile e codeterminandone il meccanismo della imputazione generalizzata degli effetti legali.

Il contratto collettivo, contribuisce, invece, ad un processo opposto: quello di articolare e differenziare le tutele prendendo atto delle differenze organizzative e normative che vanno diffondendosi nel mercato del lavoro, occupando in tal modo spazi altrimenti lasciati al mercato e all'autonomia individuale.

Sempre con riguardo ai contenuti i POC, raramente ma significativamente (53), mettono pure in crisi la *funzione di trattamento minimo inderogabile* della norma del contratto nazionale o di settore, comunque di superiore livello, nella misura in cui, in funzione della contropartita occupazionale o di altri obiettivi (per es. in Italia l'emersione dal sommerso: i contratti di emersione), stabiliscono retribuzioni inferiori ai minimi fissati da quei contratti, ovvero la sospensione temporanea degli aumenti contrattuali, o ancora aggiustamenti diversificati in relazione alla dimensione aziendale, o anche la crescita retributiva soltanto per alcuni gruppi professionali (54).

I POC, tuttavia, nel loro complesso non mirano alla riduzione del costo del lavoro incidendo direttamente sulla retribuzione minima o standard, semmai sulla retribuzione accessoria, o in altro modo. Più diffuse sono, ad esempio, le clausole sul salario di ingresso per i giovani assunti con contratti di formazione caratterizzati tuttavia dalla temporaneità del trattamento inferiore allo standard. Diffusi inoltre schemi di riduzione di orario e di retribuzione.

A fronte di queste ricadute sul piano dei contenuti del rapporto individuale di lavoro, in tutti i POC si evidenzia l'obiettivo collettivo di tutela del diritto *al* lavoro, normalmente per gli insider, occasionalmente per gli outsider (mantenimento dell'occupazione esistente più che un suo incremento) (55); così come ricorrente la concertazione di misure finalizzate ad accrescere la prospettiva di stabilità nel tempo degli insider, mediante la concessione concordata di maggiore flessibilità funzionale ed organizzativa e di miglioramento delle capacità professionali attraverso investimenti in formazione: una sorta di privatizzazione delle politiche pubbliche devolute alla occupabilità (56).

Non mancano neppure disposizioni mirate a migliorare la posizione di gruppi svantaggiati di outsiders (donne, giovani, disoccupati di lunga durata e minoranze etniche) (57). Ma appare evidente che i POC, per la loro natura di contratti corrispettivi e bilaterali e per la filosofia di fondo che li sorregge (partenariato e mediazione tra tutela del lavoro e competitività dell'impresa), si lasciano apprezzare più come strumenti di rinnovamento delle strategie di protezione degli insider, che come laboratori di politiche sociali finalizzate alla tutela di interessi (deboli) collocati al di fuori dei confini dell'impresa (outsider).

Resta, tuttavia, confermato che i POC rappresentano una nuova tendenza verso relazioni collettive che supportano anche nuove relazioni individuali, in cui l'elemento della fiducia e

note

Attraverso tale interventi definibili, « obliqui » di fatto si opera un allentamento della rigidità dei confini che un tempo separavano il lavoro subordinato da altre fattispecie di confine; si rinvia a Perulli, 1996, 208 ss; Ferraro, 1998, 469 ss.

(52) Cfr. Ferraro, 1998, 487 ss.

(53) Cfr. Krieger, 2001.

(54) Per un'analisi sulla fuga della contrattazione aziendale dal contratto di settore in Germania, attraverso il recesso dell'imprenditore dall'associazione di categoria firmataria del contratto, cfr. Dombois, 1999. Pure Kotthoff, 1998; Bispinck, Reinhard, 1997, 551-560.

(55) Secondo gli studi della Fondazione Europea di Dublino, cit. alle note 24 e 25, l'incremento occupazionale attraverso manovre di incentivazioni alle riduzioni di orario si sarebbe registrato in Francia, mentre in Spagna, più frequente gli accordi con clausole di stabilizzazione del precariato.

(56) Cfr. Krieger, 2001.

(57) Sulla crisi e sulla trasformazione psicologica ed organizzativa del contratto individuale di lavoro (il c.d. relational contract) si rinvia a Stone, 2000; Deakin, 2000. Questa nuova consapevolezza ha condotto i giuristi anglosassoni a rivalutare il diritto dei contratti, non in funzione di sostituzione derogativa del diritto della lavoro, ma in un contesto di integrazione delle discipline allo scopo di contemperamento di esigenze di tutela del lavoro e di competitività dell'impresa: Davies, 2000, 207 ss.

del reciproco affidamento tra le parti (management, sindacati e lavoratori, con l'autorità pubblica in posizione di vigile garante) assume nuova centralità, secondo schemi ben diversi dal precedente modello di impiego, in cui lo scambio si fondava su aspettative certe di stabilità del lavoro e di progressione lenta, ma altrettanto stabile, del reddito e della carriera nel mercato interno dell'impresa.

Questa nuova centralità della fiducia e del reciproco affidamento, posti a base dello scambio negoziale, produce una sorta di implicita ri-scrittura del patto psicologico che sta sullo sfondo del contratto di lavoro, sia nella dimensione collettiva che in quella individuale; le reciproche aspettative non si concentrano tanto su beni e prestazioni certe e stabili nel tempo, oltre che quantitativamente misurabili; piuttosto su un comune programma negoziale concentrato sui modi e sugli strumenti che si ritengono necessari per il raggiungimento degli obiettivi comuni (ad es. le nuove regole funzionali a rendere flessibile la prestazione di lavoro in funzione della competitività); mentre soltanto sullo sfondo rimane lo scambio di reciproche prestazioni in funzione corrispettiva.

Il contratto assume in tal modo una nuova dimensione organizzativa; la sua funzione economico sociale più che lo scambio di prestazioni materiali o patrimoniali, si configura come un nuovo patto psicologico fondato sulla fiducia, la collaborazione e il reciproco affidamento in termini di disponibilità ad accettare nuove regole e procedure di organizzazione della produzione e della prestazione, per il raggiungimento degli obiettivi di competitività dell'impresa e di sicurezza occupazionale.

Questa rinnovata dimensione organizzativa e fiduciaria dello scambio negoziale produce pure effetti di ricaduta su istituti strumentali alla contrattazione collettiva tradizionale. Un esempio è costituito dai diritti di informazione. Proprio a supporto di questa diversa dimensione del contratto collettivo in cui importante diventa la percezione psicologica del reciproco affidamento (rinuncia a decisioni unilaterali di riduzione del personale da parte dell'impresa, versus rinuncia a rivendicazioni conflittuali e ad atteggiamenti di ostilità nei confronti delle esigenze imprenditoriali di flessibilità e competitività da parte dei lavoratori e delle loro rappresentanze), si apre lo spazio per una diversa funzione dei diritti di informazione che corroborano e supportano i nuovi patti.

Lo sviluppo di questi diritti di informazione (tradizionalmente considerati strumentali ai diritti primari connessi alla contrattazione distributiva), non va considerato nella logica tradizionale di aumento del controllo sindacale (o delle rappresentanze dei lavoratori) sulle fonti di informazioni che stazionano nel cuore del potere e dell'autorità dell'impresa; non costituiscono un tassello della democratizzazione del suo governo; bensì molto più prosaicamente e funzionalmente, la loro diffusione si connette ad una oggettiva esigenza di circolazione di tutte le informazioni strumentali all'affermazione delle migliori pratiche di coinvolgimento dei destinatari, negli obiettivi di aumento della competitività e miglioramento delle prestazioni.

Quel che cambia è l'approccio psicologico e funzionale all'esercizio del diritto di informazione. Proprio il fatto che l'informazione finisce per essere collegata ad un programma condiviso (58) in cui basilare è il coinvolgimento attivo sia dei lavoratori come singoli, che delle stesse rappresentanze collettive, il flusso delle informazioni e della comunicazione cessa di essere passivo e top down (la prestazione di un obbligo datoriale di informazione), ma si trasforma in circuito condiviso, dinamico, reattivo e circolare (diretto non soltanto a ricevere informazioni, ma anche a richiedere, a ricercare e a darsi reciprocamente informazioni in funzione di un maggiore coinvolgimento e in riferimento a programmi organizzativi comuni). Si tratta di ciò che è stato evocativamente definito come l'«ossessione della comunicazione» (59), con riferimento proprio all'informazione intesa quale risorsa politica strategica per relazioni cooperative.

Alcuni giuristi hanno condivisibilmente sollevato il problema di come stabilizzare ed istituzionalizzare questo diritto alla comunicazione anche con riferimento al ruolo delle rappresentanze dei lavoratori, in relazione alla complessa questione del *se* e del *come* (il modello) di un intervento legislativo di sostegno di tali prassi di reciproco affidamento (60). Il tema è delicato e i pochi precedenti di istituzionalizzazione legislativa del diritto di espressione dei lavoratori (leggi Auroux in Francia), non sembrano particolarmente signifi-

note

(58) In prospettiva tradizionalmente «adversarial», cfr. Scarpelli, 2000a, 271-287. Per un accenno a questa nuova visione dei diritti di informazione, Faleri, 2001.

(59) Cfr. Knudsen 1995, cit. da Martínez Lucio, Weston, 2000, 209.

(60) Cfr. Collins, 2001.

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva

Bruno Caruso

ficativi sul piano dei risultati. Molto più interessante secondo alcuni osservatori, anche per il modello regolativo di tipo soft e non hard che essa propone, l'esperienza di applicazione, nei vari contesti nazionali, della direttiva sui CAE (61).

Oltretutto i nuovi modelli di regolazione di cui si discute, si muovono lungo il difficile e stretto crinale che passa tra relazioni che si vogliono collaborative, in cui la dinamica dei comportamenti deve essere lasciata quanto più possibile al reciproco affidamento tra le parti e alla loro iniziativa spontanea ed informale e in cui alto deve essere l'elemento della flessibilità e della continua adattabilità da un lato; ed interventi normativi che, sebbene pensati per rafforzare e sostenere tale modello, possono finire per produrre, soprattutto se dotati di meccanismi sanzionatori, l'effetto controintuitivo di irrigidire i comportamenti, snaturandone le finalità, e/o determinandone l'ineffettività, secondo la nota trappola del trilemma regolativo: ineffettività della legge, sovra giuridificazione del sistema sociale, sovra socializzazione del sistema giuridico con il diritto strumentalizzato dalla legge o dai settori regolati (62).

4.2. La trasformazione della funzione della legge: dal sostegno all'orientamento della negoziazione collettiva

Appare interessante rilevare come specifici contenuti di alcuni POC, per esempio in Francia (accordi flessibilità degli orari, accompagnati da riduzioni di orario e da incrementi occupazionali) e accordi di stabilizzazione del lavoro precario in Spagna, siano stati in qualche misura determinati da indirizzi legislativi o di patti sociali nazionali che hanno avuto lo scopo di promuovere e selezionare specifici obiettivi sociali, utilizzando a questo scopo la contrattazione collettiva decentrata (aumento dell'occupazione, riduzione dei rapporti di lavoro precari attraverso una loro stabilizzazione); le risorse di consenso del metodo negoziale, e la capacità diffusiva e di differenziazione della contrattazione periferica e territoriale, sono state in questo caso funzionalizzate ad obiettivi pre-determinati al centro, dal legislatore (Francia) o dalle parti sociali (Spagna) (63).

In questi casi la novità non è tanto nel sostegno che la fonte legale o la clausola del patto centralizzato devolvono alla contrattazione collettiva di livello decentrato (64). Bensì nella funzione di indirizzo, da parte di fonti legali e pattizie superiori, soprattutto attraverso la erogazione selettiva di incentivi finanziari, verso obiettivi predeterminati e vincolanti di contenimento di flessibilità e protezione (la funzione di correzione da parte della legge, o del patto centralizzato, di cui prima si diceva) (65).

Si tratta, anche in tali ipotesi, di una conferma della tendenza al decentramento organizzato della contrattazione collettiva, ma pure della funzionalizzazione del metodo contrattuale ad obiettivi predeterminati dai governi centrali (ma anche dalle comunità autonome nei sistemi federali) (66), secondo uno schema che dal dialogo sociale europeo si estende a cascata, ma con significative differenziazioni, ai sistemi contrattuali nazionali (67).

note

(61) Cfr. Martínez Lucio, Weston, 2000; Streeck, 1997, 643-664. Per dettagliate analisi empiriche sul funzionamento degli EWC cfr. l'European works councils Bulletin.

(62) Cfr. Teubner, 1986, 311. A tale trappola non sembra sfuggire la proposta di Collins, 2001, sul modello di *default rules* relative alle istituzioni di rappresentanza e sul sistema di sanzioni in caso di inosservanza da parte del datore di lavoro.

(63) Per una analisi di tali accordi oltre ai rapporti della Fondazione Europea di Dublino cit. alla nota 23, si rinvia pure a Jefferys, 2000, 241-260; Auvergnon, 2000, 201 ss; Antonmattei, 2000, 305 ss. Sui contenuti dei patti sociali spagnoli Alarcon Caracul, 2000, 26 ss. Montoya Melgar, 1999, 22 ss.

(64) Secondo uno schema ricorrente in Italia sin dagli anni '80.

(65) Come correttamente rileva Zoppoli, 2001, occorre distinguere tra una funzionalizzazione « pesante » della contrattazione collettiva (modello contrattazione collettiva di ambito comunitario nelle diverse funzioni, su cui Lo Faro, 2000a, 861-898 e 1999 ed una funzionalizzazione « leggera », utilizzabile in un contesto privatistico: « di "funzionalizzazione" può parlarsi anche quando l'ordinamento appresta un determinato regime giuridico, o particolari risorse normative o economiche, in presenza di atti o decisioni liberamente adottati dalle parti, in corrispondenza ai loro propri interessi, ma considerate in piena sintonia con l'interesse generale. In questi casi la "funzionalizzazione" può assumere varie forme: dal riconoscimento di benefici ed agevolazioni sino all'individuazione di un contratto tipizzato e variamente regolato. In questa seconda accezione il termine "funzionalizzazione" non appare in aperto contrasto con una sfera giuridica di libera autodeterminazione: anche se, ovviamente, configura un condizionamento dei possibili comportamenti delle parti sociali ».

(66) Cfr. per es. il caso della Catalogna: Lopez, 2000, 501-506.

(67) Cfr. Falkner, 1996, 192-208.

5. Sono nuovi i protagonisti dei POC?

**Patti sociali decentrati,
sindacato e contrattazione
collettiva**
Bruno Caruso

I patti per il lavoro e la competitività a livello di impresa non registrano rilevanti novità sotto il profilo degli attori. Come già rilevato, l'attore pubblico gioca un ruolo rilevante, ma non particolarmente visibile, quasi di « convitato di pietra » (ghosts at the bargaining table): dunque fundamentalmente esterno e « discreto » (più di orientamento che di attiva direzione e/o intervento). È proprio questo ruolo defilato dell'attore pubblico, mai sottoscrittore formale di tali accordi, che distingue i POC dai Patti Territoriali di cui si dirà.

Il management assume invece un inusitato protagonismo che si concreta in un atteggiamento propositivo e attivo, anche in relazione ai processi di decentramento delle competenze decisionali collegati alle modifiche degli assetti organizzativi e gestionali e alla disseminazione delle responsabilità, connesse ai risultati competitivi delle diverse unità produttive in cui si strutturano le imprese.

Apparentemente poco problematico il ruolo e la composizione della rappresentanza dei lavoratori: secondo la ricerca della Fondazione Europea la rappresentanza dei lavoratori nei POC segue la tradizione interna di ogni sistema nazionale (68).

È innegabile tuttavia che le tensioni covano sotto la cenere e possono essere in qualche modo considerate strutturali. Nei POC, infatti, l'endiadi dialettica tra « noi e loro », tipica della contrattazione collettiva tradizionale, tende a essere riempita di nuovi soggetti: il management ed il lavoratore di singole unità produttive versus il management dei quartieri alti delle big company o i manager, i lavoratori e i rappresentanti di altre unità produttive, magari collocate fuori dai confini nazionali. I POC sono, quindi, il frutto di relazioni cooperative riguardo ad interessi (l'occupazione e la competitività) che si assumono comuni tra management, sindacati e lavoratori di unità di produzione locale, attraverso un metodo che richiama più la partecipazione che la contrattazione; ne deriva che sia sotto il profilo teorico, che delle prassi di relazioni industriali, si apre uno spazio di maggiore protagonismo ad organismi aziendali comuni direttamente espressione degli interessi locali, rispetto ai tradizionali agenti sindacali soprattutto di livello settoriale nazionale, tradizionalmente titolari di interessi di comunità più ampie e quindi più generali (69). Tale scenario, per altro, finisce per riproporre il modello del doppio canale di rappresentanza (sindacale e dei lavoratori).

Contro questa rivalutazione di una specifica, insostituibile e rinnovata funzione degli organismi dei lavoratori nelle Relazioni Industriali nell'epoca della « economia basata sulla conoscenza » (economy driven economy) (70), sono state avanzate critiche con riguardo all'ineffettività e alla precarietà di modelli di rappresentanza di lavoratori al di fuori di scenari di una forte e radicata presenza delle organizzazioni sindacali (71).

Al di là della portata di simili critiche, rimane tuttavia il problema se le tradizionali forme di rappresentanza sindacale in azienda (anche nei sistemi di formale doppio canale, ma con controllo sindacale dell'organismo di rappresentanza dei lavoratori) siano le più idonee a gestire questo nuovo spazio di relazioni partecipative a livello aziendale.

È certamente vero che, spesso, come l'esperienza dei consigli d'azienda tedeschi dimostra, non è facile tracciare una linea di demarcazione netta tra contrattazione e partecipazione, poiché la realtà presenta frequenti ibridazioni tra i due metodi (72); è tuttavia da riconoscere che gli organismi di rappresentanza diretta dei lavoratori si presentano come strutture più idonee a relazioni cooperative e partecipative.

Ciò vale a maggiore ragione rispetto a prassi di partenariato aziendale, ove la partecipazione non appare il risultato di una rivendicazione sindacale di coinvolgimento nelle prerogative del management, con conseguente controllo o limitazione delle stesse, bensì, all'opposto, di una iniziativa del management mirata ad ottenere legittimazione consensuale dei lavoratori e delle relative rappresentanze aziendali, su proprie strategie di flessibilità e competizione (con parziali correzioni di rotta finalizzate allo scambio occupazionale), altrimenti perseguite e perseguibili unilateralmente.

note

(68) Cfr. Sisson, Martin Artiles, 2000, 51.

(69) Cfr. Collins, 2001.

(70) Cfr. Collins, 2001.

(71) Cfr. Terry, 1999, 16-30. La presenza di forte e radicate OOSS in azienda è pure ritenuto presupposto indefettibile per lo sviluppo delle nuove relazioni industriali da Haynes, Allen, 2000.

(72) Cfr. Strauss, 1999, 105 ss.

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva

Bruno Caruso

È altresì vero che, come l'esperienza dei distretti industriali della terza Italia o la stessa esperienza dei consigli aziendali tedeschi dimostra, anche un sindacato a forte cultura partecipativa, disposto a farsi coinvolgere in prassi aziendali di partenariato, possa assecondare o gestire direttamente relazioni di partenariato, assumendo in proprio il ruolo svolto in altri contesti dagli organismi di rappresentanza dei lavoratori.

Rimane il fatto che il cambiamento dei contenuti degli accordi di partenariato connessi ai nuovi modelli di coinvolgimento individuale dei lavoratori (non soltanto nei processi di riorganizzazione del lavoro orientata alla qualità, ma anche negli stessi obiettivi dell'impresa), finiscono per provocare una catena di adattamenti a cascata del sistema di relazioni a livello aziendale: l'adeguamento del metodo negoziale su base cooperativa, finisce, e non potrebbe essere altrimenti, per determinare la necessità di definire su basi rinnovate i meccanismi e gli agenti della rappresentanza dei lavoratori, in modo alternativo agli schemi adversarial della rappresentanza sindacale.

Le relazioni di partenariato nella new economy indurranno probabilmente l'obiettivo necessità di definire nuovi (o di ri-orientare i vecchi) schemi di rappresentanza, in modo tale che essi siano in grado di coniugare l'esigenza di ampliare i canali di comunicazione cooperativa tra lavoratori e management, ma pure di farsi carico di problemi di gestione tecnico organizzativa e finanziari (i fondi pensione) dell'impresa.

Non è per altro da escludere che l'evoluzione dei POC possa produrre una diversificazione degli organismi della rappresentanza al di là degli schemi monistici o dualistici classici: una proliferazione di schemi di rappresentanza alla cui diversità di compiti e funzioni rispetto alla contrattazione normativa tradizionale, possa pure corrispondere una diversificazione strutturale e, quindi, degli stessi criteri di legittimazione (non tutti necessariamente democratici elettivi).

La diversificazione delle strategie negoziali (dalla contrattazione normativa alla contrattazione della flessibilità, al partenariato sociale) pone cioè il problema del governo del processo di diversificazione/adattamento degli schemi della rappresentanza dei lavoratori, anche attraverso l'induzione legislativa. Ciò pone il problema, pratico e teorico, di una diversificazione delle logiche, dei moduli e delle regole della rappresentanza, che al di là di ogni visione monista della rappresentanza del lavoro, sia in grado di riflettere e dare voce in azienda alla diversificazione dei lavoratori che entrano in relazioni giuridiche complesse con l'impresa (73).

Non a caso la legislazione comunitaria in materia di salute e sicurezza, pur rinviando alle prassi nazionali, intendeva promuovere specifiche e differenziate rappresentanze dei lavoratori che sull'expertise, su criteri di legittimazione tecnica e sul coinvolgimento gestionale, traessero la propria ragione d'essere. Il legislatore comunitario ha cioè inviato un segnale, non sempre recepito dai legislatori nazionali e dalle OOSS (74), nel senso di una diversificazione dei modelli di rappresentanza sia in senso strutturale che funzionale.

6. I patti territoriali per l'occupazione: in cosa si differenziano dai patti per l'occupazione e la competitività

La logica della partnership trilaterale, sfumata nei POC, si propone in maniera più marcata nei patti territoriali per l'occupazione (da ora in poi PTO) (75). Sotto il profilo formale la loro nota caratterizzante è proprio il diretto coinvolgimento di differenziati attori pubblici (autorità amministrative locali, ma pure camere di commercio, banche, istituti di ricerca, università, associazioni professionali, ecc.) (76). Loro caratteristica peculiare è, infatti, l'assunzione diretta di impegni anche da parte del potere pubblico, spesso in forma solenne e per iscritto; impegni che riguardano, non soltanto l'erogazione di risorse finanziarie, ma anche programmi proiettati nel futuro (per esempio investimenti in infrastrutture, organiz-

note

(73) Cfr. Davies, 2000; Topo, 1997, 203 ss.

(74) Cfr. Caruso, 1997, 458 ss.

(75) In questo saggio il riferimento ai patti territoriali per l'occupazione non è prevalentemente di tipo tecnico formale, ché l'accezione non è tecnico formale come sarebbe necessario se l'analisi si concentrasse soltanto sul sistema italiano, dove il patto territoriale risponde ad una logica regolativa inserita nella programmazione negoziale sulla base di precise disposizioni normative. Per una analisi sociale dell'esperienza italiana dei PTO si rinvia a Bonomi — Rita 1998; per una analisi giuridica cfr. Manzella, 1997, 789-844; Zoccatelli, 1998, 261-283; Ferrara, 1999, 429-472. Cariola, 1999, pure in HYPERLINK <http://www.lex.unict.it/anno-accademico/costituzionale/d-l/cariola.htm>;

(76) Cfr. Regini, 2001.

zazione di servizi per le imprese, efficienza amministrativa, misure di ordine pubblico, ecc.). Gli impegni dei vari partner, sono concordati oltre che nei contenuti, anche nei tempi e nelle modalità ed assumono la dimensione tipica dello scambio negoziale di natura privatistica. L'attivo coinvolgimento di attori pubblici attribuisce una cifra più istituzionale ai PTO rispetto ai POC, riflettendo una logica di partecipazione concertata trilaterale che richiama più da vicino i modelli dei patti sociali nazionali, anche se rispetto ad essi, proprio in relazione al rilevante numero dei soggetti coinvolti (anche associazioni esponenziali di interessi diffusi e single issue), sembrano più ispirati ad una cultura di policy pluralista che neocorporativa.

In Italia, per esempio, la stagione dei patti territoriali, nella tripla versione, dei patti territoriali in senso tecnico, dei Contratti d'area e dei Contratti di Programma, coincide con una scelta di policy del governo centrale — e dei numerosi attori della concertazione nazionale (Patto di Natale del 23 dicembre '98) — di dare piena legittimazione istituzionale alla concertazione locale, in modo da coinvolgere soggetti istituzionali decentrati nelle politiche di programmazione dal basso dello sviluppo economico, ben oltre, quindi, i limiti delle politiche del lavoro e di Relazioni Industriali convenzionali.

Quel che appare più interessante, relativamente al caso italiano, è che il metodo della concertazione — di carattere informale e di rilievo soprattutto politico-nazionale, ancorché con un progressivo incremento del grado di formalizzazione in occasione del Patto di Natale del 1998 (coincidente però con l'inizio della fase discendente del ciclo di Sisifo di tale livello di concertazione) — diventa, a livello locale, un elemento determinante del circuito della decisione politico-economica; in termini giuridici, la concertazione si delinea come un elemento integrativo della fattispecie complessa che produce la decisione amministrativa e i relativi effetti giuridici del patto formalizzato (soprattutto nelle guise del contratto d'area) (77). La concertazione tra le parti sociali diventa, cioè, presupposto giuridico della attivazione del patto territoriale, momento insostituibile di una procedura che ha pure tratti di evidenza pubblica.

Ciò induce, a catena, una serie di riflessioni focalizzate su due versanti: la funzione delle pratiche di concertazione localizzate e la loro struttura giuridica. Si tratta di riflessioni che non possono essere compiutamente dipanate in questa sede, ma che aprono sicuramente una prospettiva di indagine di grande rilevanza pratica e teorica.

Per i profili funzionali, appare chiaro che il metodo della concertazione, nel momento in cui viene inserito in un procedimento di evidenza pubblica, subisce quel processo di istituzionalizzazione, per certi versi subalterna, già evidenziato per la contrattazione collettiva comunitarizzata: la netta dimensione istituzionale che assume la fonte pattizia e lo stesso ruolo degli attori sindacali, ne rivela la indispensabilità, la rilevanza pubblica degli interessi tutelati (ancorché non in quanto tali, bensì in quanto mediati da altri interessi: lo sviluppo economico, la competitività delle imprese), e però, con una inevitabile perdita di autonomia di ruolo e di funzione, sia dell'una che degli altri: nella concertazione territoriale, l'autonomia sindacale si presenta come autonomia funzionalizzata, costretta nelle forme e negli obiettivi della procedura di evidenza pubblica.

Sul piano strutturale, il metodo della concertazione (ancorché di livello territoriale), esce dal limbo dell'irrilevanza giuridica e della rilevanza solo politica, proponendo una dimensione giuridica propria e autonoma: l'accordo di concertazione, proprio in quanto elemento giuridico essenziale di una fattispecie complessa, quale il patto territoriale, pone problematiche giuridiche di tutto rispetto, quali la cogenza delle clausole di concertazione, la responsabilità per inadempimento dei diversi sottoscrittori, l'efficacia degli strumenti di effettività con riferimento agli schemi di conciliazione e arbitrato, inseriti nei patti a mo' di clausole compromissorie (78).

È da considerare, infine, che i patti territoriali, in senso tecnico, assumono rilevanza istituzionale anche in ambito europeo (pur se allo scopo limitato del finanziamento della loro gestione iniziale) (la c.d. « strategia di accompagnamento » della Commissione) (79). Più in generale sono le politiche del lavoro della comunità e le stesse linee di gestione programmatica dei finanziamenti sociali (agenda 2000) che sembrano ispirate alla filosofia di

(77) Cfr. Lassandari, 2001, 450; Manzella, 1997, 813.

(78) Si rinvia a Manzella, 1997, 804 ss., 837 ss.

(79) Per la strategia di accompagnamento comunitario dei patti territoriali nell'ambito della territorializzazione delle politiche di impiego (acting locally for e employment), cfr. Quentin, 2000. Cfr. pure Lassandari, 2001; Manzella, 1997, 798.

**Patti sociali decentrati,
sindacato e contrattazione
collettiva**

Bruno Caruso

promuovere decisamente la partnership locale attraverso patti territoriali in senso tecnico e altri strumenti di partenariato.

7. Patti territoriali locali, dimensione globale

La letteratura sui PTO ha ampiamente dimostrato come la competizione globale e l'accentuata mobilità territoriale delle imprese, che ne costituisce uno degli effetti, rendano strategica la risorsa territoriale: la competizione oltre che tra le imprese, avviene anche tra i territori e ciò in relazione ai vantaggi competitivi che le economie esterne riescono ad offrire alle imprese, sia di carattere materiale sia immateriale (infrastrutture, servizi, ma anche reti sociali, fiducia, competenze specializzate e conoscenze tacite (80)).

Come sostiene Carlo Trigilia ciò determinerebbe una sorta di paradosso: la globalizzazione accresce la mobilità territoriale delle imprese, ma nello stesso tempo aumenta il potenziale di influenza della dimensione territoriale sui processi di sviluppo locale (81).

I patti territoriali, nella ampia accezione che si assume, hanno, dunque, molto a che vedere con uno spettro ampio di politiche e di interessi pubblici di grande rilievo: dal governo del territorio (sia per gli aspetti urbanistici ed ambientali, che per quelli di ordine e sicurezza pubblica (82)), alla politica industriale. Essi sono una delle manifestazioni più rilevanti del processo di contrattualizzazione esplicita (e non solo informale o sotterranea) delle politiche e dell'azione amministrativa (83); proprio tale processo ha caratterizzato i cambiamenti di governance territoriale negli anni '90 nel segno della programmazione decentrata e della concertazione, in una nuova stagione di neo istituzionalismo (nuove regole interistituzionali e tra istituzioni, società civile e sistema di imprese) (84).

In questo senso si può pure affermare che i patti diventano una delle forme di governo indiretto (proxy government), tipiche di quel che è stato definito « Stato regolatore » (in contrapposizione allo Stato gestore): una modalità di intervento pubblico che finisce per identificarsi con la predisposizione di un network regolativo di tipo procedurale e su base contrattuale, in cui particolare enfasi viene data al *new public management* (come stile di amministrazione dei soggetti pubblici coinvolti), e che ha come ulteriori presupposti istituzionali il decentramento e la regionalizzazione amministrativa (85).

Nella visione di governance globale del territorio che hanno assunto, i patti territoriali finiscono, tuttavia, per coinvolgere anche le politiche del mercato del lavoro insinuandosi, grazie ad una particolare capacità penetrativa, nel mercato del lavoro interno delle imprese (influenzando i sistemi aziendali di relazioni contrattuali e di gestione del personale), spingendosi sino alle soglie delle politiche di welfare territoriale, tradizionalmente riservate allo Stato e alle sue articolazioni locali (creazione di servizi innovativi di assistenza ed accoglienza: sostegno alle famiglie, contrasto delle nuove esclusioni sociali, anziani, disabili, emarginati, immigrati, minori, ecc.) (86), e proponendo pure politiche di supporto all'economia sociale (cooperazione, non profit, volontariato). Attraverso i patti sociali territoriali sono state cioè perseguite anche nuove politiche di inclusione nella cittadinanza sociale (87). Sul piano della riflessione generale è opportuno segnalare che nei patti territoriali, più che lo scambio bilaterale, tipico dei contratti privati delle pubbliche amministrazioni di tale natura (ove prevale la relazione di committenza: principal/agent), l'elemento identificativo è la naturale pluralità degli attori che partecipano al negoziato; la parcellizzazione degli attori tuttavia si ricompone nel perseguimento dell'obiettivo comune, che costringe gli stessi

note

(80) Sulla nozione di capitale sociale, v. Trigilia, 1999, 419-440. In generale sulla nuova rilevanza economica del territorio nella competizione globale si rinvia a Perulli, 1998; Laville-Gardin, 1999; Magnaghi, 2000.

(81) « Lo sviluppo di un territorio dipende di più dalla capacità degli attori locali (individuali e collettivi, pubblici e privati) di cooperare per accrescere le economie esterne e quindi costituire dei vantaggi localizzativi solidi (cioè non meramente di costo) per le imprese »: Trigilia, 2000, 8.

(82) Cfr. Selmini, 1999, 121-141.

(83) Cfr. Bobbio, 2000, 13. Aiardi, 1997, 1 ss; D'Auria, 1998, 201 ss.

(84) Cfr. Carbon, 2000, 62-63.

(85) Cfr. La Spina - Magone, 2000, 51.

(86) Per una prima concettualizzazione del variegato fenomeno dei contenuti dei Patti territoriali in Italia, cfr. Viscomi, 2000.

(87) Si rinvia al contestato patto territoriale di Milano su cui Caruso, 2000, 279 ss.; Biagi, 2000, 127-134; Treu, 2000b, 123-126; Tiraboschi, 2000, 741-744; Bolocan Goldstein, 2000, 91-105; Scarpelli 2000b, 135-140; Lassandari, 2001, 431 ss.

ad una cooperazione, all'origine volontaria, ma forzata negli svolgimenti successivi (anche per i riflessi di responsabilità politica che ne derivano nell'ipotesi di accordo pubblicamente preannunciato ma successivamente non raggiunto, o pure di responsabilità giuridica: per esempio in alcune ipotesi regolate dalla legge in Italia, la perdita del finanziamento programmato) (88).

È tuttavia evidente che la complessità delle relazioni circolari di scambio, insita in queste pratiche di cooperazione negoziale, comporta inevitabilmente un aumento dei costi di transazione necessari all'attuazione di politiche pubbliche, oltre che un possibile rallentamento del processo decisionale, esposto al rischio di stallo. Ma è altrettanto evidente che « la contrattualizzazione delle politiche pubbliche rappresenta una via di mezzo tra lo Stato e il mercato. Finisce per essere un modo per risolvere i problemi pubblici senza fare ricorso all'autorità o alla legge, né agli automatismi del mercato, ma piuttosto attraverso l'aggiustamento consapevole degli interessi degli attori in gioco e la ricerca del consenso su obiettivi e strumenti comuni » (89).

Di seguito si metteranno in evidenza le due funzioni più di impatto sul sistema di regolazione di diritto del lavoro: i riflessi sul governo del mercato del lavoro a livello territoriale e sui sistemi di relazioni contrattuali (a livello di impresa) con ripercussioni sul rapporto di lavoro e sui relativi processi di destandardizzazione. Si trascureranno, invece, gli obiettivi di governance territoriale e sociale, così come le più generali politiche economiche, industriali, di sviluppo ma anche di welfare, che i patti intendono perseguire.

In particolare si focalizzerà l'attenzione sui modi in cui la contrattazione territoriale innova, (innestandosi su) i modelli di contrattazione territoriale già conosciuti in alcune esperienze (soprattutto in Italia), e sui modi in cui la concertazione territoriale si innesta sulla contrattazione tradizionale di tipo verticale (a livello di impresa o di settore industriale nazionale) legata al ciclo fordista, producendo anche problematiche interazioni sui modelli convenzionali di rappresentanza sindacale di tipo industriale o di mestiere.

8. I patti territoriali e le politiche del mercato del lavoro interno ed esterno all'impresa

I patti territoriali per l'occupazione dunque, si differenziano dai POC non soltanto per il diretto coinvolgimento dell'attore pubblico nell'attività di concertazione locale e per la più chiara rilevanza istituzionale, ma pure per l'ampio spettro di politiche pubbliche che tendono ad abbracciare, tra queste, la gestione e la fluidificazione dei mercati del lavoro locali. Il contenuto dei patti territoriali, sia di programmazione di futuri interventi che direttamente regolativo, ne fa comunque uno strumento di diversificazione in ambito territoriale, e non solo aziendale, delle regole standard del diritto del lavoro.

I patti territoriali per il lavoro, pertanto, rispondono a due esigenze che vanno adeguatamente evidenziate:

a) Funzionalmente i patti sociali si fanno carico di adattare e modulare a livello micro (territoriale) le macropolitiche di scambio, a volte eccessivamente rigide, dei patti sociali centralizzati: quest'ultimi spesso non appaiono in grado, senza ulteriori interventi, di estendere gli effetti virtuosi dello scambio di livello macro tra moderazione salariale, bassa inflazione e tutela del sistema di welfare, fino ad abbracciare alcune esclusioni e marginalizzazioni di categorie sociali nel territorio. I patti sociali centralizzati appaiono cioè impotenti ad affrontare le disuguaglianze territoriali e sociali e i differenziali di sviluppo e di tassi di disoccupazione (90).

b) Strutturalmente i patti sociali territoriali propongono il coinvolgimento delle parti sociali nella gestione istituzionale del mercato del lavoro utilizzando in pieno le risorse del metodo negoziale, esteso tuttavia all'ambito territoriale e non soltanto di impresa (come nel caso dei POC). Attraverso i patti sociali territoriali il metodo della contrattazione collettiva, e le sue risorse di consenso e di flessibilità, fuoriescono dai confini dell'impresa per investire il territorio. È come se la negoziazione collettiva reinventasse se stessa mutandosi in prassi di concertazione territoriale, allargando in tal modo l'ambito della propria tradizionale giurisdizione (sino ad occuparsi di politiche attive del lavoro), ma conquistando anche nuovi spazi di legittimazione istituzionale.

(88) Cfr. Bobbio, 2000, 122. Pure Manzella, 1997, 791 ss.

(89) Cfr. Bobbio, 2000, 135.

(90) Cfr. Trigilia, 2000.

**Patti sociali decentrati,
sindacato e contrattazione
collettiva**

Bruno Caruso

È da dire tuttavia che il coinvolgimento degli attori sociali nella gestione concertata del mercato del lavoro non è prassi istituzionale del tutto sconosciuta in precedenza. In Italia, per esempio negli anni '70 e '80, si è assistito ad una partecipazione dei sindacati disseminata in una miriade di istituzioni collegiali, cui erano riservate competenze burocratiche e amministrative per la gestione del mercato del lavoro (la c.d. amministrazione per collegi): dal collocamento pubblico, alle commissioni regionali per l'impiego, alle agenzie regionali per l'impiego (91).

La differenza rispetto al modello istituzionale dei PTO è che il coinvolgimento delle parti sociali, in quel caso, avveniva *all'interno* degli organismi pubblici, la cui attività si svolgeva secondo gli schemi giuridici del diritto amministrativo. Con i patti territoriali il coinvolgimento istituzionale nella gestione di politiche pubbliche sul mercato del lavoro avviene, invece, *all'esterno degli organismi amministrativi*, assumendo la logica tipica del contratto e del diritto privato, la cui sinuosità e flessibilità sono tali da rendere adattabili gli strumenti e le politiche al differenziato contesto locale.

Nella prassi si registrano, infatti, patti territoriali modulati in maniera diversa a seconda del contesto di arretratezza o di sviluppo economico e sociale, ma pure istituzionale (92).

Oltretutto, il livello locale, privilegiato dai patti territoriali per l'occupazione, inevitabilmente finisce per estendere l'oggetto del negoziato sul mercato e sui rapporti di lavoro, rendendo più complesse le dinamiche di scambio rispetto ai POC. Gli obiettivi di maggiore flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro (deroghe ai limiti sull'uso dei contratti atipici, flessibilità salariale, manovre sugli orari, ecc.) e di riduzione del costo del lavoro, diventano più accettabili per le Organizzazioni sindacali proprio perché le stesse sono in grado di ottenere contropartite più ampie: non soltanto la difesa dell'occupazione degli insider, come nei POC, ma un rafforzamento delle potenzialità di sviluppo e quindi occupazionali anche e soprattutto degli outsider nell'area territoriale di riferimento.

I contenuti del negoziato dei patti territoriali riflettono, infatti, in larga misura i quattro pilastri delle politiche del lavoro comunitarie: oltre agli investimenti infrastrutturali, pure il rafforzamento degli organismi di supporto alle politiche di occupabilità e di imprenditorialità, (politiche e risorse per la formazione interna ed esterna alle imprese, osservatori sul mercato del lavoro locali, introduzione e potenziamento di agenzie di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, istituzioni di casse territoriali per tutelare i disoccupati temporanei in particolari settori, servizi avanzati alle imprese, semplificazione amministrativa, incentivi fiscali per la creazione di occupazione stabile, misure contro il lavoro sommerso, ecc.); ma pure flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro e pari opportunità. Particolarmente significativa sotto questo profilo l'evoluzione della contrattazione territoriale nell'economia dei distretti in Italia (93), spesso coincidenti con settori a tradizionale predominio delle imprese piccole e artigiane (tessile, mobile, edilizia, turismo) (94). In questi settori ed in questi territori (che hanno dato luogo a specifici modelli regionali e subregionali: il modello emiliano, il modello veneto, il modello pratese, ecc.) la contrattazione collettiva ha seguito la medesima strategia dei POC: partenariato bilaterale, ma di livello territoriale e non settoriale o aziendale, per sostenere il successo competitivo delle micro imprese, attraverso l'introduzione di dosi massicce di flessibilità (funzionale, temporale, salariale, geografica) sia nel mercato del lavoro interno sia in quello esterno alle aziende; si è trattato, peraltro, di misure quasi sempre accompagnate da altre, rivolte al sostegno della sicurezza del reddito se non della stabilità del rapporto di lavoro (95).

Questo tipo di contrattazione bilaterale di livello territoriale (sia di livello « integrativo » del livello categoriale, sia di livello « ulteriore » rispetto alla struttura contrattuale « normale » (96)), ha registrato in Italia andamenti ciclici; essa si distingue dai POC non tanto nelle funzioni e nella struttura (basata anche in questo caso sul partenariato) quanto nella

note

(91) Cfr. Pino, 1999, 31-91.

(92) Sui risultati occupazionali delle c.d. *zones franches urbaines* in Francia, Cahin, 1999, 467-477 ss; Larpin, 1999, 40-42.

(93) La letteratura anche in questo caso è ampia: per tutti G. Becattini, 2000; Viesti, 2000.

(94) Cfr. Giaccone, 2000, 13-45; Bellardi - Bordogna 1997. Per una messa a punto sistematica, Lassandari, 2000, 407 ss.

(95) Misure di welfare integrativo a base volontaria e mutualistica attraverso l'istituzione di organismi bilaterali di gestione che nel tempo si sono trasformati da strumenti di amministrazione del contratto collettivo in vere e proprie istituzioni di regolazione del mercato del lavoro locale.

(96) Per una attenta messa a punto della tipologia e dei contenuti della contrattazione territoriale, si rinvia a Lassandari, 2000, 409 ss.

rilevanza territoriale e non aziendale dell'ambito di operatività. Si tratta di un modello di POC territoriale, peraltro, ancora in auge nella sua variante categoriale, come dimostra il recente accordo nazionale nel settore del commercio in Italia (97). Proprio per la caratterizzazione di partenariato bilaterale territoriale (una sub specie dei POC), questo modello di partenariato negoziale non è riconducibile alla nozione lata di patto territoriale per l'occupazione, proprio per l'assenza, nello scambio formale, dell'attore pubblico.

A partire dalla II metà degli anni '90 si è assistito, tuttavia, alla tendenziale trasformazione dei POC dei distretti territoriali in veri e propri luoghi di concertazione territoriale (patti territoriali per l'occupazione); ciò è avvenuto soprattutto in aree in cui la più tradizionale contrattazione territoriale bilaterale era entrata in crisi.

Proprio per dare ai contenuti negoziali di questo modello di contrattazione territoriale un diverso e più ampio respiro, la contrattazione bilaterale di distretto si è trasformata in contrattazione plurilaterale territoriale; il segno giuridico istituzionale della trasformazione è stato l'inserimento nel processo di concertazione anche dell'attore pubblico (soprattutto l'ente locale), in veste di protagonista (98).

L'intervento dell'attore pubblico non si è limitato, in questi casi, ad una attività di mediazione, ma è stato funzionale a costruire un quadro di convenienze generali che potessero agevolare le concessioni sindacali sulla flessibilità e sul costo del lavoro: investimenti in infrastrutture, incentivi fiscali, servizi alle imprese, deroghe alla legge sul collocamento obbligatorio, ecc.

Al di là dell'esempio specifico dell'evoluzione della contrattazione territoriale nei distretti italiani, la nuova dinamica dei patti territoriali ha investito anche aree urbane e metropolitane di maggiore o minore sviluppo in vari contesti nazionali.

Nelle aree urbane di maggiore sviluppo (99) l'intento primario dei patti territoriali per il lavoro è stato di ridurre l'area della esclusione e della discriminazione sociale (misure per incentivare il lavoro degli immigrati, dei disoccupati di lunga durata, reinserimento al lavoro dei carcerati o delle ex prostitute, controllo del lavoro minorile). Mentre più rivolti al sostegno occupazionale in genere ed in particolare dei giovani, i patti territoriali nelle aree urbane di declino o arretratezza economica (100).

Se, tuttavia, una differenziazione tipologica dovesse essere fatta all'interno dei patti territoriali per l'occupazione, essa non riguarda tanto l'individuazione delle categorie degli esclusi dal mercato del lavoro cui è rivolto l'obiettivo dell'inserimento, quanto la maggiore o minore specificità delle misure di flessibilità del rapporto di lavoro standard, offerte in contropartita all'impegno istituzionale di intervento attivo sul mercato del lavoro. Una differenziazione che attiene alla loro struttura normativa e al grado di vincolatività delle clausole e degli impegni assunti.

Molti patti territoriali contengono per esempio disposizioni programmatiche, a volte non particolarmente innovative, che rinviano al quadro normativo esistente, o che ne tentano al massimo una razionalizzazione (patto territoriale di Catania) (101); disposizioni che necessitano, quindi, di una ulteriore fase di negoziazione di livello aziendale e che possono essere considerate, quindi, una sorta di patto territoriale quadro. Altri patti, invece, pur contenendo in larga misura disposizioni che rinviano ad una complessa e articolata attività di gestione, monitoraggio ed attuazione successiva, prevedono disposizioni mirate a introdurre flessibilità del rapporto di lavoro già direttamente applicabili; misure che le imprese,

note

(97) Nel settore commercio questo tipo di partnership territoriale, pur fortemente sostenuta dal livello nazionale di settore, diventa lo strumento privilegiato per la introduzione di dosi massicce di flessibilità di livello aziendale (prolungamento degli orari di vendita, job sharing, contratti weekend, ricorso al lavoro atipico, part-time post maternità, incremento delle cause legittimanti il lavoro a termine, misure di agevolazione dell'uso dei contratti temporanei e dell'apprendistato ecc.), cfr. Ludovico, 2000, 269-275.

(98) Per es. il « patto territoriale per lo sviluppo e il lavoro nella provincia di Prato » del 1997 e poi il « patto di programma » del 1999 sottoscritto anche dagli enti locali e dalla camera di commercio; cfr. Giaccone, 2000, 34 ss.

(99) Oltre al Patto Milano lavoro, cit. alla n. 85, si possono citare: il patto dell'area metropolitana di Vienna, « Social partners cooperate to improve Vienna's labour market » *Eironline*, June 1999; il patto territoriale dell'area di Brussel, « Brussels-Capital Territorial Employment Pact examined, *Eironline*, Maggio, 2000. Sugli effetti occupazionali dei patti territoriali si v. « Territorial employment pacts boast 55,000 new jobs », *ESP*, 1999, n. 101, 10.

(100) Si possono citare, a titolo meramente esemplificativo, Il patto territoriale di Zeitz una città della ex Germania dell'est, « Territorial employment pacts in Germany, the example of Zeitz » *Eironline*, Luglio 1998 o il patto territoriale di Ferrara, su cui Biagi, 2000a, 19-22. Minicucci, 2000, 199-203.

(101) Lo si trova pubblicato nel sito web <http://www.lasiciliaweb.com/>

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva

Bruno Caruso

operanti nel territorio ed aderenti alle associazioni firmatarie, sono in grado di gestire direttamente, senza ulteriori code negoziali (102).

9. Gli effetti della diffusione dei patti territoriali per l'occupazione: a) l'accentuazione della crisi del contratto nazionale come baricentro del sistema di contrattazione collettiva

Da tempo ormai in Europa i sistemi negoziali centrali subiscono forti tensioni nel senso del loro decentramento. Tali tensioni nascono soprattutto su iniziativa del management in connessione con i processi di riorganizzazione dell'impresa. Il processo di decentramento del sistema negoziale è, dunque, in larga misura, determinato da spinte endogene ai processi di riorganizzazione produttiva e finanziaria delle imprese.

Gli osservatori più attenti hanno, tuttavia, rilevato che i patti territoriali potrebbero costituire il segnale più evidente di una tendenza al decentramento cui contribuiscono anche fattori esogeni al sistema contrattuale, fattori di tipo istituzionale: sarebbero cioè il segnale di una sorta di irresistibile ascesa del federalismo in Europa che, dai poteri pubblici, si estenderebbe fino alla più classica delle istituzioni (o dei sistemi) sociali, la contrattazione collettiva, influenzandola (103).

Si tratta di un giudizio non supportato da evidenze empiriche certe. Rimane il fatto che un po' in tutta Europa è evidente la crisi della funzione di baricentro del contratto collettivo nazionale, di settore o di industria, vero e proprio caposaldo delle relazioni sindacali nell'organizzazione fordista del lavoro (104).

Secondo questo filone di pensiero, sia le spinte verso alto, di livello europeo (105) sia le spinte verso il basso, di cui i patti territoriali sarebbero una tra le tante manifestazioni, metterebbero in discussione il ruolo centrale del contratto collettivo nazionale anche nelle sue ultime roccaforti (per esempio l'Italia).

Sembra, tuttavia, metodologicamente poco corretto porre una connessione di meccanica causalità tra modifica in senso federale degli assetti istituzionali e trasformazione della struttura contrattuale, per cui a determinati input giuridici in chiave di accentuazione del federalismo giuridico istituzionale, corrisponderebbero determinati output sociali (l'adeguamento lineare della struttura negoziale, per esempio, con spostamento del baricentro dal contratto nazionale di settore al contratto regionale, in seguito ad una riforma istituzionale ispirata ai principi del regionalismo costituzionale).

I processi di interferenza tra trasformazione dei sistemi giuridici in senso federale e sistemi sociali (la struttura della contrattazione collettiva) sono probabilmente più complessi e sottili di quanto una logica verticale e lineare di diretta influenza degli input giuridici sui sistemi sociali lascerebbe immaginare (106).

È tuttavia incontestabile che quanto più forte è il decentramento dei poteri dallo Stato centrale alle autorità territoriali periferiche, relativamente a competenze istituzionali che, direttamente o indirettamente, influenzano, differenziandoli, sia il costo (le retribuzioni) che il mercato del lavoro (politiche fiscali, tariffari e, competenze in materia di welfare (107), tutela del reddito, strumenti di flessibilità), tanto più si indebolisce la capacità regolativa, di standardizzazione e di uguagliamento del contratto collettivo nazionale.

Il rischio di una difesa ideologica e « simbolica » del contratto collettivo nazionale, come sembra prevalere in certi settori del sindacalismo italiano, è che essa produca l'effetto di un progressivo svuotamento, di fatto, della sua capacità di regolazione e del suo ambito di applicazione. Il rischio, dunque, è quello di una morte dolce, non ufficialmente dichiarata (magari non per abbandono ma per progressiva sostituzione con strumenti di differenziazione e destandardizzazione come i POC ed i patti territoriali e conseguente svuotamento della sua funzione topica di regolazione standard o minima dei trattamenti) (108).

L'alternativa a questa lenta dissoluzione della capacità regolativa del contratto nazionale è

note

(102) A titolo meramente esemplificativo, cfr. per es. il patto territoriale della Locride, il patto di Manfredonia, il contratto d'area di Crotone; si rinvia alla rassegna di Viscomi, 1999, 381-392. Sulle clausole di flessibilità dei patti calabresi cfr. pure Zoppoli, 1999, 1371 ss.

(103) Cfr. Treu, 2000b, 123-124.

(104) Cfr. Ferner, Hyman, 1998 eds.

(105) Cfr. Margisson, Sisson, 1998; Keller-Sörries, 1999, 330-344; Martin, 1999, 3-36; Pochet, 1998.

(106) Cfr. Caruso, 2001.

(107) Cfr. Balandi, 2001.

(108) Si tratta del medesimo rischio di ineffettività del contratto collettivo di settore in Germania cui gli stessi

un forte sostegno legislativo alla funzione di centralizzazione negoziale del contratto collettivo nazionale (come è avvenuto in Francia con discutibili risultati o come è avvenuto in Italia con interventi specifici e non generali) (109).

Sarebbe tuttavia paradossale che sindacati come quelli italiani, che hanno fatto del volontarismo nelle Relazioni Industriali e dell'astensionismo legislativo, una sorta di identità culturale, dovessero puntare sul ricorso alla legge per riaffermare la centralità e la insostituibilità della funzione di standardizzazione del contratto collettivo nazionale.

Oltretutto il contratto nazionale di categoria per sua stessa struttura e funzione, è strettamente connesso al ciclo di produzione industriale e fordista; può confrontarsi, nel suo massimo tasso di elasticità e flessibilità, con problemi di welfare aziendale e di mercato interno dell'impresa, oltre che fissare il costo del lavoro e stabilizzare le relazioni di potere tra i soggetti contraenti: le sue funzioni canoniche riguardano pur sempre la regolazione degli elementi fondamentali del rapporto di lavoro subordinato, retribuzione, orario, inquadramento.

Al contratto nazionale di lavoro, è invece preclusa la possibilità di afferrare le nuove issue di esclusione sociale legate al mercato del lavoro esterno all'impresa e al territorio. Ma sono pure precluse le funzioni di riorganizzazione degli stessi percorsi di carriera individuale del lavoratore subordinato o autonomo, nell'economia basata sulla conoscenza e nell'organizzazione del lavoro post fordista: percorsi basati non più su dinamiche ascendenti e verticali nel mercato del lavoro interno dell'impresa, ma connessi alla mobilità territoriale « nei luoghi di lavoro senza frontiere » dei distretti industriali (110).

Al contratto nazionale è, cioè, preclusa la funzione di intervento dinamico sul mercato del lavoro esterno all'impresa proprio perché contiene in sé una logica di regolamentazione (e di tutela) verticale e non orizzontale.

È possibile allora che i patti territoriali per l'occupazione, rispetto ai POC, finiscano per produrre effetti più destabilizzanti su consolidate strutture negoziali (in Italia sulla struttura della contrattazione per come conformata dal Patto sociale del 23 luglio del 1993, protocollo Ciampi).

È, dunque, comprensibile che la loro diffusione possa in qualche modo riaprire il capitolo della riforma della struttura della contrattazione collettiva e della riscrittura di quelle norme pattizie che, come in Italia, fissano la centralità e la prevalenza del contratto nazionale di categoria.

Contribuire in veste di protagonista alla diffusione destabilizzante dei patti territoriali e poi ignorare gli effetti di tale prassi sulla stabilità del sistema contrattuale basato sul contratto collettivo nazionale, lascia al sindacato una sola alternativa tra due metafore: quella tra lo struzzo che per non vedere cosa gli accade intorno mette la testa sotto la sabbia o quella dell'apprendista stregone.

Come raccordare contrattazione territoriale orizzontale e contrattazione verticale ai diversi livelli, sia sotto il profilo della distribuzione delle competenze sui contenuti, che degli attori, che infine delle norme di risoluzione dei potenziali conflitti regolativi, sarà una delle questioni che nel prossimo futuro si dovrà porre in testa al capitolo della riforma della struttura della contrattazione.

9.1. b) la trasformazione della rappresentanza sindacale

La diffusione dei POT produce effetti anche sui consolidati modelli di rappresentanza negoziale del sindacato e rimette in gioco la già tormentata nozione di rappresentatività soprattutto in quei sistemi, come quello italiano, in cui essa, con la rilevante eccezione

sindacati, di recente, hanno dovuto rimediare con gli accordi di autorizzazione alla deroga: v. gli autori cit. alla n. 52.

(109) Si fa riferimento alla riforma del part-time contenuta nel d.lgs. 61/2000 in occasione della attuazione della direttiva europea 97/81/CE. La disposizione legale che impediva alla contrattazione decentrata di derogare alle clausole del contratto nazionale di settore in materia di trattamento del lavoro supplementare, è stata successivamente abrogata (decreto correttivo febbraio 2001): per la vicenda, si rinvia a Lo Faro, 2000b. Ancora in vigore in Italia, invece, la norma legale che rafforza l'inderogabilità delle clausole retributive dei contratti collettivi nazionali ad opera dei contratti d'area, art. 203 della l. 23 dicembre 1996, n. 662, su cui da ultimo Lassandari, 2000, 452 ss. (110) Cfr. Stone, 2000.

note

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva*Bruno Caruso*

dell'impiego pubblico (111), è stata desunta empiricamente dalla forza negoziale dei soggetti protagonisti della tradizionale contrattazione verticale (di impresa o di settore).

Così come i POC riaprono la dialettica, che sembrava assestata tra sindacato e organismi aziendali di rappresentanza dei lavoratori (supra par. 5), la diffusione della concertazione territoriale attraverso i PTO ripropone una funzione di rilievo, se non nuovamente centrale, di un modello di organizzazione sindacale, quello orizzontale territoriale, in generale poco diffuso in Europa, ma politicamente ridimensionato negli anni del ciclo fordista, anche nei sistemi, come quello italiano, che ne avevano visto storicamente la prevalenza.

Nel momento e nella misura in cui il sindacato estende l'ambito della sua azione negoziale al di fuori dei confini dell'impresa per perseguire, nel territorio, politiche concertate di accesso al lavoro e di sviluppo locale, ma anche per regolare il lavoro disseminato sul territorio, risulta evidente che il tradizionale modello di rappresentanza industriale calibrato a misura della contrattazione verticale (di impresa o di settore, comunque rigidamente interna ai confini dell'impresa) risulta insufficiente ad esprimere la nuova ricchezza e complessità degli interessi tutelati e delle politiche perseguite (112).

Entra in tal modo in crisi una delle funzioni canoniche della rappresentanza negoziale del sindacato: quella di selezione, aggregazione e rappresentazione degli interessi che — sebbene sempre meno omogenei ed uniformi anche all'interno dell'organizzazione tayloristica — aveva, comunque, come punto di riferimento stabile e sicuro il confine delimitato dal rapporto di lavoro subordinato all'interno dell'azienda e non la differenziata sequenza di tipologie di lavori e di interessi spalmati sul territorio.

Nei patti territoriali per l'occupazione il sindacato rinuncia alla tradizionale funzione di tutelare l'interesse professionale specifico e settoriale di un gruppo omogeneo, come nel modello del craft unionism; o alla funzione di aggregare ed omogeneizzare la difformità degli interessi della tradizionale base di rappresentanza su un unico interesse, considerato egemone, come nel sindacalismo industriale verticale sviluppatosi a ridosso dell'organizzazione fordista nell'Europa continentale, fino alla svolta post industriale.

Nella concertazione territoriale, attraverso i PTO, l'organizzazione sindacale deve necessariamente farsi carico di mediare tra interessi generali, particolari e differenziati, spesso non solo in contrasto ma addirittura antagonisti, non imputabili soltanto a lavoratori subordinati, ma ad uno spettro amplissimo di figure lavorative che riflettono la frammentazione sociale e il nuovo arcipelago del lavoro e degli interessi della società post industriale.

Se — come prevedono specifiche misure di patti territoriali conclusi in Italia — si vuole contribuire ad incrementare lo sviluppo economico di aree a vocazione turistica bisogna acconsentire a politiche degli orari che accontentino le esigenze di flessibilità della grande distribuzione, salvaguardino al contempo il diritto al lavoro e all'impresa dei piccoli commercianti, tutelino i lavoratori del settore non consentendo la flessibilità senza regole ed una precarizzazione senza limiti.

Se si vuole favorire l'accesso al lavoro a fasce sociali deboli e marginalizzate si deve consentire, almeno transitoriamente, la destandardizzazione di trattamenti che potrebbero configgere, almeno in astratto, con il principio di parità formale (113). Se si vogliono perseguire politiche di recupero ambientale ed urbano, bisogna mediare e contrapporsi ad interessi magari legittimamente tutelabili ed aspramente tutelati dal sindacato verticale industriale (per esempio la tutela occupazionale in fabbriche obsolete ed inquinanti, ecc.). Questa nuova funzione della rappresentanza accentua dunque l'elemento della mediazione politica su quello della mediazione e tutela negoziale degli interessi professionali. Accentua il ruolo di interlocutore politico istituzionale del sindacato rispetto a quello di rappresentanza di interessi parziali. Inserisce il sindacato nel circuito della paludata e algida decisione politica della concertazione territoriale, ma lo costringe pure, un po' schizofrenicamente, a contaminare il proprio storico modello di rappresentanza con modelli tratti da altre esperienze sociali (l'ambientalismo, le associazioni di volontario, le associazioni giovanili: tutto ciò che rientra nel variegato fenomeno di aggregazione scaturente dalla generica e un po' nichilista contrapposizione alla globalizzazione).

Ma in tal modo il movimento sindacale finisce per mettere in discussione il fondamento stesso della sua originaria legittimazione rappresentativa, la sua base materiale di rappresentanza, oltre che i criteri tecnico formali del suo mandato.

note

(111) Cfr. Caruso, 1999, 225-262.

(112) Cfr. Accornero, 1992.

(113) Cfr. Caruso, 2000.

Il sindacato rimane pur sempre un'organizzazione di interessi, i criteri della sua rappresentatività, sia giuridico formali che politico istituzionali, hanno sempre fatto riferimento ad un dato di consenso, presunto o misurato, di natura elettorale o associativa, riferito comunque ad una base certa di rappresentanza (il lavoro subordinato).

L'erosione della tradizionale base di rappresentanza porta, dunque, il sindacato inevitabilmente a tentare di allargare il raggio della propria azione sia sul territorio (PTO) sia nell'impresa (POC).

Nel momento in cui il sindacato prova a gestire servizi e non solo tutele per i lavoratori subordinati, ovvero a radicarsi nel territorio e a governare il mercato del lavoro esterno all'impresa, insieme ad altri soggetti privati ed istituzionali, cambia il punto di riferimento classico di rilevazione e misurazione della sua rappresentatività.

Nel perseguimento delle politiche dei patti territoriali chi deve avere più « voice »: i sindacati che rappresentano i nuovi lavoratori precari, le nuove marginalità sociali, le c.d pantere grigie (i pensionati) il cui tasso di sindacalizzazione grazie ad oculate politiche di servizio territoriale è cresciuto in Italia in progressione geometrica, ovvero le tradizionali rappresentanze verticali del lavoro industriale in declino (114)? Come si misura la rappresentatività dei diversi sindacati e come la si compara, come la si pesa? Si tratta di una ponderazione soltanto politico istituzionale o si deve far riferimento anche ad altri parametri? Ma la sintesi politica necessaria per questo tipo di concertazione degli interessi, ha qualcosa a che vedere con la peculiare legittimazione sindacale fondata sul consenso, associativo o elettorale che sia, e quindi sulla rappresentatività? Ed a livello locale la mediazione politica, al contrario che nella concertazione nazionale, è sempre collegata con interessi visibili, concreti collegati a gruppi in grado di esercitare « voice » e immediata forza di pressione?

È come se per un paradosso, non così inspiegabile in verità, il metodo della concertazione — che la commissione vuole diffondere dal centro in periferia — si portasse dietro insieme alle sue virtù, anche la vaghezza e la difficoltà dei criteri di rilevazione della rappresentatività sindacale, tipiche del circuito di concertazione di livello comunitario (115).

Al di là delle specifiche questioni dei criteri e dell'ambito in cui misurare la rappresentatività del sindacato, è evidente che più aumenta il suo coinvolgimento istituzionale, più se ne accentua la legittimazione dall'alto (top down), più se ne affievolisce la legittimazione rappresentativa attraverso il consenso (bottom up); ma proprio il consenso che deriva dalla capacità di selezionare gli interessi e dal perseguimento di consequenziali politiche di tutela di gruppi socialmente identificati, costituisce l'essenza e la ragione d'essere di questa storica formazione sociale protagonista del secolo breve.

Se questo sia il sintomo di un inevitabile ed irreversibile declino o della difficoltà di un processo di rinascita e di radicale trasformazione del « cigno » sindacale è ancora presto per dirlo: il dibattito è comunque aperto.

10. Conclusioni

Con questo saggio si è voluto mettere un po' d'ordine nella varietà delle prassi riconducibili al fenomeno del partenariato sociale; si tratta di prassi che vanno diffondendosi, anche se in modo non equilibrato, un po' in tutta Europa ma che sono in qualche misura indicative di nuove tendenze.

I patti sociali decentrati, in particolare possono essere ricondotti a due grandi categorie, i Patti per l'occupazione e la competitività (POC) e i Patti Territoriali per l'occupazione (PTO). All'interno di ognuna di queste categorie persistono significative differenze di strumenti e di obiettivi, ma che, comunque, non impediscono di caratterizzare ogni Patto come appartenente all'una o all'altra categoria.

Entrambe le tipologie, pur riconducibili al generale fenomeno del decentramento dei sistemi negoziali, rispondono, infatti, a due logiche distinte di relazioni collettive, evidenziate anche da un diverso elemento giuridico formale: i POC sono essenzialmente accordi bilaterali, in cui l'attore pubblico non partecipa formalmente, limitandosi ad un ruolo di mallevadore (garante) esterno. Rispetto alla contrattazione collettiva tradizionale di tipo distributivo di

(114) Cfr. Piu, 2000, 83-90.

(115) Cfr. Lo Faro, 2000a, 125 ss.; Guarriello, 2000, 23-29. In generale sul problema della rappresentatività sindacale nei patti territoriali, si rinvia a Zoppoli, 1999, 1371 ss.

**Patti sociali decentrati,
sindacato e contrattazione
collettiva***Bruno Caruso*

livello aziendale, i POC si distinguono, tuttavia, per l'accentuato metodo partecipativo che sembra in qualche misura riproporre, su nuove basi, il dualismo tra sindacato e rappresentanze dei lavoratori. Con riferimento ai contenuti i POC hanno fondamentalmente per oggetto lo scambio flessibilità versus tutela occupazionale (in particolare degli insider); ma si caratterizzano pure per l'allargamento del loro contenuto a questioni di solito riservate alla unilaterale gestione del management (politiche delle risorse umane, incentivi individuali, ecc.).

I PTO, invece, si contraddistinguono sul piano giuridico formale per la partecipazione diretta e attiva dall'attore pubblico sia nel momento genetico della loro sottoscrizione, che nella fase successiva di gestione e attuazione. Sul piano dei contenuti i PTO sono caratterizzati dall'ampio spettro di politiche pubbliche perseguite (le politiche del lavoro, normalmente, riflettono i quattro pilastri comunitari). Due le tendenze generali evidenziate dai PTO: negli ordinamenti giuridici in cui l'azione pubblica è informata ai principi del diritto amministrativo, i PTO sono uno dei segni più evidenti della ricaduta della globalizzazione economica sui sistemi giuridici, con la conseguente fuga delle amministrazioni statali e sub statali dal diritto pubblico verso sponde contrattualistiche, anche per il perseguimento di interessi generali. Ma i PTO segnano pure la tendenza al decentramento della concertazione sociale che, pur senza correlazioni meccaniche, può essere attribuita alla irresistibile ascesa del federalismo istituzionale cui si assiste un po' in tutta Europa. Costituiscono una sorta di anticipazione degli scenari delle possibili trasformazioni delle strutture portanti del diritto del lavoro, (tradizionalmente collegato al territorio nazionale) sottoposto alle tensioni provocate dai mutamenti istituzionali nel segno del federalismo.

I PTO danno, infine, la misura delle difficoltà di regolazione uniforme affidata al contratto nazionale di categoria e della insufficienza di un ruolo della rappresentanza sindacale, relegato soltanto all'interno dei confini, ormai evaporati, della impresa e del lavoro subordinato classico.

Sia i PTO che i POC producono effetti di destabilizzazione sui sistemi sociali (i sistemi di contrattazione collettiva), su sistemi giuridici (le norme di diritto del lavoro) consolidati, ma pure sugli assetti e gli equilibri nel rapporto tra le fonti nei diversi ordinamenti; ciò soprattutto nei sistemi giuridici che basano la loro tenuta sulla inderogabilità delle norme di diritto del lavoro sia di natura legale che contrattuale (in particolare del contratto nazionale di categoria); si tratta di effetti con i quali, i giuristi del lavoro stanno ormai da tempo facendo i conti (116).

Sono fenomeni rappresentativi, in qualche misura, della crisi dei quattro pilastri fondamentali sui cui si è fondato il diritto del lavoro post bellico soprattutto nei paesi dell'Europa continentale (lo Stato nazionale, la grande fabbrica fordista, la piena occupazione, la rappresentanza generale del sindacato) (117). Ma sono fenomeni che riflettono pure la grande capacità di adattamento del diritto del lavoro, il quale pur identificandosi con lo Stato nazionale, da esso è riuscito nel tempo ad emanciparsi; sono il segno più evidente di come il diritto del lavoro incardinato nella struttura portante dello Stato è riuscito a svilupparsi in un humus culturale, quello del pluralismo giuridico (e delle correlate prassi sociali) che ne costituisce ancora la sua essenza ultima e il senso della sua perdurante vitalità.

Se è vero che per i giuristi forse è più complicato, di quel che potesse apparire qualche anno fa, capire quale possa essere l'uso più virtuoso della legge per incidere sulla disoccupazione e non soltanto per consolidare la tutela del lavoro subordinato (118), è pur vero che proprio la capacità del diritto del lavoro di reinventare se stesso ed i propri strumenti (di riscoprire per esempio l'efficacia del contratto e del consenso per governare il mercato del lavoro), ne fanno il segno tangibile della propria perdurante capacità di dialogo non solo con la modernità, ma anche con quel che viene dopo.

note

(116) Fra i tanti Supiot, 1999, 431-437; Collins, 2001, 1997; Simitis, 1997, 609-641; Caruso, 2000.

(117) Cfr. D'Antona, 1998, ora in Caruso, Sciarra, 2000.

(118) Cfr. Supiot, 1997, 229-242.

Accornero (1992), *La parabola del sindacato: ascesa e declino di una cultura*, Bologna, Il Mulino.

Aicardi (1997), « La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri », in *RTDP*.

Alarcon Caracuel (2000), « Cuatro lustros de derecho del trabajo en España: entre la consagración del Estado Social y el efecto de las crisis económicas », in AA. VV., *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*, Marcial Pons, Madrid - Barcellona, 26 ss.

Antonmattei (2000), *Le temps dans la négociation 35 heures*, in *DS*, 3, 305 ss.

Auvergnon (2000), « Work-time Reduction in France: the Role of Collective Bargaining in Implementing the Law », *IJCLLIR*, 16, 3, 201 ss.

Balandi (2001) « La previdenza sociale nel federalismo », di prossima pubblicazione su *LD*.

Barbera (2000), *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, PIE.

Becattini (2000), *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Torino, Bollati Boringhieri.

Bellardi Bordogna (1997), *Relazioni industriali e contrattazione aziendale: continuità e riforma nell'esperienza italiana recente*, Milano, Angeli.

Biagi (2001), *Towards a European Model of Industrial Relations? Building on the First Report of the European Commission*, Kluwer.

Biagi (2000a), « Il contratto di prima esperienza nel patto territoriale di Ferrara », *Guida al lavoro Il sole 24 ore*, 31, 19-22.

Biagi (2000b), « Il patto Milano Lavoro: un'intesa pilota », *DRI*, 2, 127-134.

Bispinck, Reinhard (1997), « Deregulierung, Differenzierung und Dezentralisierung des Flächentarifvertrags. Eine Bestandsaufnahme neuer Entwicklungstendenzen der Tarifpolitik WSI Mitteilungen », 50, 8, 551-560.

Bobbio (2000), « Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione » *S&M*, 58.

Bolcan Goldstein (2000), « La via milanese alla concertazione. Il patto per il lavoro » *Lavori.QRS*, 1, 3, 91-105.

Bonomi, De Rita (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale: dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri.

Bordogna, Cella (2000), « Stato e relazioni industriali: ammissione, esclusione, correzione », *S&M*, 58, 25 ss.

Brown (2000), « Putting Partnership into Practice in Britain », *BJIR*, 38, 2, 299-316.

Brussels-Capital Territorial Employment Pact examined, *Eironline*, May, 2000.

Cahin (1999), « Le zones franches urbaines », *AJDA*, 65, 6, 467-477.

Cappelli (1999), *The New Deal at Work*, Boston, Harvard, Business School Press.

Cappelli (1985), « Plant Level Concession Bargaining », *ILRR*, 38, 3, 90 ss.

Cappelli, McKersie (1985), « Labor and the Crisis in Collective bargaining », in *Challenges and Choices facing American Labor*, T.A. Kochan (ed), Cambridge, The Mit Press.

Carbon (2000), « Concertare e programmare in ambito regionale. Il caso delle Marche », *Lavori.QRS*, 1, 3, 62-63.

Cariola (1999), I « Patti territoriali », in Osservatorio sulle fonti, a cura di U. De Servio, Torino.

Caruso (2001), « Gli esiti della globalizzazione: disintegrazione o trasformazione del diritto del lavoro? » paper presentato al convegno di Trento su « Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sopranazionali » 22-23 novembre, di prossima pubblicazione.

Caruso (2000), « Le politiche di immigrazione in Italia e in Europa: più stato e meno mercato », in *DML*, 2, 2, 279 ss.

Caruso (1997), « L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro », in *DLRI*, 19, 458 ss.

Caruso (1992), *Rappresentanza Sindacale e Consenso*, Milano, Angeli.

Caruso (1999), « Rappresentanza e rappresentatività nel pubblico impiego riformato: l'interramento del 'cratere' », *LPA*, 2, 2, 225-262.

Caruso (2001), « Strutture contrattuali e riforme federaliste: si condizionano reciprocamente? » di prossima pubblicazione su *LD*.

Collins (2001), « Regulating the Employment Relation for Competitiveness » in *ILJ*, 30, 1, 49-71.

Collins (1998), « Flexibility and Empowerment », in T. Wirthagen. (ed), *Advancing theory in labour law and industrial relations in a global context*, Amsterdam, North Holland, 120 ss.

Collins (1997), « The Productive Disintegration of Labour Law », *ILJ*, v. 26, 4, pp. 295-310.

Commissione Europea (2000a), Industrial relations in Europe, COM(2000) 113 final REPORT.

Commission of the European Communities (2000b), Commission discussion paper The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership', COM (2000) 11 Final.

Commission of the European Communities (1998a), « Communication from the Commission adapting and promoting the social dialogue at Community level », COM (98) 322 Final at 19-21 ¶ 6.2-6.4

Commission of the European Communities (1998b), « Communication from the Commission - Social action programme (1998-2000) », COM (98) 259 Final at 5 § III.

Commissione Europea (1997), « Commission of the European Communities, Green Paper - Partnership for a new organisation of work », COM (97) 128 Final.

Commissione Europea (1996), « Commission of the European Communities, Commission Communication concerning the Development of the Social Dialogue at Community level », COM (96) 448 Final.

Commissione Europea (1994), « Commission of the European Communities, European Social Policy - A

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva
Bruno Caruso

Bibliografia

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva

Bruno Caruso

Bibliografia

Way Forward for the Union – A White Paper », COM (94) 333 Final.

Commissione Europea (1993), « Commission of the European Communities, Green Paper – European Social Policy - Options for the Union », COM (93) 551 Final.

Contarino (1998), « Concertational and Free-Market Paths To Successful Territorial Economic Adjustment: Labour Unions and Adjustment in the 1990s », *BJIR*, 36, March, 27-41.

« **Cooperative modernisation: role of the social partners** », Address by Allan Larsson, Director General - DG Employment and Social Affairs, Hans Bockler and Bertelsmann Foundations and ETUI, Brussels, 28.4.1999, « <http://europa.eu.int/comm/dgs/employment-social/speeches/990428al.html>

Crouch (1998), « The Globalize Economy: An End to the Age of industrial Citizenship » in T. Wilthagen (ed), *Advancing theory in labour law and industrial relations in a global context*, Amsterdam: North Holland.

Damaska (1991), *I volti della giustizia e del potere*, Bologna, Il Mulino, 49 ss.

D'Antona (1987), « Pubblici poteri nel mercato del lavoro, amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente » *RIDL*, I, 226-291, ora in *Opere*, B. Caruso e S. Sciarra (2000 a cura di), Milano, Giuffrè, III, 2, 669-736.

D'Antona (1998), « Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità », *RGL*, I, 311-331, ora in *Opere*, I, B. Caruso e S. Sciarra (2000 a cura di), Milano, Giuffrè, 221 ss.

D'Auria (1998), « Autorità e contratto nell'amministrazione italiana », in *PD*, giugno, 201 ss.

Davies 2000, « Lavoro subordinato e lavoro autonomo, in *DRI*, 2, 207 ss.

Deakin 2000, « The many Futures of the Contract of Employment » paper presentato at Intell Conference, Toronto, settembre.

Dombois (1999), « Verso un nuovo modello nel rapporto di lavoro? L'erosione di normali rapporti di lavoro e le nuove strategie », in F. Bianchi e P. Giovannini (eds), *Il lavoro nei paesi d'Europa; un'analisi comparativa*, Milano, Angeli.

Economic and Social Committee (1998a), Opinion on 'Cooperation with charitable associations as economic and social partners in the field of social welfare', O.J. C 73/92 (1998).

Economic and Social Committee (1998b), Opinion on the 'Green Paper - Partnership for a new organization of work', O.J. C 73/122 (1998).

EIRO Annual Review 1999 (2000), Dublin.

European Parliament (1998), « Resolution on the Commission Green Paper 'Partnership for a new organization of work' », O.J. C 14/34 (1998).

« European social model - social dialogue; New challenges: Global economy, enlargement », Address by Allan Larsson, Director General - DG Employment and Social Affairs, Austrian Presidency Conference, Vienna, 9-10.11.1998, <http://europa.eu.int/comm/dgs/employment-social/speeches/981110al.html>

Faleri (2001), *Il diritto individuale all'informazione nel quadro comunitario*, tesi di dottorato, Università degli studi di Catania, Dottorato di ricerca in diritto del lavoro europeo, XII ciclo.

Falkner (1996), « European Works Councils and the Maastricht Agreement: Towards a New Policy Style », *JEPP*, 3, 2, 192-208.

Ferner, Hyman (1998 eds), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford, Blackwell.

Ferrara (1999), « La programmazione negoziata fra pubblico e privato » in *Dir. Amm.*, 2-3, 429-472.

Ferrarese (2000), *Le istituzioni della globalizzazione, diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino.

Ferraro (19998) « Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo, in *DLRI*, 79, 469 ss.

Fertag, Pochet (2000 eds.), *Social Pacts in Europe - New dynamics*, ETUI/OSE.

Filella, Hegewisch (1994), 'European Experiments With Pay and Benefits Policies', in C. Brewster and A. Hegewisch (eds), *Policy and Practice in European Human Resource Management: The Price Waterhouse Cranfield Survey*, London: Routledge, 89-106.

Frenkel, Korczynski, Shire, Tam (1999), *On the Front Line, Organization of Work in the Information Economy*, Ithaca and London, ILR, Press.

Giaccone (2000), « Contrattazione territoriale come infrastruttura dello sviluppo locale » *Lavori.QRS*, 1, 3, 13-45.

Guarriello, « Spunti critici in tema di rappresentanza sindacale europea » *D&L*, 9, 1, 23-29.

Heaton, Mason, Morgan (2000), « Trade unions and partnership in the health service » *ER*, 22, 4, 315-333.

Haynes, Allen (2000), *Partnership as union strategy: a preliminary evaluation*, in *ER*, 23, 2, 164-187.

Huiskamp (1998), « Diversity of Employment Relations: collective bargaining Regenerates (in the Netherlands), but does Industrial Relations Theory? » in T. Wilthagen. (ed), *Advancing theory in labour law and industrial relations in a global context*, Amsterdam, North Holland.

Hyde (1997), « Employee Identity Caucuses in Silicon Valley: Can they Transcend the Boundaries of the Firm? », in *LLJ*, August, 491-97.

Jefferys (2000), « A Copernican Revolution' in French Industrial Relations: Are The Times changing? » *BJIR*, 38, 2, 241-260.

Katz and Darbishire (2000), *Converging Divergences, Worldwide Changes in Employment System*, Ithaca, ILR Press.

Keller, Sörries (19999), « Sectorial social dialogues: new opportunities or more impasses? » *IRJ*, 30, 4, 330-344.

Kotthoff (1998), « Work councils and economic restructuring Betriebsräte zwischen Beteiligungsofferten und gnadenlosem Kostensenkungsdiktat », in IRRRA, Developing competitiveness and social justice: the interplay between institution and social partners, XI World Congress, Bologna.

- Krieger** (2001), « A Vote of Confidence for Collective Bargaining in Europe: New Developments in Company Level Employment Pacts » in M. Biagi (ed) *Towards a European Model of Industrial Relations? Building on the First Report of the European Commission*, Kluwer.
- Knudsen** (1995), *Employee Participation in Europe*, London, Sage.
- La Galès** (1998), « La nuova *political economy* delle città e delle regioni », *S&M*, 52, aprile, 53-91.
- Larpin** (1999), Le zones franches n'ont pas fait de miracle pour l'emploi, *Liason sociale Mensuel*, 1, 40-42.
- La Spina, Majone** (2000), *Lo stato regolatore*, Il mulino: Bologna.
- Lassandari** (2001), *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, Giuffrè, Milano.
- Laville, Gardin** (1999), *Le iniziative locali in Europa*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Lo Faro** (2000), « Europei comunitari e comunitarizzati: i contratti collettivi nell'era della sopranazionalità » in *RGL*, 4, 861-898.
- Lo Faro** (2000b), « Occupazione adattabile e autonomia negoziale privata nella riforma del part-time, » di prossima pubblicazione ne *GDLRI*.
- Lo Faro** (1999), *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria*, Milano, Giuffrè.
- Lopez** (2000), « *Il pacte per a l'ocupació a Catalunya 1998-2000: verso una strategia locale per l'occupazione?*, *DRI*, n. 4/X, 501-506.
- Ludovico** (2000), « Il rilancio della bilateralità, la flessibilità e il decentramento nel rinnovo contrattuale del commercio », *DRI*, 2, 269-275.
- Lyon Caen** (1993), *European Employment and Industrial Relations Glossary: France*, London Sweet & Maxwell, n. 524.
- Magnaghi** (2000), *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Manzella** (1997) « Patti Territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata », *RGM*, 3, 789-844.
- Margisson, Sisson** (1998), « European Collective Bargaining: A Virtual Prospect? », *JCMS*, 36, 4, p. 511 ss.
- Martin** (1999) « Wage Bargaining under Emu: Europeanization, Re-Nationalization or Americanisation? » *WP Centre for European Studies, Harvard University*, April, 3-36.
- Martinez Lucio, Weston** (2000), « European Works Councils and Flexible Regulation: The Politics of Intervention », *EJIR*, 6, 2, , 205- 216.
- Minicucci** (2000), « I contratti di prima esperienza: un nuovo strumento di flessibilità contrattata », *Lavori.QRS*, 1, 3, 199-203.
- « **Modernisation of Europe and the role of social partners** », Speech by Allan Larsson, Director General - DG Employment and Social Affairs, Presidency Conference on the Social Dialogue, Helsinki, 2.11.1999, « [rshttp://www.europa.eu.int/comm/dgs/employment-social/speeches/991102a1.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/dgs/employment-social/speeches/991102a1.pdf)
- Montoya Melgar** (1999), « Estabilidad en el empleo y nuevas propuestas de fomento de la contratación indefinida », *DL*, p. 22 ss.
- Perulli** (1996), *Il lavoro autonomo*, Giuffrè, Milano.
- Perulli** (1998 a cura di) *Neoregionalismo, l'economia arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Pino** (1998) « Decentramento e intervento pubblico sul mercato del lavoro: dalle commissioni regionali per l'impiego, alle nuove commissioni permanenti », *RGL*, 50, 31-91.
- Piu** (2000), « Lo Spi: una categoria generale nel territorio » *Lavori.QRS*, 1, 3, 83-90.
- Pochet** (1998a), « Renegotiating the Social Contract in the Shadow of EMU: Decentralisation, Europeanization, or Ri-nationalization? » WP, European Center of Harvard University.
- Pochet** (1998b), « Les pactes sociaux dans les années 1990 », *ST*, 2, 173-190.
- Quentin** (2000), « The Role of Local and Regional Authorities in the draft Employment Guidelines », Dublin Castle, Ireland, October.
- Regini** (2001), « Social pacts in the EC Report on Industrial Relations in Europe », in M. Biagi ed. (2001).
- Regini** (2000), « Between Deregulation and Social pacts: The Responses of European Economies to Globalisation », *P&S*, 28, March, 5-33.
- Regini** (1996), « Le implicazioni teoriche della concertazione italiana » *GDLRI*, 72, 729-743.
- Ricci** (2001), « La comunitarizzazione « leggera » come terza via nel diritto del lavoro? Il caso della disciplina degli orari di lavoro in Gran Bretagna », di prossima pubblicazione in *DLRI*, n. 2, 2001.
- Roccella** (2000), « Contrattazione collettiva, azione sindacale, problemi di regolazione del mercato del lavoro, in *LD*, 3, 371 ss.
- Roche** (2000), « The End of New Industrial Relations? », *EJIR*, 6, 3, 261-282.
- Roper** (2000), « Quality management and trade union in local services », *ER*, 22, 5, 442-466.
- Sapelli** (2000), « Le relazioni industriali europee: riflessioni sulle linee di tendenze per l'elaborazione di uno schema interpretativo », in corso di pubblicazione.
- Scarpelli** (2000a), « Diritti di informazione individuali e Collettivi: l'incidenza sulla configurazione del contratto di lavoro », *RGL*, 2, 271-287.
- Scarpelli** (2000b), « Il patto Milano lavoro: le ragioni di un dissenso », *DRI*, 2, 135-140.
- Scarpelli** (1999), « Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione del rapporto dei lavoratori parasubordinati, in *LD*, 553.
- Selmini** (1999), « Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità: il caso italiano », *Polis*, 13, 1, 121-141.
- Sennet** (1999), *The corrosion of character. The personal consequences of Work in the New Capitalism*, New York - London, Norton & Company.
- Simitis** (1997), « Il diritto del lavoro ha ancora un futuro? », *GDRLI*, 76, 609-641.

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva
Bruno Caruso

Bibliografia

Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva

Bruno Caruso

Bibliografia

Sisson and Martin Artiles (2000), « Handling Restructuring Collective Agreements on Employment and Competitiveness », Dublin.

Sisson, Freyssinet, Krieger, O'Kelly, Schnabel, Sefert (1999), « Pacts for Employment and Competitiveness Concepts and Issues », Dublin.

« Social partners cooperate to improve Vienna's labour market » *Eironline*, June 1999.

« Social Partnership in Action », Speech by Commissioner Padraig Flynn, Leicester, 10.9.1998, « <http://europa.eu.int/comm/dgs/employment-social/speeches/980910pf.html>

Stone (2000), « Employment Regulation in a Boundaryless Workplace », paper presentato at Intell Conference, Toronto, settembre.

Strauss (1999), « Collective Bargaining, Unions, and Participation », in *Organizational participation myth and reality*, F. Heller, E. Pusic, G. Strauss and B. Wilpert, Oxford, OUP, 97 ss.

Streeck (1986), « The uncertainties of management in the management of uncertainty: employers, labour relations and industrial adjustment in the 1980s », Berlin: Wissenschaftszentrum.

Streeck (1995), Neo-voluntarism: A New European Social Policy Regime?, *ELJ*, 1, 1, 31-59.

Streeck (2000), « Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva », *SM*, 59, 13.

Streeck (1997), « Industrial citizenship under regime competition: the case of European work councils », *JEPP*, 4, 4, 643-664.

Supiot (1999), « Transformation du travail et devenir du droit du travail in Europe », *DS*, 5, 431-437.

Supiot (1997), « De bon usage des lois en matière d'emploi », *DS*, 11, 229-242.

« Territorial employment pacts boast 55,000 new jobs », *ESP*, 101, 1999, 10.

« Territorial employment pacts in Germany, the example of Zeits » *Eiroline*, July 1998.

Terry (1999), « System of collective employees representation in non-union firms in the UK », *IRJ*, 30, 1, 16-30.

Teubner (1999), *Diritto policontestuale: prospettive giuridiche della pluralizzazione dei mondi sociali*, Napoli, La città del sole.

Teubner (1986), « After Legal Instrumentalism? Strategic Model of Post-Regulatory Law » in G. Teubner, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, De Gruyter, 311.

« The Social Partners and the modernisation of work organisation », Speech by Allan Larsson, Director General - DG Employment and Social Affairs, Conference on the Future of Workers'Co-determination in the Netherlands in a European context, The Hague, 6.4.2000, « <http://www.europa.eu.int/comm/dgs/employment-social/speeches/000406al.pdf>

Tiraboschi (2000), « Le politiche per l'occupazione tra crisi della contrattazione collettiva nazionale e spinte federalistiche », *D&PL*, 10, 741-744.

Topo (1997), « Tutela e rappresentanza degli interessi collettivi nel lavoro autonomo », in *LD*, 203 ss.

Traxler and Woitech (2000), « Transnational Investment and National Labour Market Regimes: A case of Regime Shopping' », *EJIR*, 6, ..., 141-159.

Traxler (1999), « The state in industrial relations: A cross-national analysis of developments and socio-economic effects », *EJPR*, 36, 55-85.

Traxler (1997), « The logic of Social Pacts » in G. Fajertag and P. Pochet, *Social Pact in Europe*, Brussels, ETUI.

Traxler (1995), « Farewell to Labour Market Associations? Organised versus Disorganised Decentralisation as a Map for Industrial Relations », in C. Crouch and F. Traxler, *Organised Industrial Relations in Europe: What Future?* Aldershot, Avebury.

Treu (2000a), « Il diritto del lavoro: realtà e possibilità », in *ADL*, 3, 467-535.

Treu (2000b), « Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo », *DRI*, 2, 123-126.

Triglia (2000), « Regolazione territoriale e azione sindacale », *Lavori.QRS*, 1, 3, .

Triglia (1999), « Capitale sociale e sviluppo locale », *S&M*, 57, 419-440.

Viscomi (2000), « Mercato regole diritti » paper presentato alla conferenza su « Occupazione e competitività: quale regole per il lavoro? » Benevento 16 giugno.

Viscomi (1999), « Flessibilità contrattuale in quattro contratti d'area », *DML*, 1, 2, 381-392.

Viesti (2000), *Come nascono i distretti industriali*, Bari, Laterza.

Visser (1998), « Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands », *BIIR*, 36:2, June, 262-292.

Zagelmeyer (2000), « Innovative on Employment and Competitiveness in the European Union and Norway », Dublin.

Zoccatelli (1998), « I patti territoriali e i contratti d'area: genesi, realizzazioni e questioni irrisolte », *Le istituzioni del federalismo*, 1-2, 261-283.

Zoppoli (2001), « Il contratto collettivo con funzioni normative nel sistema delle fonti » bozza provvisoria, del Rapporto finale per la sessione speciale su « Il contratto collettivo » Aidlass Giornate di studio, Foggia Baia delle Zagare, 25-26 maggio.

Zoppoli (1999), « Lavoro flessibile, rappresentanza e contrattazione collettiva nella programmazione negoziata (con particolare riguardo al mezzogiorno d'Italia) », in *Studi in onore di G. Giugni*, II, Cacucci, Bari.

Weston (2000), « European Works Councils and Flexible Regulation: The Politics of Intervention » *EJIR*, 6, 2, 209.

Europa e immigrazione: verso l'adozione di un metodo aperto di coordinamento a livello UE

Olga Rymkevitch ()*

Sommario

1. Le competenze dell'Unione Europea in materia di immigrazione: dal Trattato di Roma del 1957 al Trattato di Amsterdam del 1997. **2.** Le competenze di cui all'art. 63 del Trattato di Amsterdam e le prospettive aperte dal Consiglio Europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999. **3.** Verso l'adozione di un « *metodo aperto* » di coordinamento delle politiche comunitarie in materia di immigrazione. **4.** L'implementazione delle linee guida per l'immigrazione mediante l'elaborazione del Piano Nazionale per l'immigrazione.

1. Le competenze dell'Unione Europea in materia di immigrazione: dal Trattato di Roma del 1957 al Trattato di Amsterdam del 1997

Nonostante il fenomeno migratorio abbia assunto in Europa una rilevanza politica, economica e sociale da almeno un trentennio (1), raggiungendo dimensioni ed aspetti per taluni versi preoccupanti ad inizio degli anni Novanta, tanto da « mettere in forse la resistenza delle varie giunture » dei deboli sistemi di welfare occidentali (Caruso, 2000, 1), è solo nel corso degli ultimi anni che si è cominciato a discutere di una armonizzazione e/o coordinamento a livello comunitario delle politiche *per e della* immigrazione (cfr. per tutti: Baldwin-Edwards, 1997, Caruso, 2000, spec. § 2) (2).

La circostanza si spiega agevolmente, almeno da un punto di vista strettamente giuridico-istituzionale, in ragione del fatto che solo con il Trattato di Amsterdam del 1997 sono state attribuite specifiche competenze all'Unione Europea in materia di immigrazione e asilo (capitolo IV del Trattato CE). Non che, in precedenza, l'ordinamento giuridico comunitario fosse « del tutto reticente rispetto al tema dell'immigrazione. Ma le diverse basi giuridiche astrattamente disponibili in materia non (risultavano) accomunate da una coerente linea ispiratrice » (Lo Faro, 1999, 24; per le competenze comunitarie cfr. Hailbronner, 2000).

Nel diritto comunitario il cittadino extracomunitario non è mai stato titolare di diritti

note

(*) Il presente saggio costituisce una breve sintesi di un più ampio lavoro in tema di « *Problemi e prospettive delle politiche di immigrazione in Italia e in Europa* », svolto dall'A., in qualità di borsista della Facoltà di Relazioni Internazionali della *Sankpeterburgsky Gosudarstvenny Universitet (Russia)*, durante un periodo di soggiorno presso il Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Ringrazio il prof. Michele Tiraboschi che ha letto varie versioni del presente scritto fornendomi preziosi consigli per la redazione del testo finale.

(1) Giustamente Caruso, 2000, ricorda che per tutti gli anni Cinquanta e Sessanta il fenomeno della immigrazione ha interessato unicamente i Paesi Europei economicamente più solidi, bisognosi di manodopera, rilevando dunque, semplicemente, alla stregua di un fenomeno economico (non sociale e neppure politico), puramente « legato alle dinamiche del mercato del lavoro ».

(2) Per la distinzione concettuale tra politiche *per* l'immigrazione e politiche *della* immigrazione, come noto risalente alla *immigration law* nord-americana, cfr., nella letteratura italiana, D'Auria, 1997, 141. In sintesi: mentre le prime contemplano tutte le misure nei confronti degli immigrati già presenti sul territorio nazionale, le seconde riguardano gli interventi per fronteggiare la pressione migratoria e regolare i flussi in ingresso dei nuovi immigrati.

Europa e immigrazione
Olga Rymkevitch

esplicitamente definiti. Solo recentemente, con la promulgazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Nizza, dicembre 2000), sono stati in linea di principio estesi, seppure in modo da taluno definito « fuorviante » (Weiss, 2001, 349), i diritti sociali fondamentali anche ai cittadini di Paesi terzi che legittimamente risiedono all'interno della Comunità, in considerazione del loro carattere di « diritti universali ».

Nell'ambito dell'impianto originario del Trattato di Roma, la Comunità Europea non aveva infatti una competenza formale in materia di politiche di immigrazione. La « questione » migratoria veniva affrontata solo indirettamente, nell'ambito delle strategie di realizzazione del mercato interno, e, in particolare, della libera circolazione delle persone, nonché nel quadro della cooperazione con i Paesi terzi (Neri, 1982; Hailbronner, 2000). Le norme in materia di ingresso, stabilimento e accesso al lavoro dei cittadini extracomunitari (e i relativi diritti politici e sociali) rimanevano pertanto di competenza esclusiva degli Stati membri. In questo contesto, la situazione giuridica dell'immigrante non poteva che variare, anche in modo rilevante, da Paese a Paese.

La spiegazione di tutto questo si rinviene nella finalità essenzialmente economica che ha sempre caratterizzato, come noto, il progetto dell'integrazione europea. L'obiettivo originario del Trattato di Roma è stato quello della realizzazione del mercato comune, così come l'obiettivo dell'Atto Unico del 1986 è stato il mercato interno.

Il Trattato di Roma del 1957 riconosceva esplicitamente tra i suoi principi fondamentali il diritto alla libera circolazione delle persone (art. 3), ma ne condizionava poi l'effettivo godimento allo svolgimento di una attività lavorativa e al possesso di una cittadinanza comunitaria (artt.48-66). La legislazione di implementazione del Trattato aveva consentito di superare il primo dei due limiti, estendendo il diritto di libera circolazione anche ai non lavoratori (studenti, pensionati e ogni altro cittadino dell'Unione Europea), ma non quello della cittadinanza comunitaria, nonostante fossero state adottate cinque risoluzioni del Consiglio in materia, soprattutto con riferimento a immigrati legalmente soggiornanti nella Comunità per un periodo prolungato (Gaja, 1984, 123 ss.; ampia sintesi, ora, in House of Lords, 2001).

L'Atto Unico europeo del 1986 ribadiva il principio della libera circolazione (art. 7A), eliminando così ogni dubbio, almeno secondo la Commissione Europea, sulla legittimazione attiva di tutte le persone, extracomunitari compresi. La Commissione aveva infatti fornito un'interpretazione del nuovo articolo — interpretazione invero non unanimemente condivisa da tutti gli Stati membri — secondo la quale la libera circolazione delle persone riguarderebbe tutti gli individui legalmente presenti nell'Unione, indipendentemente dalla loro nazionalità. Agli extracomunitari, in ogni caso, veniva riconosciuto solo il diritto d'ingresso, visto che quelli di soggiorno e di accesso al lavoro erano prerogativa esclusiva dei cittadini europei.

Il principio di « libera circolazione delle persone » è stato tuttavia oggetto di contrastanti interpretazioni nel corso di un ampio dibattito avvenuto nel corso degli anni Ottanta. Alcuni Stati membri sostenevano infatti la tesi secondo cui il principio di libera circolazione avrebbe dovuto riguardare i soli cittadini europei; questi Stati erano cioè propensi a mantenere i controlli alle frontiere allo scopo di controllare l'accesso dei soggetti provenienti da Paesi terzi. Altri Stati membri sostenevano una tesi contrapposta, e cioè che quello di libera circolazione fosse un principio valevole per tutti e che quindi i suddetti controlli alle frontiere non avevano più ragione di esistere.

In considerazione dell'impossibilità di giungere a un accordo comune tra tutti i Paesi della Comunità Europea, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi nel 1985 raggiunsero un accordo al fine di creare fra di essi un territorio senza frontiere, il cosiddetto « spazio Schengen » (dal nome della città lussemburghese nella quale sono stati firmati i primi accordi. Il testo dell'accordo è in <http://www.lex.unict.it/dml-online/corrente/online/dossier/dossier.htm>).

Dopo il primo accordo tra i cinque Paesi fondatori, firmato il 14 giugno 1985, il 19 gennaio 1990 venne siglata una nuova intesa (entrata in vigore nel 1995) avente per oggetto l'eliminazione delle frontiere interne tra gli Stati firmatari e la creazione di una frontiera esterna unica con la contestuale previsione di una disciplina unitaria in materia di visti, diritto d'asilo e controllo alle frontiere esterne, in modo da consentire la libera circolazione delle persone all'interno dei Paesi firmatari senza turbare l'ordine pubblico.

Al fine di evitare che il principio di libera circolazione tra gli Stati partecipanti all'accordo Schengen si scontrasse con la necessità di assicurare la sicurezza degli Stati firmatari, vennero anche previste le cosiddette « misure compensative », e precisamente dei provve-

dimenti volti a migliorare il coordinamento tra polizia, dogane e amministrazioni giudiziarie nonché a combattere, in particolare, il terrorismo e la criminalità organizzata. A tale scopo, venne istituito il « *Sistema d'informazione Schengen* » (SIS), che consente di scambiare dati sull'identità delle persone e sulla descrizione degli oggetti ricercati.

Lo spazio Schengen si è progressivamente esteso a quasi tutti gli Stati membri, tranne il Regno Unito e l'Irlanda. Gli accordi sono stati firmati dall'Italia il 27 novembre 1990, dalla Spagna e dal Portogallo il 25 giugno 1991, dalla Grecia il 6 novembre 1992, dall'Austria il 28 aprile 1995 e da Danimarca, Finlandia e Svezia il 19 dicembre 1996.

Scopo fondamentale dell'Accordo di Shengen è « l'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni. Il titolo stesso dei due trattati internazionali, oltre che il preambolo ove sono elencati gli scopi perseguiti dalle parti contraenti, contiene due precisi riferimenti. Il primo, che è il presupposto dell'azione perseguita dagli Stati, è l'esistenza di frontiere comuni, intende, per le quali si ritiene necessaria una disciplina comune ovvero armonizzata, consistente nell'eliminazione dei controlli alle frontiere. Il secondo riguarda la gradualità dell'intervento che gli stati concordano di attuare: l'eliminazione dei controlli alle frontiere non può essere graduale, poiché si tratta di processo complesso iniziato nell'ambito delle Comunità Europee e, ancor prima, dell'Unione Economica Benelux (1958), proseguito con le modifiche appropriate dall'Atto Unico Europeo (1986) e dal Trattato di Maastricht sull'Unione Europea (1992) » (Nascimbene, 1998, 1).

Fra le misure di maggiore rilievo adottate in riferimento all'area Shengen vanno segnalate: a) l'abolizione dei controlli alle frontiere comuni e il loro trasferimento alle frontiere esterne; b) la definizione comune delle condizioni di attraversamento delle frontiere esterne; c) la separazione, negli aeroporti e nei porti, dei viaggiatori che si spostano all'interno dello spazio Schengen da quelli di diversa provenienza; d) l'armonizzazione delle condizioni di ingresso e di concessione dei visti per i brevi soggiorni; e) l'avvio di un coordinamento fra le diverse amministrazioni per la sorveglianza delle frontiere (ufficiali di collegamento, armonizzazione delle istruzioni e della formazione impartite al personale); f) la definizione del ruolo dei trasportatori nella lotta contro l'immigrazione clandestina; g) la dichiarazione obbligatoria per tutti i cittadini di Paesi terzi che circolino da un paese all'altro; h) la definizione di norme sulla responsabilità delle domande di asilo (Convenzione di Dublino); i) l'istituzione di un diritto di pedinamento e di inseguimento da un Paese all'altro; l) il rafforzamento della cooperazione giudiziaria mediante un sistema di estradizione più rapido e una migliore trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali; m) la creazione del sistema d'informazione Schengen (SIS).

Tutte queste misure costituiscono « l'*acquis* di Schengen » unitamente alle decisioni e alle dichiarazioni adottate dal comitato esecutivo istituito dalla convenzione di applicazione del 1990, agli atti adottati ai fini dell'attuazione della convenzione dagli organi a cui il comitato esecutivo ha affidato poteri decisionali, all'accordo firmato il 14 giugno 1985, alla convenzione di applicazione dell'accordo, firmata il 19 giugno 1990, nonché ai successivi protocolli e accordi di adesione.

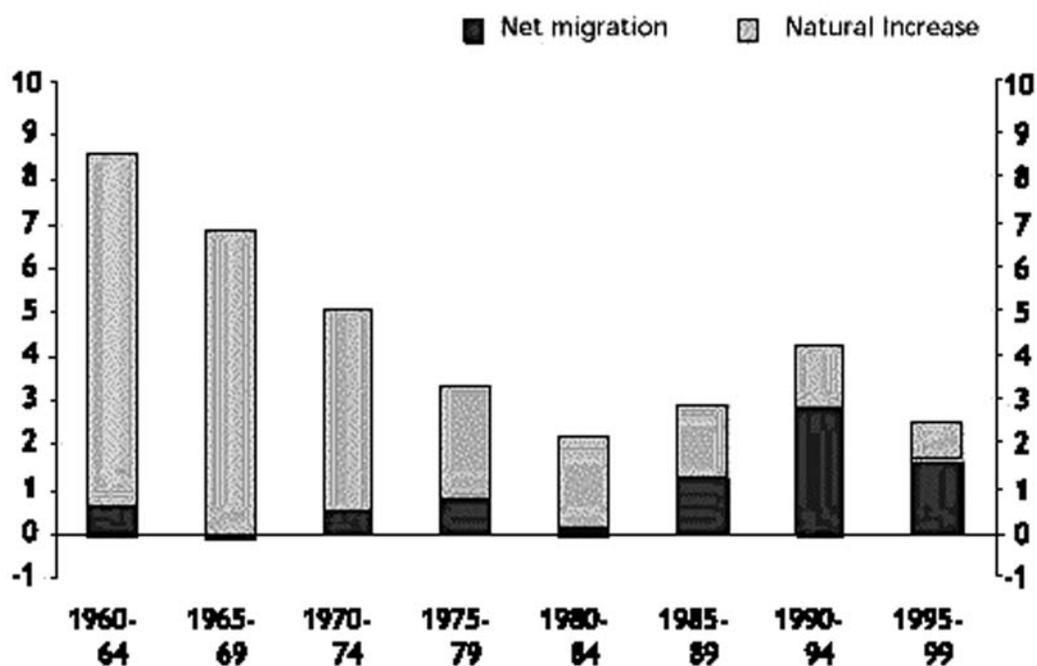
Sebbene non si possano negare i progressi compiuti con l'accordo di Shengen (sullo stato di attuazione dell'accordo di Schengen cfr. Comitato Shengen, 2000), il quadro normativo emerso in seguito alla promulgazione dell'Atto Unico Europeo, in definitiva, non ha fatto altro che confermare l'assenza dal Trattato di una politica di immigrazione, con il solo merito di aver definito la base normativa ed istituzionale in cui tale materia andava trattata e cioè gli accordi intergovernativi (nel quadro dunque del « Terzo Pilastro »). Questo ha significato « che sono stati direttamente gli Stati, senza mediazione alcuna delle istituzioni comunitarie, a conformare le politiche dell'immigrazione in ambito europeo ispirandole ad una rigorosa logica di difesa della sovranità » (Caruso, 2000).

Il problema della definizione di una politica di immigrazione a livello comunitario non sarebbe probabilmente stato mai affrontato se non si fossero nel contempo registrati drammatici cambiamenti geopolitici a livello mondiale. Prima di tutto il crollo dell'Unione Sovietica, un impero demograficamente gigantesco, la cui disgregazione ha causato l'apertura di nuovi flussi di immigrazione dall'Est Europa diretti principalmente verso i Paesi europei occidentali. Poi la guerra in Jugoslavia, l'instabilità politica ed economica in Afghanistan, Iran, Iraq e in molti altri Paesi ha contribuito all'intensità dei flussi migratori. Senza dimenticare che l'Europa di oggi registra un netto declino demografico e quindi l'immigrazione in questo contesto assume una funzione indispensabile, sia dal punto di vista demografico, sia dal punto di vista delle necessità del mercato del lavoro (cfr., puntualmente, Blanpain, 1999, spec. 14. Sulle « determinanti » demografiche, politico-sociali, eco-

Europa e immigrazione
Olga Rymkevitch

nomiche, ambientali e naturali delle migrazioni cfr., da ultimi, Censis, 2000; Fondazione De Benedetti 2001. Per un quadro di sintesi cfr. anche Sassen, 2000). I dati empirici sono quantomai emblematici (cfr. le Tavole n. 1, n. 2 e n. 3 qui di seguito allegate).

Tavola 1 - Tassi di migrazione, 1960-1999



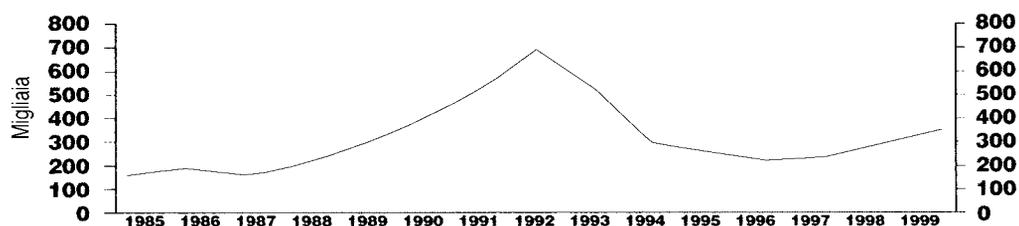
Fonte: Eurostat - Demographic Statistics

Tavola 2 - Key indicator

| | EU-15 | B | DK | D | EI | E | F | IRE | I | L | NL | A | P | FIN | S | UK |
|--|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Net migration rate (per 1.000 population) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1999 | 1,9 | 1,6 | 1,8 | 2,5 | 2,4 | 1,0 | 0,9 | 4,9 | 1,8 | 10,9 | 2,8 | 1,1 | 1,1 | 0,7 | 1,5 | 2,7 |
| 1995-99 | 1,7 | 1,0 | 3,0 | 2,5 | 1,9 | 1,1 | 0,7 | 4,8 | 2,1 | 9,6 | 2,0 | 0,7 | 1,2 | 0,8 | 1,1 | 1,9 |
| 1990-94 | 2,9 | 1,9 | 2,0 | 7,0 | 5,7 | 0,4 | 1,3 | 0,4 | 1,9 | 10,5 | 2,7 | 7,5 | 1,3 | 1,8 | 3,7 | 1,3 |

Source: Eurostat - Demographic Statistics

Tavola 3 - Domanda di asilo



Fonte: Eurostat - Migration Statistics 2001

Dal 1989, la migrazione netta (e cioè il saldo annuale tra immigrazione ed emigrazione valutato tenendo conto anche degli effetti di nascite e morti nell'anno interessato) è stata la componente principale dei cambiamenti annuali della popolazione all'interno dell'Unione Europea.

Nel 1999, in particolare, il tasso annuale di migrazione netta è stato dell'1.9 per cento per mille della popolazione, rappresentando circa il 70 per cento della crescita totale della popolazione (Eurostat, 2001, 7). Nel 1999 nei 15 Paesi della Comunità sono state registrate circa 350 000 richieste di asilo (Eurostat, 2001, 7). I dati Eurostat dimostrano che dopo un picco di circa un milione di persone l'anno nei primi anni Novanta, la migrazione netta nell'Unione Europea successivamente è diminuita rapidamente, per iniziare a risalire fino a 700.000 nel 1999. Mediamente « negli anni 1990-1998 il tasso migratorio netto nell'UE è stato del 2,2 per mille persone contro il 3 degli USA, il 6 del Canada e l'approssimato a 0 del Giappone. I flussi sono attualmente composti da una combinazione di persone: richiedenti asilo, sfollati e richiedenti protezione temporanea, familiari che si ricongiungono con immigrati già stabiliti nell'UE, lavoratori migranti e immigranti per attività economiche, che sono in aumento. Il ricongiungimento familiare e l'esistenza di comunità etniche dei Paesi di origine in un determinato Paese sono diventati fattori importanti in riferimento all'entità e alla direzione dei processi. I flussi sono diventati più flessibili — in particolare si sono registrati aumenti degli spostamenti di breve durata e transfrontalieri — con configurazioni complesse in entrata ma anche in uscita dall'Unione » (Commissione Europea 2000, 22-23).

Tranne che nei Paesi dell'Europa meridionale, dove tuttavia i tassi di lavoro nero degli immigrati (clandestini e non) sono tra i più elevati, e i Paesi che adottano pratiche di naturalizzazione degli abitanti delle ex colonie, la forza-lavoro extracomunitaria rappresenta una quota assai rilevante — tra il 5 e il 10 per cento — della forza lavoro totale (cfr. la Tavola n. 4).

Tavola 4 - Percentuale dei lavoratori stranieri sul totale degli occupati (fonte OCSE: dati pubblicati da *Il Sole 24 Ore* del 13 luglio 2001)

| Austria | Belgio | Francia | Germania | Italia | Olanda | Portogallo | Spagna | Svezia | UK |
|---------|--------|---------|----------|--------|--------|------------|--------|--------|-----|
| 9,9 | 8,8 | 6,1 | 9,1 | 1,7 | 2,9 | 1,8 | 1,2 | 5,1 | 3,9 |

In questo scenario è diventata subito evidente la necessità di una armonizzazione e/o coordinamento delle legislazioni nazionali in tema di immigrazione di cittadini extracomunitari (Baldwin-Edwards, 1997; Caruso, 2000). Anche i più decisivi sostenitori di una politica di « immigrazione zero » hanno infatti dovuto ammettere che nell'attuale contesto mondiale una tale politica non trova più giustificazione.

La difficoltà della definizione di una politica di immigrazione a livello comunitario consiste nel fatto che l'immigrazione è sempre stata, anche giustamente, considerata un tema molto delicato e complesso che coinvolge direttamente gli interessi nazionali; per questo motivo tutti i Paesi hanno sempre cercato di gestire il problema degli immigrati in modo autonomo. Del resto, è vero che l'insieme delle specificità nazionali, sia con riferimento alla tipologia dei flussi migratori, sia al grado e tipo di esposizione al fenomeno (su cui diffusamente Pastore, 1999), danno corpo a « divergenze macroscopiche tra gli obiettivi fondamentali di politica migratoria dei diversi Stati europei » e questo a prescindere, in larga misura « dai mutamenti delle maggioranze politiche volta a volta prevalenti a livello nazionale » (Pastore, 1999, 8).

Il primo concreto tentativo di affrontare questo problema a livello di un accordo intergovernativo è stato, come già rilevato, l'Accordo di Schengen, quando il controllo delle frontiere interne dei Paesi aderenti a tale intesa è stato tolto. Alla luce degli scenari geopolitici e demografici sopra sintetizzati, vi è tuttavia « un consenso assai ampio, se non unanime, tra i Quindici (compresi, sembrerebbe, quelli che del sistema Schengen non fanno parte), sul fatto che la disciplina Schengen oggi non sia più sufficiente e non possa, quindi, costituire una base per una costruzione normativa ben più estesa e articolata. Manca del tutto, invece, il consenso su quali debbano essere le tappe, i ritmi e i contenuti di questa ulteriore costruzione » (Pastore, 1999, 11. Sulle politiche europee di immigrazione cfr., in generale, Hailbronner, 2000).

Gli ordinamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione Europea riservano tutti indistintamente un trattamento giuridico specifico, e profondamente differenziato (vedi la Tavola n. 5 qui di seguito riprodotta) ai cittadini di Paesi terzi che rende particolarmente problematica e poco efficace la strategia di governo dei flussi migratori. In particolare, lo *status* di residente a lungo periodo si concreta spesso in un titolo di soggiorno permanente o di validità illimitata, o in un permesso di stabilimento. Il primo criterio per acquisire questi titoli di soggiorno a tempo indeterminato è la durata della regolare permanenza nel territorio, che può variare dai due ai quindici anni. La validità dello *status* e quella del titolo

Europa e immigrazione
Olga Rymkevitch

di soggiorno che ne consegue hanno spesso durata diversa. Lo *status* è in genere permanente, mentre il titolo va rinnovato. In tredici Stati membri lo *status* di residente permanente dà accesso al mercato del lavoro senza restrizioni. Nella maggioranza degli Stati membri, i residenti di lungo periodo possono beneficiare della previdenza sociale e dell'assistenza sociale allo stesso titolo dei cittadini, salvo in alcuni Stati in cui sono esclusi dal diritto a quest'ultima. Cinque Stati membri riconoscono ai residenti di lungo periodo la capacità di votare e di essere eletti alle elezioni comunali. Due altri Stati riconoscono questo diritto sulla base del principio della reciprocità. Per la stragrande maggioranza degli Stati membri, la disoccupazione o insufficienza del reddito non costituiscono ragioni sufficienti per la revoca. Lo *status* di residente permanente o di lunga durata garantisce maggiori certezze giuridica al suo titolare, che gode di una maggiore tutela contro l'espulsione.

È proprio a partire da queste diversità — e relative difficoltà — che la Commissione Europea ha recentemente intrapreso un percorso volto a coordinare a livello comunitario le politiche di immigrazione dei singoli Stati nazionali. Punto di partenza di questa nuova strategia sono le competenze definite nel Trattato di Amsterdam del 1997.

Europa e immigrazione
Olga Rymkevitch

Tavola 5 - Legislazioni Europee sulla concessione dello status di residente agli extracomunitari (Fonte: Commissione Europea)

| | Status di residente per legge | Anni necessari per lo status di residente | Ottenimento dello status: diritto o discrezione? | Lo status di residente è permanente? | Diritto al ricongiungimento con i familiari? | Impiego | Sicurezza sociale come gli altri cittadini? | Esistenza sociale come gli altri cittadini? | Diritti di voto | Perdita della residenza in caso di reati? | Perdita di residenza in caso di disoccupazione o indigenza? | Perdita della residenza in caso di assenza dal territorio? | Anni di residenza necessari per la cittadinanza |
|-------------|-------------------------------|---|--|--------------------------------------|--|------------------------|---|---|------------------------------------|---|---|--|---|
| Austria | Si | 5 | Diritto | Si | Si, ma con quote | Con permesso di lavoro | Si con alcune eccezioni | No | No | Si | No solo non c'è autosufficienza? | No | 10 |
| Belgio | Si | 5 | Diritto | Si | Si | Accesso libero | Si, con alcune accessioni | Si | Dopo il 2001 | Si | No | Si, dopo 1 anno | 3 |
| Danimarca | Si | 3 | Diritto | Si | Dopo 3 anni con permesso permanente | Accesso libero | Si | Si | Elezioni locali dopo 3 anni | Si | No | Si, dopo 1 anno | 7 |
| Finlandia | Si | 2 | Diritto | Si | Si | Accesso libero | Si | Si | Elezioni locali dopo 2 anni | Si | No | Si, dopo 2 anni | 5 |
| Francia | Si | Dopo 3, 5 o 10 | Diritto discrezione | 10 anni | Si | Accesso libero | Si | Si | No | Si | No | Si, dopo 3 anni | 5 |
| Germania | Si, 2 permessi | - | Diritto | Si | Si | Accesso libero | Si | Si | No | Si | No | Dopo 6 mesi | 8 |
| Grecia | Si | 15 | Diritto | Si | Dopo 5 anni | Accesso libero | Si | No, solo in base a trattati | No | Si | - | No | 10 |
| Irlanda | No, gestione amministrativa | 5 o 10 | Discrezione | Si | Si | Permesso di lavoro | Si | Si | Solo per elezioni locali | Si | Si | Dopo circa 18 mesi | 5 |
| Italia | Si | 5 | Diritto | Si | Si | Accesso libero | Si | Si | No | Si | No | No | 10 |
| Lussemburgo | Si | 5 anni di impiego regolare | Discrezione | 5 anni | Si | Permesso di lavoro | Si | No | No | Si | Si | Dopo 6 mesi | 10 |
| Paesi Bassi | Si | 5 | Diritto | Si | Si | Accesso libero | Si, con una eccezione | Si | A livello locale dopo 5 anni | Si | No | Dopo 9 mesi | 5 |
| Portogallo | Si | 10 | Diritto | Si | Si | Accesso libero | Si | Si | Dopo 5 anni su base reciproca | Si | No | Dopo 2 anni o 30 mesi nell'arco di 3 anni | 10 |
| Regno unito | Si | 4 | Consuetudine amministrativa | Si | Si | Accesso libero | Si | Si | Solo cittadini Commonwealth | Si | No | Dopo 2 anni | 5 |
| Spagna | Si | 5 | Diritto | Si | Si | Accesso libero | Si | Si | A livello locale su base reciproca | Nessuna norma esplicita | No | No | 10 |
| Svezia | Si | 4 | Discrezione | Si | Si | Accesso libero | Si | Si | A livello locale dopo 3 anni | Si | Nd | Si, se domiciliato all'estero | 5 |

2. Le competenze di cui all'art. 63 del Trattato di Amsterdam e le prospettive aperte dal Consiglio Europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999

È nel Trattato di Amsterdam del 1997 che la competenza della Comunità in materia di asilo e immigrazione viene stabilita, per la prima volta, in modo specifico. Da materia oggetto di coordinamento intergovernativo nel quadro del c.d. «Terzo Pilastro», le politiche di immigrazione rientrano da questo momento nel programma d'azione comunitario che deve essere adottato dal Consiglio per istituire progressivamente — nell'arco di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato — uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (artt. 61-63). L'articolo 63 del Trattato individua, in particolare, quattro distinte linee di intervento in materia di immigrazione e asilo, articolate in:

- I) misure in materia di asilo nei seguenti settori:
- a) criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo in uno degli Stati membri;
 - b) norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri;
 - c) norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato;
- II) misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati nei seguenti settori:
- d) norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di Paesi terzi che non possono ritornare nel Paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale;
 - e) promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi;
- III) misure in materia di politica di immigrazione nei seguenti settori:
- f) condizioni di ingresso e di soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;
 - g) immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;
- IV) misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri.

Sulla scorta di questa base giuridica, il Consiglio Europeo di Tampere ha adottato, nell'ottobre 1999, nelle proprie conclusioni (3), gli elementi di una politica comune nell'Unione Europea in materia di asilo e immigrazione che, insieme al piano d'azione approvato dal Consiglio di Vienna nel 1998 (4), costituisce ora il punto di partenza di un programma di lavoro della Commissione e degli Stati membri che viene reso operativo mediante un «Quadro di controllo» (5).

In particolare, il Consiglio Europeo di Tampere ha riconosciuto che gli aspetti separati, ma strettamente connessi, dell'asilo e della migrazione richiedono la definizione di una politica comune a livello comunitario, secondo le seguenti quattro linee di intervento:

A) Partenariato con i paesi di origine: «L'Unione europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei Paesi e delle regioni di origine e transito. (...) Un altro elemento fondamentale per il successo di queste politiche sarà il partenariato con i Paesi terzi interessati, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo comune» (punto 11 delle Conclusioni).

B) Regime europeo comune in materia di asilo: «Il Consiglio europeo ribadisce l'importanza che l'Unione e gli Stati membri riconoscono al rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo. Esso ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente,

note

(3) SN 200/99 (Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999).

(4) GU C 19 del 23.1.1999.

(5) COM (2000) 167 (Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di «libertà, sicurezza e giustizia» nell'Unione europea).

garantendo in tal modo che nessuno venga esposto nuovamente alla persecuzione, ossia mantenendo il principio di non-refoulement. (...) Nel lungo periodo, le norme comunitarie dovrebbero indirizzarsi verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione » (punto 13 e 15).

C) Equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi: « L'Unione europea deve garantire l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri. Una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE. Essa dovrebbe inoltre rafforzare la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale e prevedere l'elaborazione di misure contro il razzismo e la xenofobia. (...) Occorre ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei Paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri. Alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE, ad esempio il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno » (punto 18 e 21).

D) Gestione comune dei flussi migratori: « Il Consiglio europeo sottolinea la necessità di una gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi. Esso richiede che siano sviluppate, in stretta cooperazione con i Paesi di origine e transitò, campagne di informazione sulle effettive possibilità di immigrazione legale e che siano adottate misure per prevenire qualsiasi forma di tratta di essere umani. Dovrebbe essere ulteriormente sviluppata un'attività politica comune in materia di visti e documenti falsi, che preveda anche una più stretta cooperazione fra i consolati dell'UE nei Paesi terzi e, se necessario, la creazione di servizi comuni dell'UE preposti al rilascio dei visti » (punto 22).

In tale contesto, il Consiglio Europeo di Tampere ha in particolare riconosciuto la necessità di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi, « in base a una valutazione comune sia degli sviluppi economici e demografici all'interno dell'Unione sia della situazione nei Paesi di origine. A tal fine, esso richiede al Consiglio decisioni rapide, sulla base di proposte della Commissione. Tali decisioni dovrebbero tenere conto non solo della capacità di accoglienza dei singoli Stati membri ma anche dei loro legami storici e culturali con i paesi di origine » (punto 20).

Tenuto conto della natura complessa della politica dell'immigrazione e dei suoi effetti su numerosi versanti — sociale, economico, giuridico e culturale — la Commissione, sviluppando le indicazioni contenute nelle Conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere, ha opportunamente precisato che per implementare il programma legislativo previsto all'art. 63 del Trattato CE, non ci si possa semplicemente affidare al metodo di un pezzo alla volta ma occorre una strategia complessa. A questo fine la Commissione ha delineato un programma di intervento per conseguire l'obiettivo di una politica comune in materia di immigrazione efficacemente sintetizzato nella *Comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione* (6).

3. Verso l'adozione di un « metodo aperto » di coordinamento delle politiche comunitarie in materia di immigrazione

Nella *Comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione* la Commissione ha evidenziato chiaramente l'importanza di una ridefinizione dell'accostamento alla questione dei flussi migratori e, in particolare, l'urgenza di adottare una politica comune rispetto all'ammissione di cittadini di Paesi terzi per motivi economici. Secondo la Commissione, il successo di una tale politica dipende tuttavia dall'adozione di strumenti che garantiscano un coordinamento effettivo di tutte le parti interessate e dall'adozione ed implementazione di misure appropriate sia a livello comunitario che a livello nazionale dei singoli Stati membri per assicurare la effettiva collaborazione in una prospettiva a lungo termine.

Le prospettive per la definizione di « uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione », delineate nel Consiglio Europeo di Tampere, si sono già in parte concretiz-

(6) COM(2000) 755 def.

Europa e immigrazione
Olga Rymkevitch

zate nell'elaborazione di proposte (vuoi nella forma della direttiva, vuoi nella forma della semplice comunicazione), che, una volta formalmente approvate, potranno concorrere a costituire i primi elementi del quadro legislativo comune nelle quattro aree di intervento indicate dal Consiglio di Tampere (*supra* § 2).

Rispetto al regime europeo comune in materia di asilo la Commissione ha presentato nel maggio del 2000 una proposta sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e nel settembre 2000 ha avanzato una proposta relativa alle procedure applicabile negli Stati membri per la concessione e la revoca dello status di rifugiato. La Commissione intende completare entro la fine del 2001 il « pacchetto » di misure legislative nei seguenti settori: condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato competente per l'esame delle domande di asilo (strumento comunitario che costituisce la convenzione di Dublino), norme sul ricongiungimento ed il contenuto dello status di rifugiato e forme sussidiarie di protezione che offrano uno status adeguato. All'inizio del 2001 sono state presentate ulteriori proposte sulle condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo, e su un sistema per determinare con chiarezza e praticità lo stato competente per l'esame delle domande di asilo.

Rispetto alla questione del rispetto del principio di equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi la Commissione ha presentato nel novembre del 1999 un pacchetto di proposte per combattere la discriminazione basata sulla razza o sull'ordine etnico, che si applicherà nel campo dell'occupazione, della formazione professionale, della protezione sociale (includendo la sanità e la sicurezza sociale), dell'istruzione e della fornitura di beni e servizi, incluso l'alloggio. Con riferimento alla proposta della Commissione di un programma d'azione comunitaria per combattere la discriminazione, il Consiglio ha raggiunto un accordo politico il 17 ottobre 2000. Il programma avrà una durata di 6 anni a partire dal 1 gennaio 2001 e disporrà di un bilancio di quasi 100 milioni di euro per azioni di lotta alle discriminazioni fondate sulla razza etnica, la religione o le convenzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Di particolare importanza, a questo riguardo, sono le recenti direttive del Consiglio 2000/28/CE relativa a un quadro generale per la parità di trattamento nell'impiego e nell'occupazione e 2000/43/CE relativa all'implementazione del principio della parità di trattamento tra le persone a prescindere dalla razza e dalla origine etnica. (7).

In questa prospettiva, si deve peraltro ricordare che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, adottata a Nizza nel dicembre del 2000, ha stabilito una serie di principi che per l'universalità di determinati; si applicano anche ai cittadini dei Paesi terzi. È un aspetto che assume particolare importanza in riferimento a vari diritti sociali, quali la tutela in caso di licenziamento ingiustificato e l'applicazione della legislazione nazionale e comunitaria relativa alle condizioni di lavoro. La Carta prevede anche la possibilità — alle condizioni stabilite dal Trattato di Amsterdam — di libera circolazione e dimora per i cittadini dei Paesi terzi che soggiornano in un Stato membro.

Nel settore dell'immigrazione legale, è stata predisposta una proposta di direttiva sul ricongiungimento familiare (8), visto quale strumento necessario per permettere la vita familiare: « esso contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte di promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato agli artt. 2 e 3, par. 1, punto k) del trattato CE ». In tale prospettiva si è rilevato che « è necessario istituire un diritto al ricongiungimento familiare riconosciuto dagli Stati membri nonché il quadro dei criteri comuni e condizioni materiali per esercitarlo eliminando le restrizioni che impediscono al godimento di questo diritto fondamentale riconosciuto dall'articolo 8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo ».

La Commissione ha altresì preso in esame i diritti connessi con la libera circolazione e il soggiorno dei cittadini dell'Unione in vista del nuovo contesto giuridico e politico posto in essere dalla cittadinanza dell'Unione. L'intento è permettere ai cittadini dell'Unione di circolare da uno Stato all'altro a condizioni sostanzialmente analoghe a quelle cui sotto-

note

(7) Direttiva 2000/43, OJ L 180 del 19.7.2000 e la Direttiva 2000/78 OJ L 303 del 2.12.2000.

(8) COM(1999)638 def. del 1.12.1999. La proposta è attualmente all'esame del Consiglio (COM(2000)624 versione modificata del 10 ottobre 2000).

stanno i cittadini di uno Stato membro che circolano e cambiano residenza o attività all'interno del loro Paese. Gli eventuali obblighi supplementari di tipo amministrativo o giuridico dovrebbero limitarsi allo stretto necessario richiesto dalla specifica qualità di « non nazionale ». A tale proposito, nel rispetto dell'impegno assunto nella comunicazione sul seguito riservato alle raccomandazioni del gruppo ad alto livello sulla libera circolazione delle persone e in conformità con il quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio « di libertà, sicurezza e giustizia », la Commissione presenterà una proposta di direttiva fondendo in un unico testo gli atti legislativi attualmente in vigore, i cui obiettivi principali saranno agevolare l'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno, ridurre le formalità amministrative, definire meglio la situazione giuridica dei familiari cittadini di Paesi terzi e la possibilità di negare il soggiorno o mettervi un termine. Tale proposta sarà presentata nel primo semestre del 2001.

Tenendo presente il fatto della mutazione continua del mercato di lavoro bisogna prevedere le possibilità di maggior flessibilità nell'impiego di lavoratori extracomunitari. È importante stabilire le condizioni ai quali i cittadini dei Paesi terzi residenti di lungo periodo potrebbero trasferirsi in un altro Stato membro senza compromettere i diritti acquisiti in un altro Stato membro per un legittimo riconoscimento delle loro capacità professionali o per mettere fine a una situazione di disoccupazione nello Stato membro di dimora. La mobilità dei residenti di lungo periodo potrebbe contribuire a un migliore utilizzo della mano d'opera esistente nei vari Stati membri.

Di particolare importanza, a questo proposito, è la proposta di direttiva relativa all'ammissione di cittadini extracomunitari per motivi economici, contenente le condizioni dell'entrata e residenza dei cittadini di Paesi terzi per motivi dello svolgimento di attività di lavoro dipendente e di lavoro autonomo. Nel caso di adozione di questa proposta saranno definite le condizioni comuni per l'ammissione e residenza dei lavoratori dei Paesi terzi che in prospettiva verrà integrata dalle altre direttive che dovrebbero definire e regolarizzare lo status degli studenti, persone svolgenti formazione professionale e altre attività non retribuite.

È forte peraltro la consapevolezza dei limiti di tali provvedimenti, nella misura in cui non vengano ricondotti in un quadro unitario e coordinato di gestione delle politiche migratorie a livello comunitario e nazionale (9). Questo spiega perché, al di là di questi singoli (seppur importanti) provvedimenti, la Commissione si sia ora posta nella prospettiva di delineare, sull'esempio di quanto avvenuto in materia di occupazione (cfr. Biagi, 2001a; Id. 1998), un metodo aperto di coordinamento nel campo della politica migratoria in modo da affrontare tale tematica in una prospettiva globale e il più possibile esauriente (Commissione Europea 2000). Come ancora recentemente confermato nel Consiglio Europeo di Stoccolma del 23-24 marzo 2001 la c.d. procedura del « coordinamento aperto » (*open coordination*) rappresenta la strada da seguire dalla Comunità nelle materie di interesse comune che rientrano nelle competenze nazionali tra cui appunto la materia della immigrazione (sul punto cfr. Tiraboschi, 2001, cap II, sez. III, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici).

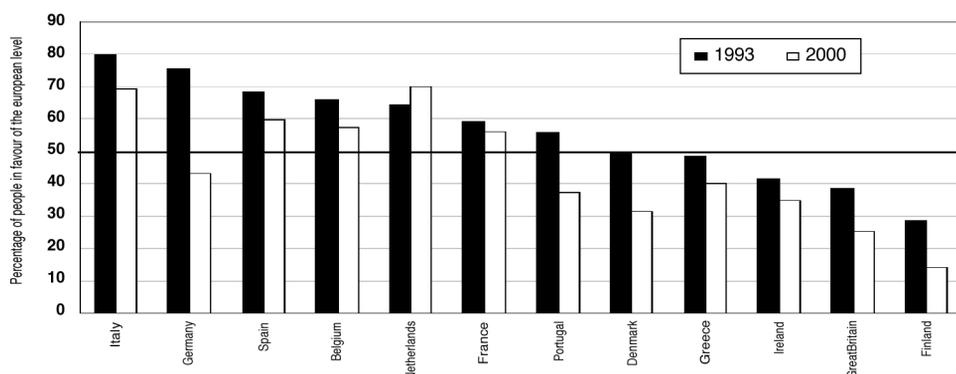
Come dimostrano i successi ottenuti dalle azioni coordinate in materia di occupazione (ancora Biagi, 2001a), la Commissione giustamente ritiene che l'adozione del « metodo » aperto di coordinamento costituisce lo strumento più appropriato per promuovere lo sviluppo della politica comunitaria di immigrazione nel rispetto dei principi generali di sussidiarietà e proporzionalità. Attraverso questo « metodo », incentrato sulla logica della legislazione leggera (c.d. *soft-law*) (cfr. Biagi 2001b), pare infatti possibile superare le resistenze degli Stati membri a cedere quote di sovranità rispetto ad una materia, quella dell'immigrazione, che ha sempre sollevato delicate questioni di ordine pubblico e di gelosa conservazione delle prerogative nazionali come anche testimoniato dalla crescente sfiducia dei cittadini degli Stati membri verso una politica comune in materia di immigrazione (cfr. i dati relativi al 1993-2000 forniti della Fondazione De Benedetti, 2001, e riportati nella Tavola 6).

note

(9) Particolarmente significativa, a questo proposito, è anche la scelta di intervenire contestualmente in materia di immigrazione e asilo: scelta che garantisce indubbiamente organicità e completezza all'intervento delle istituzioni comunitarie. La scissione tra queste due tematiche è invece un dato caratterizzante — e da questo punto di vista negativo — della legislazione italiana. Il d.lgs. n. 286/1998, che pure costituisce il Testo Unico in materia di immigrazione non affronta la questione dell'asilo (oggetto di uno specifico disegno di legge all'esame del Parlamento) e questo « priva la legge della sua organicità ». Così Bonetti, 1998, 138.

Europa e immigrazione
Olga Rymkevitch

Tavola 6 - Percentuale di persone in favore di una politica comune a livello comunitario in materia di immigrazione



Source: E.C. Eurobarometers 39.0, 53.0

In questa prospettiva, gli Stati membri rimangono infatti responsabili di un gran numero di questioni importanti, tra cui, in particolare, l'ammissione degli immigrati per motivi economici e lo sviluppo e implementazione delle politiche di integrazione, prevedendo a un coordinamento funzionale delle singole legislazioni nazionali, nel rispetto delle esigenze e delle peculiarità di ciascun singolo Paese. L'uso del metodo aperto di coordinamento adattato all'ambito dell'immigrazione e come complemento al quadro legislativo nazionale consentirà, inoltre, un approccio graduale della politica dell'UE basata prima di tutto sull'identificazione e sullo sviluppo degli obiettivi comuni per poi individuare in una seconda fase gli strumenti legali idonei al perseguimento di detti obiettivi.

Un passo importante, in questa prospettiva, è rappresentato dalla recente Comunicazione della Commissione su un *open method of coordination* delle politiche di immigrazione (COM(2001)387 final, Brussels, 11.7.2001), dove vengono definite, analogamente a quanto avvenuto in materia di occupazione, le linee guida per gli Stati nazionali in materia di politiche migratorie.

Elemento principale del metodo aperto di coordinamento è infatti l'approvazione da parte del Consiglio (su proposta della Commissione) di *guide lines* annuali alla luce delle prospettive pluriennali di politica di immigrazione, a cui si affiancheranno specifici piani di azione per interventi e obiettivi di breve, medio e lungo periodo. Queste linee saranno poi impiantate nelle politiche nazionali dei Paesi membri tenendo presenti i tratti specifici e le diversità nazionali e regionali di ogni Paese.

Secondo la Comunicazione della Commissione (Commissione Europa, 2001) le linee guida dovranno interessare le seguenti aree: gestione dei flussi migratori, ammissione degli immigrati economici, partenariato con i Paesi terzi e integrazione dei cittadini extracomunitari. Le prime linee guida dovrebbero essere approvate dal Consiglio nel 2001 e saranno poi oggetto di revisione annuale (possibilità anche questa garantita dal metodo aperto di coordinamento, come del resto avvenuto in materia di occupazione a partire dal Consiglio Straordinario sull'occupazione di Lussemburgo del 1997), anche alla luce delle rilevazioni comparative in merito ai flussi di immigrazione e alle procedure di asilo che consentiranno di effettuare con più effettività il monitoraggio e la valutazione della politica migratoria, garantendo al contempo la diffusione delle *best practices*.

La proposta della Commissione si articola attorno alle seguenti sei linee guida:

1. Elaborare un'impostazione generale e coordinata per la gestione dell'immigrazione a livello nazionale

La Commissione invita gli Stati membri a valutare lo stretto legame e le interazioni tra le diverse categorie dei flussi migratori: immigrazioni per motivi umanitari, immigrazioni per lavoro subordinato e autonomo, immigrazioni per lo svolgimento di altre attività non remunerate, immigrazione per motivi di studio e formazione professionale, immigrazione per turisti o per motivi di culto. Questa valutazione può aiutare a comprendere meglio gli effetti che l'immigrazione economica può avere sulle richieste di asilo e sui tassi di immigrazione illegale. Gli Stati membri sono invitati a potenziare le rilevazioni statistiche sull'immigrazione al fine di implementare il Piano di Azione che verrà adottato dal Consiglio.

2. *Migliorare la diffusione delle informazioni sulle possibilità legali dell'ingresso nell'UE e sulle conseguenze dell'utilizzo di canali clandestini* Europa e immigrazione
Olga Rymkevitch

Gli Stati membri sono chiamati a sviluppare servizi di informazione presso i Paesi terzi circa le procedure legali di ammissione e di entrata nei paesi UE e i rischi di sfruttamento e traffico di manodopera clandestina (istituzione di websites, uffici informativi e pubblicità in merito). La Commissione sollecita, in particolare, la promozione della cooperazione e gli scambi di informazione tra gli uffici consolari dei Paesi membri situati nei Paesi terzi, in particolare a riguardo della politica di visti per assicurare maggiore trasparenza, efficienza e coerenza tra le prassi adottate nei vari Stati membri.

3. *Rafforzare la lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani*

La Commissione sollecita gli Stati membri a promuovere un approccio basato su un bilanciamento ragionevole tra responsabilità umanitarie e necessità di contrastare immigrazione legale e la tratta di esseri umani. Questo richiede l'adozione di misure preventive contro il traffico clandestino dai Paesi di origine via Paesi di transito ai Paesi di destinazione, nonché la promozione della cooperazione pre-frontaliera e altre misure del controllo alle frontiere esterne dell'UE nei limiti e standard concordati. La Commissione ritiene altresì necessari interventi legislativi che prevedano la penalizzazione del reato di tratta di esseri umani (cfr. anche la Comunicazione della Commissione su *Lotta alla tratta degli esseri umani, allo sfruttamento sessuale dei bambini e alla pornografia infantile*, COM(2000)854 def. del 22 gennaio 2000).

4. *Instaurare una politica e procedure coerenti e trasparenti per l'apertura del mercato del lavoro ai cittadini dei Paesi terzi nell'ambito della strategia europea dell'occupazione*

In relazione alla mancanza progressiva di manodopera molti Stati membri hanno cominciato ad assumere i c.d. *economic migrants*, inclusi quelli altamente qualificati (cfr. Blanpain, 1999). A questo riguardo la Commissione ritiene opportuno rivedere i canali legali di tale immigrazione anche per evitare l'effetto di drenaggio che l'immigrazione genera per i Paesi di origine. La Commissione sottolinea la necessità di collaborazione con i Paesi di origine in modo trasparente e in coerenza con le linee di intervento stabilite nell'ambito della Strategia Europea per l'occupazione. È necessaria la consultazione con tutte le parti sociali a livello nazionale, regionale e locale, nonché con le organizzazioni non governative, associazioni degli immigrati e altre organizzazioni. Bisogna tenere presente la capacità e le risorse disponibili per accogliere gli immigrati dai Paesi terzi, la situazione interna nei Paesi terzi e anche il numero degli immigrati già presenti sul territorio di uno o altro Stato membro compresi gli ingressi per ricongiungimento familiare, protezione temporanea, ecc. Nella prospettiva delle pari opportunità, particolare attenzione deve essere prestata alle necessità delle donne desiderose di svolgere le attività lavorative nei Paesi dell'UE il cui numero sta progressivamente crescendo.

I Paesi membri mantengono il loro diritto di scegliere i flussi di immigrazione per soddisfare le necessità nazionali. In armonia con il principio di preferenza per i movimenti di manodopera comunitaria all'interno del mercato unico di cui all'art. 1.2. del Regolamento CE del 15 ottobre 1968, n. 1612, la Commissione ha tuttavia recentemente elaborato una proposta di direttiva in base alla quale la concessione del permesso per motivi di lavoro a un cittadino di un Paese terzo è subordinata alla verifica di indisponibilità a svolgere la prestazione lavorativa da parte di un cittadino europeo nell'arco di un mese (secondo un modello che richiama la legislazione previgente italiana di cui all'art. 8, l.n. 943/1986, che, come noto, conteneva una preferenza della manodopera autoctona rispetto a quella extracomunitaria: cfr. Garofalo, McBritton, 2000, 491).

5. *Integrare le questioni relative all'immigrazione nelle relazioni con i Paesi terzi e soprattutto con i Paesi d'origine*

La Commissione suggerisce di implementare i programmi di collaborazione con i Paesi terzi in merito all'istruzione e formazione (10), nel rispetto delle pari opportunità tra uomini e donne.

Gli Stati membri sono altresì chiamati a elaborare misure dirette a massimizzare l'effetto positivo delle migrazioni come fattore per lo sviluppo dei Paesi di origine (trasferimenti

note

(10) In questa prospettiva, con riferimento all'Italia ma con considerazioni estensibili alle politiche comunitarie, cfr. già Biagi, 2001b, secondo cui appare « decisivo pervenire a forme di pre-selezione e formazione della

Europa e immigrazione
Olga Rymkevitch

monetari di coloro che lavorano all'estero) e minimizzare l'effetto negativo (fuga dei cervelli) cercando di incoraggiare i migranti a mantenere i legami con il proprio Paese di origine e promovendo i programmi di reintegrazione sociale ed economica nel caso l'immigrato desideri fare ritorno nel proprio Paese.

6. Garantire che siano elaborate politiche di integrazione per i cittadini di Paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro

Gli Stati membri dovranno infine promuovere lo sviluppo delle politiche di integrazione per i cittadini dai Paesi terzi legalmente soggiornanti sul territorio dell'Unione Europea, anche al fine di evitare eventi socialmente negativi come discriminazione, razzismo e xenofobia. A questo fine gli Stati membri dovranno identificare le priorità e le risorse per lo sviluppo delle politiche dirette all'integrazioni degli immigrati alla società. Questo dovrà avvenire mediante l'elaborazione di un quadro volto a coinvolgere gli attori locali e regionali, le parti sociali, la società civile e le comunità di immigrati.

4. L'implementazione delle linee guida per l'immigrazione mediante l'elaborazione del Piano Nazionale per l'immigrazione

In perfetta simmetria con quanto previsto dal Processo di Lussemburgo in materia di occupazione, al fine di implementare le linee guida per l'immigrazione della Comunità gli Stati membri sono inviati a redigere un Piano Nazionale per l'immigrazione soggetto a revisione su base annuale.

La prima parte del Piano Nazionale dovrà contenere informazioni statistiche sul numero e sulla nazionalità dei cittadini dei Paesi terzi ammessi nell'anno precedente. In questa sezione del piano dovranno essere fornite anche indicazioni sulla cooperazione tra le autorità nazionali, regionali e locali, associazioni non governative e immigrati, nonché dettagliate informazioni sullo stato di trasposizione e sull'implementazione delle direttive comunitarie nelle legislazioni nazionali.

La seconda parte del Piano Nazionale dovrà invece essere riservata alle proposte da parte dei Stati membri su come implementare le linee guida a livello nazionale, regionale e locale. In questo contesto, la Commissione assumerà un ruolo attivo nel sostenere e promuovere la politica migratoria comune tramite la preparazione di proposte per le linee guida europee e per la promozione della cooperazione, lo scambio delle pratiche migliori, la valutazione e il monitoraggio delle politiche nazionali e dello stato di recezione delle direttive comunitarie. Per conseguire questi obiettivi la Commissione si propone di costituire comitati e gruppi di lavoro composti da esperti in materia di immigrazione, rappresentanti delle parti sociali, autorità regionali e locali, esperti in materie connesse. A questi gruppi di lavoro saranno ammessi anche rappresentanti dei Paesi candidati all'ingresso nella Comunità, in considerazione del fatto che i cittadini di detti Paesi non beneficeranno inizialmente del diritto di libera circolazione e stabilimento nella sua interezza.

Le attività della Commissione includeranno, in particolare, il monitoraggio delle applicazioni pratiche della legislazione a tale riguardo, l'avanzamento delle proposte per le nuove iniziative legislative per implementare la politica comune, la promozione degli scambi di informazione, esperienze e buone pratiche, la preparazione delle linee guida europee soggetti all'ulteriore approvazione dal Consiglio. Il monitoraggio e valutazione dello stato di implementazione delle linee guida avverrà tramite la presentazione al Consiglio di un *Joint Report* basato sull'analisi dei Piani Nazionali, proprio come avviene in materia di occupazione.

La Commissione dovrà inoltre garantire la complementarietà e l'integrazione delle politiche migratorie con le altre aree di competenza della Comunità e, in particolare, con le azioni per lo sviluppo della economia europea, per il sostegno all'occupazione, per l'inclusione sociale e la lotta alle discriminazioni. A questo fine il Comitato per l'immigrazione dovrà collaborare strettamente con il Comitato per l'Occupazione e il Comitato per la Protezione Sociale.

Quando la proposta di adozione del metodo della *open coordination* sarà adottata dal Consiglio — plausibilmente al vertice di Laeken nel dicembre 2001 —, la prima priorità della Commissione consisterà nel rivedere le proposte in merito alle linee guida per

manodopera extracomunitaria già nel Paese d'origine, valorizzando adeguatamente intese e accordi bilaterali con i Paesi di tradizionale immigrazione verso il nostro ».

note

l'immigrazione, dopo di che i singoli Stati nazionali saranno chiamati — plausibilmente nel 2002 — alla redazione del primo Piano Nazionale per l'immigrazione.

Gli sviluppi più recenti dei rapporti tra Europa e immigrazione sembrano dunque orientarsi verso un deciso salto di qualità nelle politiche nazionali e comunitarie in materia di immigrazione e asilo. Come infatti rilevato da Guido Bolaffi (2001), con riferimento all'Italia ma con considerazioni estensibili a tutta l'Unione Europea, quando un Paese « decide di aprire consapevolmente le sue frontiere agli immigrati lo deve fare in base ad un progetto sopportato da dati precisi sulle tendenze della demografie, sulle esigenze dell'economie, sulle domande sociali, rispettando da un lato i vincoli geo-politici e dall'altro le sue tradizioni culturali ». E questo è proprio quello che si potrà fare con l'adozione a livello comunitario del metodo del coordinamento aperto.

Europa e immigrazione
Olga Rymkevitch

Bibliografia

- Baldwin-Edwards** (1997), *The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe*, in *JCMS*, 513 ss.
- Biagi** (2001a), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano.
- Biagi** (2001b), *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in *RIDL*, 1, 152, ss.
- Biagi** (1998), *L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza*, in *q. Rivista*, 437 ss.
- Blanpain** (1999), *The World of Work and Industrial Relations in Developed Market Economies of the XXI Century. The Age of the Creative Portfolio Worker*, in *Blanpain R., Biagi M. (eds.), Non-Standard Work and Industrial Relations*, in *BCLR*, n. 35, 1 e ss.
- Bolaffi** (2001), *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Italia*, Torino.
- Bonetti** (1998), *La nuova legge italiana sull'immigrazione. Una prima lettura*, in *Studi Emigr.*, n. 129, 138 ss.
- Caruso** (2000), *Le politiche di immigrazione in Italia e in Europa: più Stato e meno Mercato?*, in *DML on-line*, Dossier n. 5 — Dottrina, <<http://www.lex.unict.it/dml-online>>.
- Caruso, Lo Faro** (2000), *Il lavoro degli immigrati*, in *DML on-line*, Dossier n. 5, <<http://www.lex.unict.it/dml-online>>.
- Censis (a cura di)** (2000), *Processi globali e forme di governo delle migrazioni in Italia e in Europa*, in *Migrazioni: scenari per un XXI secolo*, Convegno Internazionale, Roma, 12-14, 2000, <<http://www.cestim.org>>.
- Comitato Shengen** (2000), *Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen* <<http://www.lex.unict.it/dml-online>>.
- Commissione Europea** (2001), *Communication From The Commission to the Council And The European Parliament On An Open Method of Coordination For The Community Immigration Policy*, COM(2001)387 final, Brussels, 11.7.2001.
- Commissione Europea** (2000), *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo su una politica comunitaria in materia di imigrazione*, COM(2000) 757 definitivo, Bruxelles, 22.11.2000.
- D'Auria** (1997), *Aspetti giuridici dell'immigrazione extracomunitaria*, in *RGL*, 141 ss.
- Eurostat** (2001), *La situation sociale dans l'Union européenne enne 2001*, Commissione Europea, Bruxelles.
- Fondazione De Benedetti** (2001), *Immigration Policy and Welfare State*, atti del convegno di Triste del 23 giugno 2001, in <<http://www.frdb.org>>.
- Gaja** (1984), *La normativa comunitaria sull'accesso al lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Garofalo, McBritton** (2000), *Immigrazione e lavoro: note al T.U. 25 luglio 1998, n. 286*, in *RGL*, 483 ss.
- Hailbronner** (2000), *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Kluwer Law International.
- House of Lords** (2001), United Kingdom, House of Lords a Community immigration policy 11529/00 Thirteenth Report 3 april 2001, in <<http://www.lex.unict.it>>.
- Lo Faro** (2000 ma 1997), *Immigrazione, lavoro, cittadinanza: appunti per una ricerca*, in *DML on-line*, Dossier n. 5 - Dottrina, <<http://www.lex.unict.it/dml-online>>.
- Nascimbene** (1998), *Le finalità del « sistema Schengen » e il diritto comunitario*, in Dossier n. 5 - Dottrina, <<http://www.lex.unict.it/dml-online>>.
- Neri** (1982), *Le champ d'application du droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs*, Angeli, Milano.
- Pastore** (1999), *Verso una politica migratoria comune?*, in Dossier n. 5 - Dottrina, <<http://www.lex.unict.it/dml-online>>.
- Sassen** (2000), *Ma perché emigrano?*, in *Le Monde diplomatique* <<http://www.cestim.org>>.
- Tiraboschi** (2001), *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, in corso di pubblicazione
- Weiss** (2001), *Le prospettive del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in Europa*, in *q. Rivista*, 321 ss.

La disciplina del lavoro extracomunitario: la determinazione dei flussi di ingresso

Giuseppe Ludovico, Mirta Marando

Sommario

1. Le quote di ingresso. 2. Le intese bilaterali e le quote riservate. 3. La formazione e la tenuta delle liste.

1. Le quote di ingresso

La legge 6 marzo 1998, n. 40 costituisce la conferma più evidente del mutamento radicale degli indirizzi di politica legislativa in materia di immigrazione. Diversamente da quanto avvenuto nel più recente passato, la nuova legge perviene infatti all'apprezzabile tentativo di garantire una disciplina organica ed esaustiva della materia, adempiendo così alla riserva di legge contenuta nell'art. 10 Cost.. A tale fine, mentre l'art. 46 della legge n. 40 del 1998 ha provveduto all'abrogazione di buona parte della precedente normativa, l'art. 47 ha riconosciuto al Governo la delega ad emanare un Testo Unico di coordinamento normativo, successivamente realizzato tramite il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286. A completare il quadro della disciplina intervengono, infine, il regolamento di attuazione del Testo Unico emanato con d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394, i decreti di definizione annuale dei flussi di ingresso e i documenti di programmazione triennale sulla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato.

Alla « Disciplina del lavoro » il legislatore delegato ha dedicato l'intero Titolo III del Testo Unico, il quale all'art. 21 regola l'accesso nel territorio dello Stato da parte del cittadino extracomunitario, condizionando il rilascio del visto di ingresso per motivi di lavoro, subordinato o autonomo, al rispetto dei limiti numerici predeterminati dai decreti annuali ex art. 3, comma 4 del T.U. Tale previsione sottende la *ratio*, già introdotta con la precedente legge 28 febbraio 1990 n. 39, secondo la quale l'esistenza di un motivo per l'ingresso dello straniero non può costituire l'unico parametro attraverso cui selezionare l'ammissione nel territorio italiano. La nuova disciplina, inoltre, amplia il raggio di azione delle disposizioni normative della legge n. 943/1986, in quanto considera come oggetto della decretazione sui flussi sia gli ingressi per motivi di lavoro subordinato che quelli per lavoro autonomo.

Il Presidente del Consiglio dovrà procedere alla emanazione dei decreti rispettando le specifiche indicazioni fornite dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale: a questi fini, infatti, si terrà conto dell'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello regionale e nazionale, nonché del numero di extracomunitari già iscritti nelle liste di collocamento. Tali criteri dovranno essere preceduti da una valutazione in ordine al numero dei ricongiungimenti familiari ed alle eventuali misure di protezione temporanea eventualmente disposte, anche in deroga alle norme del T.U. stesso, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità (art. 3 comma 4 T.U.).

L'art. 29 del regolamento di attuazione si limita ad integrare in maniera alquanto generica (e pressoché inutile) quanto già definito dall'art. 21 del T.U.. Infatti, il primo comma della

**La disciplina del lavoro
extracomunitario**
Giuseppe Ludovico
Mirta Marando

disposizione regolamentare dispone che i decreti di definizione delle quote massime di ingresso per motivi di lavoro debbano indicare specificamente le quote per il lavoro subordinato, anche stagionale, e per quello autonomo.

Il d.p.c.m. 9 aprile 2001 (1), relativo alla programmazione dei flussi migratori per l'anno 2001 ed emanato sulla base delle disposizioni contenute nel documento programmatico relativo al periodo 2001/2003 di cui al D.P.R. 30 marzo 2001, ha previsto una quota massima di 83.000 ingressi di cui 50.000 per motivi di lavoro subordinato non stagionale ed autonomo e 33.000 per motivi di lavoro stagionale (2). Più in particolare, sono previsti 12.000 ingressi per motivi di lavoro subordinato non stagionale tramite chiamata nominativa, 3.000 ingressi per motivi di lavoro autonomo, 2.000 ingressi riservati agli infermieri professionali e 3.000 per i lavoratori specializzati nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Per questi ultimi la Circolare 18 maggio 2001, n. 53 del Ministero del Lavoro prevede inoltre che con decreto del Ministero del Lavoro si provvederà all'individuazione dei relativi profili professionali, fatta salva comunque la possibilità, in considerazione della necessità di assicurare l'immediato ingresso di tali operatori, di rilasciare le autorizzazioni al lavoro anche in assenza del suddetto decreto. Con la medesima circolare si è provveduto inoltre a dare attuazione all'art. 1, comma 2, e all'art. 2, comma 1 lett a), del decreto flussi per l'anno 2001 attraverso la previsione di specifiche quote regionali, definite in relazione ai fabbisogni dichiarati dalle regioni e dalle organizzazioni dei datori di lavoro e ai tassi di disoccupazione in modo da escludere le regioni con alti livelli di disoccupazione.

L'art. 3 del decreto flussi per l'anno 2001 individua poi ulteriori limiti numerici per l'ingresso in Italia per motivi di lavoro: infatti, alla luce della già preoccupante presenza di immigrati clandestini provenienti dai Paesi limitrofi, vengono previste quote specifiche a favore di cittadini albanesi, tunisini, marocchini ed appartenenti a Stati con i quali siano state sottoscritte intese di cooperazione in materia migratoria (3). Anche per tali ingressi si è provveduto ad una ripartizione su base regionale (4). Nell'ambito della quota massima prevista dal decreto viene poi confermata la quota di 15.000 ingressi per i cittadini extracomunitari provvisti di garanzia a norma dell'art. 23 commi 1, 2, e 3 del T.U. e viene altresì prevista l'eventualità, nel caso in cui le domande presentate (ed accolte) da cittadini italiani o stranieri regolarmente soggiornanti in qualità di garanti non esauriscano per intero tale quota entro il termine di sessanta giorni, di concedere, per la residua parte, permessi di soggiorno direttamente ai cittadini stranieri residenti all'estero ed iscritti nelle apposite liste tenute dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane a norma del comma 4 dello stesso articolo 23. Nella improbabile ipotesi, poi, che entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto si verificino significativi residui delle quote di cui sopra, di tale eccedenze si dovrà tenere conto nella rideterminazione delle ripartizioni numeriche stabilite.

2. Le intese bilaterali e le quote riservate

Al controllo del numero di accessi tramite la determinazione annuale delle quote sono stati inoltre affiancati una serie di strumenti finalizzati ad incentivare l'attuazione di una politica di cooperazione a livello internazionale. L'eventuale stipulazione delle già menzionate intese con gli Stati interessati rappresenta infatti il principale strumento di concertazione e di elaborazione di una strategia comune nella gestione dei flussi migratori. Alla conclusione di tali accordi, l'art. 21 del T.U. ha condizionato la previsione di una quota riservata di ingressi per motivi di lavoro subordinato, autonomo o per l'inserimento nel mercato del

note

(1) Il precedente d.p.c.m. 8 febbraio 2000 prevedeva per l'anno 2000 una quota massima di 63.000 ingressi, dei quali 28.000 per lavoro subordinato, mentre 2.000 per lavoro autonomo. Sempre per l'anno 2000 le quote relative ai singoli paesi erano state così determinate: 6.000 ingressi per i cittadini albanesi, 3.000 per i tunisini, e 3.000 per i marocchini.

(2) Con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 febbraio 2001 (in *Dir. Prat. Lav.*, 2001, n. 10, 690 ss) è stata stabilita, come anticipazione delle quote massime di ingresso per l'anno 2001, una quota massima di 13.000 lavoratori subordinati stagionali.

(3) Le rispettive quote sono determinate in: 6.000 ingressi per i cittadini albanesi; 3.000 per i tunisini; 1.500 per i marocchini; 4.000 per i cittadini degli altri Paesi che sottoscrivano specifici accordi di cooperazione. Tenuto conto della particolare situazione politico-sociale, è stato autorizzato infine l'ingresso di 500 cittadini somali per motivi di lavoro subordinato, autonomo o per l'inserimento nel mercato del lavoro.

(4) Cfr. Circolare 18 maggio 2001, n. 53 del Ministero del Lavoro (in *Dir. Prat. Lav.*, 2001, n. 25, 1678 ss).

lavoro. In ottemperanza alla norma citata, il decreto di programmazione per l'anno in corso ha previsto l'assegnazione di una quota preferenziale a favore dei Paesi con i quali sono stati già stipulati gli accordi in questione (5) e una quota ulteriore di 4.000 ingressi in funzione di ulteriori future intese con altri stati (6).

Preordinato a garantire una diversificazione degli strumenti di accesso è invece il secondo comma della norma in questione, il quale riconosce ai menzionati accordi la possibilità di regolamentare l'autorizzazione all'ingresso di gruppi di lavoratori per il compimento di opere o prestazioni di durata limitata, al termine delle quali è previsto il rientro nel Paese di provenienza. Nei confronti di tale previsione è possibile tuttavia avanzare alcune perplessità nella parte in cui non prevede un diritto di precedenza analogo a quello riconosciuto ai lavoratori stagionali che abbiano fatto rientro nel Paese di origine. Non sembra, infatti, azzardato ravvisare in proposito una irrazionale disparità di trattamento tra lavoratori extracomunitari ugualmente soggetti a forme di occupazione fortemente precarie. L'attuazione di una politica attiva in materia di immigrazione e di una programmazione dei flussi d'ingresso non più incentrata sul mero controllo, bensì sulla cooperazione tra i vari Stati interessati, ha reso inoltre necessario l'intervento attivo del Paese ospitante anche nella successiva fase del rimpatrio. L'art. 21, comma 6, del T.U. intende fornire una risposta precisa a tale esigenza attraverso la predisposizione da parte del ministro del lavoro di appositi progetti di reinserimento dei lavoratori extracomunitari nei Paesi di origine. Gli eventuali rischi di inefficienza, che sovente in passato aveva caratterizzato taluni strumenti di cooperazione, sembrano invece apparentemente risolti tramite l'esplicito vincolo che subordina l'attuazione dei piani di reinserimento alla sussistenza di condizioni idonee e alla prestazione di apposite garanzie da parte dei Paesi destinatari. Particolarmente opportuna è anche la previsione che riconosce al ministro la facoltà di approvare i progetti presentati anche da altri soggetti pubblici e privati, la cui funzione dovrebbe essere quella di consentire l'attuazione dei piani di reinserimento anche nei paesi che non abbiano sottoscritto alcun accordo in materia. In proposito, avrebbe forse riscosso maggiori consensi la specificazione dei requisiti ai quali attenersi ai fini della concessione dell'abilitazione da parte del ministro. Alcune delle incertezze che potrebbero emergere a seguito di tale mancata indicazione appaiono comunque risolvibili nella misura in cui gli uffici competenti agevoleranno l'autorizzazione dei piani presentati dalle associazioni, enti e altri organismi di diritto privato iscritti all'apposito registro previsto dall'art. 52 del regolamento di attuazione.

**La disciplina del lavoro
extracomunitario**
*Giuseppe Ludovico
Mirta Marando*

3. La formazione e la tenuta delle liste

Recuperando in parte i contenuti dell'art. 5, comma 1, lett. a) della legge n. 943 del 1986 e delle disposizioni del d.l. n. 489 del 1995, il legislatore ha inoltre previsto l'istituzione delle liste alle quali dovranno iscriversi i lavoratori stranieri che intendono entrare in Italia per motivi di lavoro subordinato, anche stagionale. Per quel che concerne, invece, i criteri per la tenuta delle liste, l'art. 22 del T.U. rinvia espressamente alle disposizioni del regolamento di attuazione, il quale a sua volta richiama sul punto le norme contenute nelle intese bilaterali, disponendo unicamente che alla formazione delle menzionate liste dovrà procedersi secondo l'ordine di presentazione delle domande di iscrizione e in modo distinto per lavoratori a tempo indeterminato, determinato e stagionale. A norma dell'art. 32 delle disposizioni di attuazione, infatti, il lavoratore residente all'estero che intende rendersi disponibile ai fini dell'ingresso in Italia è tenuto a compilare e sottoscrivere un'apposita scheda all'interno della quale indicherà le proprie generalità, il tipo di rapporto preferito, le capacità professionali, le precedenti esperienze lavorative e l'eventuale titolarità del diritto di priorità concesso ai lavoratori stagionali. Al fine di assicurare la necessaria trasparenza al sistema di raccolta dei dati, allo straniero interessato è stata inoltre riconosciuta, ai sensi della legge n. 241 del 1990 in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi, la facoltà di richiedere al Ministero del lavoro la propria posizione all'interno della lista. Sul corretto funzionamento di tali liste grava, tuttavia, un'incognita di non lieve importanza, connessa alla mancata regolamentazione dei meccanismi relativi all'accertamento delle capacità professionali dei lavoratori iscritti, in merito ai quali non può che rinviarsi alle

(5) Cfr. *supra* nota 1.

(6) Cfr. *supra* nota 3.

**La disciplina del lavoro
extracomunitario**Giuseppe Ludovico
Mirta Marando

previsioni eventualmente contenute nelle intese bilaterali di cui all'art. 21, comma 5, del T.U.

In merito agli strumenti che dovranno assicurare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, è prevista la trasmissione « *senza ritardo* » delle informazioni contenute nelle liste all'Anagrafe annuale informatizzata, istituita presso il Ministero del lavoro a decorrere dal 1 gennaio 1999. A sua volta il Ministero provvederà all'inserimento dei dati nel Sistema Informativo Lavoro, attraverso il quale i datori di lavoro e le organizzazioni sindacali, previa motivata richiesta alle Direzioni provinciali del lavoro, potranno avere accesso ai nominativi dei lavoratori iscritti (art. 32, comma 3, del regolamento). È stata comunque concessa al datore di lavoro anche la possibilità di avvalersi della richiesta numerica secondo l'ordine di iscrizione e i requisiti professionali richiesti (art. 33, comma 3).

Infine, le disposizioni dedicate alla disciplina delle liste di disponibilità non si estendono anche alle modalità di rilascio dell'autorizzazione al lavoro, la cui procedura pertanto prosegue secondo gli adempimenti previsti in via generale.

Il lavoro subordinato degli immigrati extracomunitari

Giuseppe Ludovico

Sommario

1. Le incognite derivanti dalla delega e dall'applicazione del regolamento. 2. La procedura di rilascio dell'autorizzazione al lavoro e del nulla osta. 3. L'ingresso per motivi di lavoro. 4. La prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro: i soggetti « garanti ». 5. L'oggetto della garanzia. 6. L'autorizzazione all'ingresso per inserimento nel mercato del lavoro. 7. L'iscrizione nelle liste di collocamento. 8. La tutela del lavoratore licenziato, dimesso e invalido. 9. Il rapporto di lavoro stagionale.

1. Le incognite derivanti dalla delega e dall'applicazione del regolamento

L'analisi delle norme contenute nel Titolo III del Testo Unico sull'immigrazione, limitatamente agli aspetti che interessano il rapporto di lavoro subordinato, non può esimersi dal considerare alcune problematiche di carattere generale che attengono, da un lato, al coordinamento delle nuove disposizioni con la precedente disciplina (vedi Viscomi, 1998, 284), e dall'altro, ai contenuti del regolamento di attuazione (in generale Bonetti, 1999).

In merito alla prima questione, alcune perplessità discendono dal meccanismo adottato dall'art. 1, comma 3, del T.U., il quale demanda ad un mero giudizio di compatibilità con le nuove norme l'individuazione delle disposizioni da ritenersi ancora in vigore. Oltre i confini dell'art. 47 del T.U., che provvede all'abrogazione esplicita di alcune disposizioni, la ricostruzione del quadro normativo è dunque largamente affidata all'opera dell'interprete e non è difficile prevedere l'insorgenza di possibili contrasti tra le diverse amministrazioni chiamate in causa. A tali incognite si aggiungono, inoltre, la mancata determinazione dei criteri direttivi ai quali la potestà regolamentare avrebbe dovuto uniformarsi nell'emana-zione delle disposizioni di attuazione e le conseguenti perplessità derivanti dal superamento della riserva di legge di cui all'art. 10, comma 2, Cost..

L'obiettivo di porre rimedio all'intricato sistema di norme che aveva caratterizzato la previgente disciplina può dirsi, quindi, parzialmente disatteso (cfr. Garofalo Mc Britton, 2000, 487). Non mancheranno, infatti, le occasioni per evidenziare gli aspetti più controversi di una normativa che non sembra poter assicurare la chiarezza che era lecito attendersi alla luce dei contenuti della delega conferita al governo.

2. La procedura di rilascio dell'autorizzazione al lavoro e del nulla osta

Passando all'analisi delle norme dedicate al lavoro subordinato, l'art. 22 del T.U. subordina l'ingresso nel territorio nazionale del lavoratore straniero alla disponibilità delle quote annualmente determinate dagli appositi decreti di cui all'art. 3, comma 4, del T.U..

Il primo atto formale della procedura di ingresso che si articola in una serie di adempimenti non privi di una certa complessità, è costituito dalla richiesta nominativa che il datore è tenuto a presentare alla Direzione Provinciale del Lavoro ai fini del rilascio dell'autorizza-

Il lavoro subordinato degli immigrati extracomunitari

Giuseppe Ludovico

zione al lavoro. Il datore di lavoro, peraltro, può anche utilizzare, qualora non abbia diretta conoscenza del lavoratore, l'indicazione numerica di una o più persone iscritte nelle liste formate a seguito degli accordi bilaterali conclusi tra il Governo e gli Stati non appartenenti all'Unione europea (Nascimbene, 1997, 4).

Nell'apposita domanda dovranno essere indicate, a norma dell'art. 30, comma 2, del regolamento, le generalità del datore di lavoro, dell'impresa, del lavoratore o dei lavoratori che si intende assumere, e del luogo nel quale sarà eseguita la prestazione lavorativa. Per una maggiore tutela del lavoratore, il datore di lavoro è tenuto altresì ad indicare le possibilità di alloggio offerte allo straniero e a garantire l'applicazione dei trattamenti retributivi e assicurativi previsti dalla normativa legislativa e contrattuale. Nonostante la non chiara lettera della norma, sembra da escludersi che il legislatore abbia inteso imporre al datore di lavoro il costo relativo all'abitazione, essendo piuttosto evidente la volontà di richiedere una mera indicazione delle reali possibilità di sistemazione abitativa (Garofalo Mc Britton, 2000, 492). L'obbligo di garantire la tutela legislativa e contrattuale costituisce invece la diretta specificazione del principio di piena eguaglianza e parità di trattamento nelle condizioni di lavoro, già sancito dall'art. 1 della legge n. 943 del 1989 in attuazione della Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975 (1), ed ora riconosciuto dall'art. 2, comma 3, della legge n. 40 del 1998. La normativa in commento ripropone, dunque, la formulazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 943 del 1989, imponendo l'osservanza delle disposizioni contrattuali anche laddove, per ipotesi, il datore di lavoro non provveda all'applicazione dei medesimi livelli di tutela nei confronti dei dipendenti di cittadinanza italiana. Non sembra inoltre operazione corretta rinvenire nell'imposizione di tale obbligo il tentativo di conferire efficacia *erga omnes* alle norme frutto dell'autonomia collettiva, essendo piuttosto ascrivibile alla necessità di prevenire ogni forma di concorrenza salariale a danno dei lavoratori italiani (cfr. Viscomi, 1991a, 117; Lambertucci, 1995, 120).

In questo senso devono essere valutate infatti le funzioni di controllo. L'effettività di tale principio appare invece garantita dai controlli che la Direzione provinciale del lavoro è tenuta a compiere sulla dichiarazione dei redditi e sulla copia del contratto che il datore di lavoro deve allegare alla richiesta di autorizzazione. Finalità ulteriori, non sempre di facile comprensione, impongono invece l'esibizione dell'iscrizione presso la Camera di Commercio, industria e artigianato, salvo che il rapporto non riguardi l'attività di impresa.

L'esplicito riferimento della norma alla copia del contratto non dovrebbe escludere inoltre la regolare presentazione di documenti equipollenti quali la lettera di assunzione e ogni altro strumento dal quale risultino inequivocabili gli elementi essenziali del contratto. Depongono in tal senso, infatti, non solo l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 1997, il quale ammette tale possibilità ai fini dell'adempimento degli obblighi di informazione che gravano sul datore di lavoro (Viscomi, 1998, 290; Massi, 1998, 837), ma anche le finalità di controllo che hanno richiesto lo stesso onere di allegazione, le quali non sembrano impedita dalla presentazione di documenti diversi dalla copia del contratto.

Le valutazioni della Direzione provinciale del lavoro — come si è già detto — non si arrestano, inoltre, ad un mero controllo formale, ma si estendono sino alla verifica della capacità dell'impresa di garantire, in relazione al numero di richieste già presentate nel medesimo periodo, l'applicazione dei normali trattamenti retributivi ed assicurativi. Alcune perplessità suscita invece al riguardo l'ulteriore riferimento dell'art. 30, comma 4, alla valutazione delle « esigenze dell'impresa o del lavoro a domicilio ». In particolare, non è dato comprendere i criteri di valutazione cui dovrebbe attenersi l'organo amministrativo nella procedura di concessione dell'autorizzazione, né pare possibile argomentare a favore di un giudizio di merito in ordine alle scelte organizzative adottate dall'imprenditore. In attesa di ulteriori chiarimenti degli organi amministrativi, non resta infatti dunque che sottolineare gli ampi margini di discrezionalità che la norma sembra garantire alle valutazioni della Direzione provinciale del lavoro (2).

Dalla presentazione della richiesta decorre un termine di venti giorni entro il quale la Direzione provinciale è tenuta a rilasciare l'autorizzazione in relazione alla disponibilità delle quote d'ingresso determinate di anno in anno tramite i menzionati decreti di cui all'art.

note

(1) Ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158.

(2) Non risolve la questione la Circ. Min. Lav. 28 luglio 2000, n. 55, la quale prevede una valutazione caso per caso da parte della Direzione Provinciale del Lavoro, sia in relazione al numero dei lavoratori da assumere, sia all'esigenza dell'impresa, anche a mezzo di motivata relazione a cura del datore di lavoro richiedente.

3, comma 4, del T.U. (3). Onde consentire il costante monitoraggio delle autorizzazioni concesse, i singoli uffici sono tenuti altresì a comunicare al Ministero del lavoro il numero e il tipo di provvedimenti rilasciati (art. 22, comma 4, del T.U.).

L'analisi delle nuove disposizioni dedicate alla disciplina dell'autorizzazione, consente di porre in evidenza alcuni elementi di novità rispetto alla normativa previgente. In primo luogo, nell'ambito delle nuove disposizioni non vi è traccia dell'indisponibilità di lavoratori italiani o comunitari allo svolgimento delle medesime qualifiche, alla quale l'art. 8, comma 3, della legge n. 943 del 1986, subordinava la concessione dell'autorizzazione (4). La mancata ricomprensione della norma citata tra le disposizioni espressamente abrogate dell'art. 47 del T.U., tuttavia, non rende certa la sua abrogazione implicita ad opera della nuova disciplina. La conferma della mancata sopravvivenza del preventivo accertamento dell'indisponibilità di lavoratori italiani discende, infatti, dall'art. 1, comma 3, della legge n. 40 del 1998, a norma del quale, salvo disposizioni più favorevoli, gli istituti ai quali altre disposizioni di legge fanno riferimento devono intendersi disciplinati dalle norme del T.U.. Secondo tale principio, quindi, l'assenza di riferimenti espliciti alla condizione posta dalla precedente normativa dovrebbe indurre alla certezza circa la sua implicita abrogazione (Viscomi, 1998, 291; contra Massi, 1998, 836) (5). In tal senso militano peraltro considerazioni di carattere più generale che muovono dall'impianto stesso della nuova disciplina, la quale individua nelle quote di ingresso lo strumento esclusivo al quale demandare la difesa dei livelli occupazionali della manodopera italiana o comunitaria.

In modo analogo scompare dal nostro ordinamento l'art. 8, comma 4, della legge n. 943 del 1986, il quale precludeva al lavoratore straniero, nel periodo di validità dell'autorizzazione, lo svolgimento di mansioni diverse da quelle espressamente autorizzate (6). Da tale implicita abrogazione discende altresì l'eliminazione degli ulteriori vincoli che gli organi amministrativi facevano discendere dalla rigida interpretazione del menzionato divieto (cfr. Cerritelli, 1988, 1051) (7).

Le disposizioni regolamentari hanno, quindi, sanzionato il contenuto palesemente irrazionale di una previsione normativa, dalla quale trasparivano evidenti disparità tra la condizione degli extracomunitari con regolare autorizzazione al lavoro e quella relativa ai clandestini, ai quali era invece garantito, in seguito alla regolarizzazione disposta con la legge n. 39 del 1990, l'accesso alle liste ordinarie del collocamento (cfr. Ballestrero, 1996, 131; Adinolfi, 1992, 175).

Per ciò che concerne il ricorso alle altre tipologie contrattuali, la normativa in commento non introduce invece alcuna esplicita novità. Deve quindi ritenersi ammissibile, in ragione delle disposizioni di legge rimaste in vigore e in rispetto del principio di parità, la regolare assunzione del lavoratore extracomunitario anche tramite contratto di formazione e lavoro, apprendistato, *part-time* e gli altri contratti previsti nel nostro ordinamento (Viscomi, 1998, 295; Lambertucci, 1995, 121). A tale ultimo proposito occorre brevemente soffermarsi sulla possibilità di procedere all'assunzione tramite contratto di lavoro a tempo parziale, la cui ammissibilità è posta in dubbio dalle inferiori possibilità di mantenimento che discendono da una prestazione ad orario ridotto. Una soluzione ragionevole potrebbe essere quella già adottata in passato nell'ambito della « regolarizzazione » attuata tramite d.p.c.m. 16 ottobre 1998, in occasione della quale il Ministero del Lavoro aveva individuato, nell'ipotesi di inapplicabilità della disciplina contrattuale, un limite minimo di orario settimanale pari al 40% dell'orario a tempo pieno, fermo restando la possibilità di derogare detto limite in caso di pluralità di contratti (8). Problematiche di analoga natura riguardano il rapporto di lavoro domestico, per il quale l'art. 6, comma 2, della legge n. 943 del 86, come modificato dall'art. 2 della legge n. 81 del 1988 aveva stabilito un limite di orario non inferiore alle 24 ore

note

(3) Vedi le osservazioni della Corte dei Conti in tema di coordinamento tra le competenze degli uffici periferici del Ministero del lavoro e le funzioni attribuite dal d.lgs. n. 469 del 1997 alle regioni e agli enti locali (in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, 1999, n. 46, 63 ss), nonché la Circ. Min. Lav. 2 dicembre 1999, n. 81, in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, 2000, n. 3, 27.

(4) La norma risulta espressamente autorizzata dall'art. 1.2 del regolamento 15 ottobre 1968, n. 1612 della CEE, il quale sancisce il principio di priorità della manodopera comunitaria.

(5) Nel senso dell'abrogazione implicita anche Circ., Min. Lav., n. 39 del 20 marzo 1998.

(6) La norma costituiva l'applicazione diretta dell'art. 14 della Convenzione dell'OIL del 24 giugno 1975, n. 143, il quale ammette che gli ordinamenti nazionali appongano limiti, per un periodo massimo di due anni, alla libertà dell'immigrato di scegliere la propria occupazione.

(7) Vedi Circ. Min. Lav. 20 aprile 1993, n. 43 e 16 giugno 1994, n. 68 e Circ. Min. Lav. 17 novembre 1995, n. 145.

(8) Vedi Circ. Min. Lav., 25 novembre 1998, n. 131.

Il lavoro subordinato degli immigrati extracomunitari
Giuseppe Ludovico

settimanali. L'abrogazione di tale norma da parte dell'art. 47 del T.U. e la mancata previsione da parte delle norme collettive di limiti minimi di orario settimanale è stata superata, secondo una pratica di certo poco ortodossa, da un'apposita circolare del Ministero del lavoro, la quale ha condizionato il rilascio dell'autorizzazione al raggiungimento di orario settimanale tale da assicurare una determinata condizione reddituale (9).

La fase successiva alla concessione dell'autorizzazione prosegue presso la questura territorialmente competente al rilascio del nulla osta provvisorio, alla quale il datore è tenuto a ripresentare i documenti già esibiti alla Direzione provinciale del lavoro. Da ciò si evince la duplice natura della procedura di ingresso per motivi di lavoro, la quale è preordinata, da un lato, al controllo dei flussi migratori e, dall'altro, ad esigenze di ordine pubblico.

Le verifiche da parte dell'autorità di polizia, che devono esaurirsi entro il termine di venti giorni, sono finalizzate infatti all'accertamento di eventuali impedimenti al regolare ingresso del lavoratore straniero. La negazione del nulla osta potrà tuttavia essere motivata anche da denunce a carico del datore di lavoro, del legale rappresentante o dei componenti del consiglio di amministrazione dell'impresa, per uno dei reati previsti nel T.U. o per i quali sia previsto l'arresto in flagranza, salvi i casi in cui i relativi procedimenti abbiano trovato soluzione nell'applicazione di una misura preventiva oppure in un provvedimento che esclude il reato o la responsabilità del soggetto (art. 31, commi 2-3, del regolamento).

3. L'ingresso per motivi di lavoro

La positiva conclusione della procedura innanzi la Direzione Provinciale del Lavoro e la questura consentirà al datore di lavoro di inviare allo straniero l'autorizzazione e il nulla osta, in assenza dei quali è preclusa la richiesta del visto di ingresso alla rappresentanza diplomatica o consolare italiana dello Stato di origine o di stabile residenza del lavoratore (art. 31, comma 4, del regolamento).

I termini entro i quali le singole fasi dell'*iter* procedimentale devono esaurirsi acquistano notevole importanza ai fini della validità del provvedimento di autorizzazione al lavoro. La richiesta del visto di ingresso all'autorità consolare, infatti, dovrà essere presentata entro sei mesi dal rilascio dell'autorizzazione, i quali, inutilmente trascorsi, obbligano alla ripetizione dell'intera procedura (art. 22, comma 5, del T.U.). Il termine menzionato, da ritenersi perentorio anche in assenza di specifiche indicazioni, intende evidentemente precludere al datore di lavoro la possibilità di fissare discrezionalmente il momento di ingresso del lavoratore straniero nel territorio nazionale.

L'autorità diplomatica o consolare dispone di un periodo di trenta giorni dalla presentazione della richiesta, entro il quale provvedere alla verifica dei presupposti necessari al rilascio del visto di ingresso. In merito ai requisiti e alle condizioni alle quali è subordinata la concessione del visto, nulla è previsto dalle disposizioni regolamentari, salvo il rinvio alle apposite istruzioni del Ministero degli affari esteri di concerto con il Ministero del lavoro e della solidarietà sociale (art. 5, comma 3).

Con il visto di ingresso il lavoratore straniero ha la possibilità di accedere regolarmente nel territorio nazionale e di permanere per la durata stabilita nel permesso di soggiorno. Entro otto giorni dal suo arrivo in Italia, infatti, deve essere presentata regolare richiesta del permesso di soggiorno per motivi di lavoro alla questura della provincia in cui si trova lo straniero.

Rilasciato al termine dei previsti accertamenti, il permesso di soggiorno potrà avere durata di sei o nove mesi per il lavoro stagionale, di due anni nel caso di rapporto a tempo indeterminato e commisurato alla durata del rapporto nel caso di contratto a tempo determinato.

L'adempimento delle previste formalità da parte del datore di lavoro non esclude, comunque, ai sensi dell'art. 7 del T.U., il generale obbligo di provvedere alla comunicazione, entro quarantotto ore, dell'avvenuta assunzione all'autorità di pubblica sicurezza (10).

Merita inoltre adeguata segnalazione l'apprezzabile novità contenuta nell'apparato sanzio-

note

(9) Cfr. Circ. Min. Lav., 28 luglio 2000, n. 55, che ha sancito un reddito minimo di £.850.000, oltre all'alloggio, facendo salva la possibilità di derogare tale limite in caso di pluralità di contratti.

(10) Ai sensi dell'art. 22, comma 10, del T.U., inoltre, il datore di lavoro è sanzionabile con ammenda da due a sei milioni o arresto da tre a sei mesi nei casi in cui abbia proceduto all'assunzione di lavoratori stranieri privi di regolare permesso di soggiorno.

atorio, il quale a differenza del previgente art. 12 della legge n. 943 del 1986 esclude l'applicazione delle misure contravvenzionali anche in caso di assunzione non previamente autorizzata. La repressione del lavoro extracomunitario irregolare appare peraltro coerente con le rinnovate esigenze di controllo che scaturiscono dalla nuova disciplina del permesso di soggiorno, il quale non preclude l'esercizio di attività diverse da quelle per le quali è stato rilasciato, anche in assenza di apposita conversione o rettifica (art. 14 reg.) (cfr. Garofalo Mc Britton, 2000, 494 ss).

La multifunzionalità del titolo in esame ha quindi reso necessario un più adeguato collegamento tra le varie amministrazioni chiamate ad esercitare funzioni di controllo. Le questure infatti sono tenute a comunicare costantemente all'Istituto nazionale di previdenza sociale le informazioni anagrafiche relative agli stranieri ai quali è stato rilasciato il permesso di soggiorno.

L'Inps, a sua volta, sulla base dei dati ricevuti, dovrà provvedere alla costituzione dell'Archivio anagrafico dei lavoratori extracomunitari (11), da condividere con le altre amministrazioni pubbliche, con le quali potranno essere stipulate apposite convenzioni (art. 22, comma 7, del T.U.).

Il continuo monitoraggio dei flussi migratori si avvale quindi di più collegamenti e banche dati tra le varie amministrazioni interessate. Da un lato, l'Anagrafe annuale informatizzata, prevista dall'art. 21, comma 7, del T.U. e istituita presso il Ministero del lavoro, provvede alla raccolta dei dati contenuti nelle liste dei lavoratori che entrano in Italia; dall'altro, l'Archivio presso l'Inps raccoglie le informazioni relative ai lavoratori stranieri in possesso del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Una volta entrato regolarmente in Italia lo straniero gode di una posizione sostanzialmente analoga a quella dei lavoratori italiani. Il valore indubbiamente preminente che il mercato del lavoro assegna alla formazione professionale ha indotto il legislatore, infatti, a disciplinare il riconoscimento dei titoli formativi acquisiti all'estero e a garantire la partecipazione a tutti i corsi di formazione e riqualificazione organizzati in Italia. È altresì prevista la possibilità di godere in Italia dei titoli professionali acquisiti all'estero, la cui valutazione è subordinata, a norma dall'art. 22, comma 13, del T.U., al rispetto delle procedure e condizioni eventualmente previste nelle apposite convenzioni stipulate tra gli Stati, in assenza delle quali sarà il Ministero del lavoro, sentita la Commissione Centrale per l'Impiego, a dettare istruzioni specifiche (12).

4. La prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro: i soggetti « garanti »

Al lavoratore straniero che intende accedere al mercato del lavoro italiano è attribuita un'ulteriore possibilità rispetto alla richiesta nominativa o numerica presentata dal datore di lavoro sulla base di un posto di lavoro già disponibile.

Inizialmente previsto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 39 del 1990, ai fini dell'ingresso in Italia del cittadino straniero sprovvisto di mezzi economici sufficienti, l'istituto della garanzia, attualmente disciplinato dall'art. 23 del T.U., consente di ottenere, previa prestazione di apposite garanzie da parte di soggetti terzi, l'autorizzazione all'ingresso della durata di un anno « ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro ».

La nuova disciplina dell'istituto trova le proprie ragioni nella fondamentale importanza che assumono nei fenomeni migratori i legami di parentela o di altro tipo che intercorrono tra i soggetti già integrati nel Paese ospitante e coloro che intendono emigrare.

La legittimazione a prestare la garanzia per un massimo di due stranieri per anno è stata riconosciuta dall'art. 34 del regolamento al cittadino italiano ovvero allo straniero regolarmente soggiornante in Italia, purché provvisto di permesso di soggiorno della durata non inferiore ad un anno, e nei confronti del quale non sussistano le medesime condizioni che impediscono il rilascio del nulla osta provvisorio. La possibilità di assumere la qualità di

note

(11) L'istituzione dell'archivio era già prevista dall'art. 3, comma 13, della legge n. 335 del 1995, ora abrogato ad opera dell'art. 47, comma 1, lett. c) del testo unico in commento.

(12) Vedi a tale riguardo la Circolare emanata dal Ministero della Sanità in data 12 aprile 2000 avente ad oggetto il « Riconoscimento dei titoli professionali dell'area sanitaria conseguiti all'estero » e « l'Autorizzazione all'esercizio professionale », nella quale sono specificate le procedure e le modalità per ottenere il riconoscimento anche direttamente dall'estero.

Il lavoro subordinato degli immigrati extracomunitari

Giuseppe Ludovico

« garanti » è stata altresì concessa alle regioni, agli enti locali, alle associazioni professionali e sindacali, agli enti e alle associazioni di volontariato.

La rilevanza strategica del ruolo svolto dall'associazionismo nel campo dell'immigrazione ha quindi indotto il legislatore ad estendere le possibilità di ingresso « garantito ». Non è stata ignorata tuttavia la necessità di dedicare particolare attenzione all'accertamento della genuinità dei soggetti candidati a garantire l'ingresso del cittadino straniero. Onde prevenire probabili meccanismi di sfruttamento, la prestazione di garanzia è stata, infatti, circoscritta, relativamente alle persone giuridiche di diritto privato, alle sole formazioni operanti nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni e in possesso di adeguati requisiti patrimoniali e organizzativi.

A tali fini, l'art. 52 del regolamento, realizzando una specifica attribuzione prevista in via meramente eventuale (« può prevedere ») dall'art. 23, comma 2, del T.U., ha istituito presso la Presidenza del Consiglio, Dipartimento per gli affari sociali, il registro delle associazioni ed enti che intendono farsi garanti dell'ingresso dello straniero.

I requisiti richiesti dall'art. 53 del regolamento, ai fini dell'iscrizione al registro rispondono alla duplice finalità di accertare l'affidabilità dell'ente e l'idoneità del patrimonio alla prestazione della garanzia. Una forma giuridica adeguata allo svolgimento delle attività sociali e di solidarietà previste nell'atto costitutivo e nello statuto e l'espressa esclusione del fine lucrativo dovrebbero, infatti, confermare la moralità e la correttezza dell'ente. Inoltre, l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi, le donazioni, e la sede legale e l'operatività in Italia, rappresenta lo strumento attraverso il quale accertare le eventuali relazioni di tipo economico e operativo con altre strutture.

La titolarità di tali requisiti deve essere infine accompagnata alla dimostrazione della disponibilità di un patrimonio sufficiente alla garanzia e di alloggi idonei all'accoglienza degli immigrati.

Preclusioni analoghe a quelle previste per i singoli soggetti sono state disposte anche nei confronti delle associazioni o enti i cui membri abbiano subito procedimenti penali per i reati legati all'immigrazione o per i quali sia previsto l'arresto in flagranza.

A seguito della presentazione della documentazione comprovante i requisiti menzionati, l'iscrizione dell'associazione è disposta, a norma dell'art. 54 del regolamento, tramite decreto del Ministro per la solidarietà sociale, attraverso il quale si provvede alla determinazione del numero massimo di garanzie che l'ente è in condizione di prestare, in relazione alla consistenza del patrimonio e alla disponibilità di alloggi.

La costante azione di vigilanza e controllo da parte del Dipartimento degli affari sociali è stata invece assicurata tramite la previsione di alcuni obblighi di informazione a carico delle associazioni o enti ammessi al registro. Annualmente, infatti, le associazioni iscritte sono tenute ad inviare un'apposita relazione dell'attività svolta e sono altresì obbligate a comunicare tempestivamente gli eventuali cambiamenti dei requisiti richiesti ai fini dell'iscrizione.

Da tale disciplina sono naturalmente escluse le persone giuridiche di diritto pubblico menzionate all'art. 34, comma 6, del regolamento, le quali sono ammesse a prestare garanzia in relazione alle risorse individuate tramite apposita deliberazione. A differenza degli enti e associazioni iscritti al registro, ai quali è richiesta la ulteriore documentazione attestante il possesso delle risorse necessarie, gli enti pubblici sono autorizzati infatti a prestare garanzia tramite la sola copia della deliberazione.

5. L'oggetto della garanzia

Le prestazioni oggetto di garanzia, individuate e disciplinate dall'art. 34 del regolamento, riguardano la sistemazione in un alloggio idoneo, l'assicurazione obbligatoria al servizio sanitario nazionale, i mezzi di sussistenza e le spese di rimpatrio.

La norma menzionata ha dettato i criteri attraverso i quali determinare quantitativamente e qualitativamente le singole prestazioni, rinviando in alcuni casi ad altre disposizioni regolamentari.

Per ciò che concerne l'alloggio, ai sensi dell'art. 16, comma 4, lett. b), la possibilità di godere dello stesso ai fini della garanzia deve essere attestata da uno specifico impegno della persona che gode della materiale disponibilità dello stesso, mentre l'idoneità deve essere comprovata tramite l'attestazione dell'ufficio comunale che certifichi la sussistenza dei parametri minimi previsti per l'edilizia residenziale pubblica, oppure attraverso la valuta-

zione di idoneità igienico-sanitaria rilasciata dall'Azienda Sanitaria Locale (art. 34, comma 4, reg.).

La capacità di garantire i mezzi di sussistenza è stata invece commisurata all'importo annuo dell'assegno sociale, moltiplicato per il numero di soggetti dei quali si intende garantire l'ingresso, secondo i criteri dettati dall'art. 29, comma 3, lett. *d*), del T.U. La misura dell'importo, correlata al numero di stranieri, potrà naturalmente essere differente in relazione alla qualità del soggetto che presta la garanzia. I singoli individui sono, infatti, legittimati ad assumere la funzione di « garante » per un massimo di due stranieri per anno, mentre la capacità di accoglienza degli enti e delle associazioni private è soggetta alle determinazioni del Dipartimento per gli affari sociali. I criteri di commisurazione della garanzia — inizialmente identici per entrambe le categorie di soggetti — si differenziano di conseguenza oltre il quinto straniero, dopo il quale è prevista, a carico delle associazioni, una maggiorazione del 75% per ogni garanzia ulteriore.

Eccetto la disponibilità di un alloggio idoneo, comprovata tramite la presentazione della documentazione richiesta, l'adempimento delle altre prestazioni deve essere garantito attraverso un'apposita fideiussione o polizza assicurativa, il cui titolo costituisce un elemento dal quale non è possibile prescindere ai fini della concessione dell'autorizzazione (13). Depositato presso la questura competente, il titolo della fideiussione o della polizza sarà restituito, a norma dell'art. 34, comma 3, del regolamento attuativo, nel caso in cui l'autorizzazione o il visto di ingresso non siano stati concessi, oppure in seguito al rilascio del permesso di soggiorno.

6. L'autorizzazione all'ingresso per inserimento nel mercato del lavoro

Anche il rilascio dell'autorizzazione per l'inserimento nel mercato del lavoro è condizionata alla disponibilità delle relative quote annualmente determinate tramite i decreti di cui all'art. 3, comma 4. Entro sessanta giorni dalla pubblicazione di questi ultimi, infatti, i soggetti garanti sono tenuti a presentare alla questura competente l'apposita richiesta nominativa, il cui rilascio costituisce il titolo per ottenere il visto da parte dell'autorità consolare o della rappresentanza diplomatica.

Gli aspetti più innovativi della nuova disciplina emergono dall'art. 23, comma 4, del T.U., il quale riconosce anche ai cittadini stranieri che al termine dei sessanta giorni non abbiano potuto avvalersi di alcuna garanzia, la possibilità di richiedere il visto di ingresso, previa iscrizione nelle apposite liste tenute presso le autorità consolari (14).

Dedicato alla disciplina di tali elenchi, l'art. 23, comma 4, del T.U., ha unicamente sancito il criterio dell'anzianità di iscrizione, rinviando alle disposizioni regolamentari la specificazione delle modalità e delle condizioni alle quali subordinare la concessione del visto. I necessari chiarimenti in ordine alle sommarie indicazioni offerte dal T.U. sono state invece ulteriormente rinviate dall'art. 35, comma 5, del regolamento, alle disposizioni contenute nei decreti di cui all'art. 3, comma 4, del T.U..

Analiticamente disciplinati sono invece i mezzi di sussistenza che i lavoratori privi di apposita garanzia devono dimostrare di possedere ai fini del rilascio del visto di ingresso. Anche in tale ambito, tuttavia, le norme di riferimento non appartengono né al T.U. né al successivo regolamento di attuazione, bensì alla direttiva emanata dal Ministero dell'Interno il 1° marzo 2000, in base all'ennesimo rinvio contenuto nell'art. 4, comma 3, del T.U.. Con riferimento alla ipotesi in esame, l'art. 4 della direttiva dispone che lo straniero dovrà indicare un alloggio idoneo nel territorio nazionale e possedere i mezzi necessari alla permanenza, al rimpatrio e all'iscrizione presso il Servizio Sanitario nazionale. Per quel che concerne i mezzi minimi di sussistenza, la norma da ultimo menzionata richiede la prova, anche tramite l'esibizione di valuta, fideiussioni, polizze assicurative, o titoli, della disponi-

note

(13) Il Tavolo di lavoro interministeriale costituito per il coordinamento dell'attuazione delle norme sull'immigrazione, in collaborazione con le principali associazioni di categoria degli istituti bancari e assicurativi, ha predisposto uno schema-tipo del contratto di fideiussione bancaria e della polizza assicurativa, nel quale si è provveduto alla determinazione dei relativi premi e compensi. Tali schemi sono contenuti nel prot. n. 690 emanato in data 24 febbraio 2000 dal Ministero dell'Interno.

(14) In fase di prima applicazione, la circolare del Ministero dell'Interno n. 300.C/2000/156/P/ 12.214.3.4/1^a Div. del 16 marzo 2000 ha disposto che potranno essere autorizzati all'ingresso per l'inserimento nel mercato del lavoro gli iscritti alle liste di cui all'art. 21, comma 5, T.U..

Il lavoro subordinato degli immigrati extracomunitari*Giuseppe Ludovico*

bilità di una somma non inferiore alla metà dell'importo annuo dell'assegno sociale. Le spese necessarie al rimpatrio e all'iscrizione presso il Servizio Sanitario Nazionale possono invece essere comprovate, rispettivamente, tramite l'esibizione del biglietto di ritorno e una polizza assicurativa per l'intera durata del soggiorno.

La dimostrazione di tali requisiti non costituisce tuttavia l'unica modalità di accesso nel nostro paese per i cittadini stranieri iscritti alle liste tenute presso le autorità consolari. A tale riguardo, infatti, l'art. 35 del regolamento impone agli enti pubblici interessati a prestare l'apposita garanzia di provvedere alla richiesta nominativa sulla base dei menzionati elenchi e secondo l'anzianità di iscrizione. È doveroso peraltro segnalare l'esclusione da tale possibilità delle associazioni ed enti di diritto privato che non abbiano una diretta conoscenza dello straniero. Le eventuali difficoltà che potranno sorgere in proposito non appaiono tuttavia insuperabili, dovendosi ammettere anche per tali soggetti l'accesso alle liste previste dagli accordi bilaterali di cui all'art. 21, comma 5, del T.U..

Dalla presentazione della richiesta decorre un periodo di sessanta giorni entro il quale la questura competente dovrà rilasciare l'autorizzazione all'ingresso, previa apposita verifica dell'assenza di motivi ostativi all'ingresso dello straniero e della sussistenza in capo al garante delle condizioni richieste (art. 35, comma 2, del regolamento).

Anche nell'ambito della fattispecie in esame è evidente il tentativo da parte del legislatore di garantire un sufficiente coordinamento tra le varie amministrazioni chiamate in causa. A norma dell'art. 35, comma 4, del regolamento, infatti, la questura che ha rilasciato il provvedimento di autorizzazione è tenuta a darne immediata comunicazione alla Direzione Provinciale del Lavoro.

Successivamente alla concessione dell'autorizzazione, la procedura disposta dal regolamento attuativo prosegue secondo le generali formalità dettate con riferimento all'ingresso per motivi di lavoro. Il provvedimento di autorizzazione, a norma dell'art. 35, comma 4, del regolamento, dovrà infatti essere inviato allo straniero del quale si richiede l'ingresso, il quale presenterà all'autorità consolare apposita istanza di rilascio del visto entro il termine di sei mesi dalla presentazione della domanda di autorizzazione. L'ultimo atto della procedura è quindi rappresentato dalla concessione del visto, previo esaurimento — entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta — dei previsti accertamenti da parte delle autorità consolari.

7. L'iscrizione nelle liste di collocamento

Coerentemente alla finalità dell'istituto della garanzia, volto ad agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro, il rilascio del permesso di soggiorno valido per un anno è condizionato alla iscrizione nelle liste di collocamento.

L'art. 36 del regolamento prevede, infatti, un termine di otto giorni dall'ingresso in Italia, entro il quale l'immigrato è tenuto a richiedere alla questura che ha rilasciato l'autorizzazione, il permesso di soggiorno per l'inserimento nel mercato di lavoro. La presentazione di tale domanda consentirà successivamente l'iscrizione alle liste di collocamento, la cui conferma — opportunamente comunicata alla questura dalla Direzione provinciale del lavoro — autorizzerà il definitivo rilascio del permesso di soggiorno.

A questo punto le possibilità per il cittadino straniero di permanere nel nostro Paese anche oltre il periodo di validità del permesso sono legate all'eventuale inserimento nel mercato del lavoro. In caso di assunzione, infatti, la comunicazione che il datore di lavoro è tenuto ad inviare alla Direzione Provinciale del Lavoro, consentirà il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, la cui durata è determinata in due anni, salvo rinnovi, nel caso di rapporto di lavoro a tempo indeterminato, mentre è commisurata alla durata del relativo contratto, e in ogni caso non inferiore a dodici mesi, nel caso di lavoro stagionale o a tempo determinato.

Decorso il periodo di validità annuale del permesso di soggiorno, l'infruttuosa ricerca di un posto di lavoro obbligherà l'immigrato al rimpatrio, le cui spese sono state già preventivamente garantite tramite la fideiussione, la polizza assicurativa o l'esibizione del biglietto di viaggio.

Una prima valutazione generale del nuovo istituto della garanzia consente di porre in particolare rilievo la rigidità della condizione alla quale è sottoposto il permesso di soggiorno per l'inserimento nel mercato del lavoro. Sarebbe stata, infatti, preferibile la

previsione di un termine più elastico onde evitare il rimpatrio anche nella certezza di una imminente occupazione.

**Il lavoro subordinato
degli immigrati
extracomunitari**
Giuseppe Ludovico

8. La tutela del lavoratore licenziato, dimesso e invalido

In conformità all'art. 8 della Convenzione OIL n. 143 del 1975, il quale impone la concessione allo straniero divenuto disoccupato di un periodo minimo utile alla ricerca della nuova occupazione, l'art. 22, comma 9, del T.U. ha escluso che la cessazione del rapporto di lavoro possa comportare l'automatica revoca del permesso di soggiorno (15).

A norma dell'art. 37 del regolamento, infatti, la perdita del posto di lavoro in seguito a licenziamento, dimissioni o sopravvenuta invalidità, consente allo straniero, tramite l'iscrizione nelle liste di collocamento, di permanere in Italia sino alla scadenza del permesso di soggiorno e, in ogni caso, salvo che si tratti di lavoro stagionale, per un « periodo non inferiore ad un anno ». Il datore di lavoro o l'impresa presso la quale il lavoratore era occupato, sono tenuti, infatti, a comunicare alla Direzione Provinciale la cessazione del rapporto di lavoro entro cinque giorni dall'avvenuto licenziamento o dalla presentazione delle dimissioni, onde consentire la nuova iscrizione nelle liste di collocamento (16) e, nel caso di licenziamento collettivo, l'assistenza economica del lavoratore disoccupato (17). Risulta invece priva di specifiche disposizioni di attuazione la previsione contenuta nell'art. 22, comma 9, del T.U., la quale riconosce ai lavoratori extracomunitari che abbiano perduto il posto di lavoro, una posizione di priorità nelle liste di collocamento rispetto ai nuovi extracomunitari. È probabile che il legislatore abbia inteso evitare in questo modo contrasti ulteriori tra la norma in commento e il principio di parità di trattamento previsto nell'art. 2 della legge n. 40 del 1998, il quale dovrebbe pacificamente precludere anche l'applicazione di condizioni differenziate tra gli stessi extracomunitari (cfr. Bonetti, 1999, 35).

Relativamente alla disciplina del permesso di soggiorno, il generico riferimento ad « un periodo non inferiore ad un anno » contenuto nell'art. 22, comma 9, del T.U., lasciava prefigurare un'inopportuna discrezionalità degli organi amministrativi relativamente alla determinazione della permanenza nel nostro Paese dell'immigrato privo di occupazione (cfr. Damiani, 1999, 316). L'art. 37, comma 3, del regolamento ha invece più correttamente previsto il rinnovo del permesso di soggiorno nel caso in cui la residua validità dello stesso sia inferiore ad un anno dalla data di iscrizione nelle liste di collocamento.

Onde assicurare tutela anche al lavoratore invalido, il regolamento attuativo dispone la completa parificazione, ai fini del rinnovo del titolo di soggiorno, tra l'iscrizione alle liste di collocamento a seguito di licenziamento o dimissioni e l'iscrizione alle apposite liste previste dall'art. 19 della legge n. 482 del 1968. Alle disposizioni regolamentari deve essere, quindi, riconosciuto il merito di aver conformato la disciplina del collocamento obbligatorio ai rilievi espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 30 dicembre 1998, n. 454, la quale ha sancito, in rispetto del principio di parità, il diritto degli extracomunitari di iscriversi alle menzionate liste anche in assenza di esplicite previsioni normative (18). L'indirizzo interpretativo della Consulta esclude quindi che analoghe incertezze possano riproporsi a seguito dell'abrogazione della legge n. 482 del 1968 da parte della legge 12 marzo 1999, n. 68, nella quale non v'è riferimento alcuno alla disciplina applicabile ai lavoratori extracomunitari (Garofalo, 1999, X, XXXI) (19).

Da altri punti di vista, il regolamento si espone invece ad alcune critiche relativamente al discutibile principio secondo cui è tenuto a lasciare il territorio nazionale, alla scadenza del permesso di soggiorno, anche il lavoratore che sia divenuto invalido per malattia o

note

(15) Cfr. l'analogia previsione contenuta nell'art. 11 della legge n. 943 del 1986.

(16) A tale riguardo l'art. 25, comma 5, lett. c), della legge n. 223 del 1991 attribuisce alle Commissioni Regionali per l'Impiego la possibilità di inserire i lavoratori extracomunitari tra i beneficiari della riserva nelle assunzioni previste al comma 1 della stessa norma.

(17) L'assistenza prevista corrisponde all'indennità di mobilità prevista a favore dei lavoratori licenziati da imprese industriali prevista nella legge n. 223 del 1991.

(18) In seguito all'intervento della Consulta, il Ministero del Lavoro con circolare n. 11 del 2 febbraio 1999 ha invitato i propri uffici ad accogliere le domande provenienti da lavoratori extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia dirette all'iscrizione nelle liste del collocamento obbligatorio.

(19) Esplicita è invece la legge 5 febbraio 1992, n. 104, legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, la quale all'art. 3, comma 4, prevede l'applicazione delle proprie disposizioni anche « agli stranieri e agli apolidi, residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale ».

Il lavoro subordinato degli immigrati extracomunitari

Giuseppe Ludovico

infortunio. Il palese contrasto con il principio contenuto nell'art. 8, par.1, della Convenzione OIL n. 97 del 1949 (20), il quale vieta il rimpatrio o l'allontanamento del lavoratore straniero che abbia contratto un'invalità successivamente al suo ingresso, assume i caratteri palesi dell'ingiustizia anche in relazione alla proclamata parificazione tra i diritti dello straniero e del lavoratore italiano.

9. Il rapporto di lavoro stagionale

Nella disciplina del rapporto di lavoro stagionale, contenuta negli artt. 24 e 25 del T.U., emerge con particolare chiarezza l'intento promozionale perseguito dal legislatore, derivante dalla consapevolezza del ruolo strategico assunto da tale rapporto nel complesso fenomeno del lavoro extracomunitario. Non è da escludere peraltro che attraverso tali norme il legislatore abbia inteso perseguire finalità di altro tipo e di non minore rilievo, quali la necessità di soddisfare la crescente domanda di lavoro flessibile proveniente dalle nostre imprese (21).

Per quanto concerne la procedura, gli adempimenti procedurali formali ai quali sono tenuti i datori di lavoro interessati alla stipulazione di rapporti stagionali, rinviano per buona parte alle norme già dettate in materia di autorizzazione al lavoro a tempo determinato o indeterminato. Le peculiarità della disciplina emergono, infatti, con maggiore evidenza nell'individuazione dei soggetti richiedenti, nella speditezza della relativa procedura di rilascio e nella brevità dei termini di validità dell'autorizzazione.

In relazione ai soggetti legittimati a richiedere l'apposita autorizzazione al lavoro, la nuova disciplina riconosce tale possibilità non solo ai datori di lavoro italiani o stranieri, ma anche alle associazioni di categoria per conto dei loro associati.

A tale riguardo l'art. 24, comma 5, del T.U., recuperando in parte la previsione già contenuta nell'art. 17 della legge n. 56 del 1987, attribuisce alle Commissioni Regionali per l'Impiego, attraverso la stipulazione di apposite convenzioni con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro sul piano regionale, il compito di individuare i trattamenti economici e normativi idonei ad assicurare livelli di tutela non inferiori a quelli applicati ai lavoratori italiani (cfr. Damiani, 1999, 317). La parità di trattamento diviene, quindi, l'obiettivo che le convenzioni sono tenute a perseguire anche in funzione degli accertamenti compiuti dalle Direzioni Provinciali del Lavoro, le quali dovranno conformarsi ai contenuti di tali accordi onde valutare l'idoneità dei livelli retributivi e assicurativi applicati al rapporto di lavoro (22).

Fermo restando il principio di parità di trattamento, gli accordi contrattuali tra le Commissioni e le organizzazioni sindacali potranno dunque provvedere alla fissazione dei livelli retributivi, ad assicurare adeguate condizioni di lavoro, a regolamentare le misure finalizzate alla incentivazione dei flussi e deflussi e a predisporre l'allestimento delle strutture idonee a favorire l'accoglienza dei lavoratori stranieri.

La funzione di coordinamento alla quale sono preordinate tali convenzioni emerge inoltre dalla disciplina dedicata all'ipotesi in cui più datori di lavoro — per differenti periodi compresi nell'ambito di validità dell'autorizzazione — abbiano presentato richiesta per il medesimo lavoratore (cfr. Lambertucci, 1995, 122) (23). Le disposizioni regolamentari impongono a tale riguardo la presentazione contestuale, anche cumulativa, delle richieste da parte dei diversi datori di lavoro. La Direzione Provinciale del Lavoro rilascerà invece un unico provvedimento di autorizzazione, del quale deve essere consegnata copia a ciascuno dei richiedenti (art. 38, comma 4, del regolamento).

note

(20) Resa esecutiva in Italia dalla legge 2 agosto 1952, n. 1305.

(21) Conferme in tal senso si rinvencono, infatti, nella direttiva emanata il 2 febbraio 2001 dal Presidente del Consiglio dei Ministri (in *Dir.Prat.Lav.*, 2001, n. 10, 690), la quale, al fine di rispondere alle urgenti richieste provenienti dai settori turistico e agricolo, ha stabilito come anticipazione delle quote per l'anno 2001 un numero di ingressi pari a 13.000 lavoratori subordinati stagionali

(22) In conformità a tali previsioni, l'8 febbraio 2000 è stato siglato presso il Ministero del Lavoro il « Protocollo d'intesa sul lavoro stagionale », nel quale le parti collettive si sono impegnate alla stipulazione in tempi brevi delle convenzioni di cui all'art. 24, comma 5, del T.U. e il Ministero del Lavoro ha confermato la volontà di procedere con celerità all'adempimento delle funzioni attribuitegli dal T.U. e alla organizzazione dei piani per la formazione professionale, con particolare riguardo alle materie relative alla sicurezza sui luoghi di lavoro.

(23) L'art. 10 della legge n. 943 del 1986 prevedeva già la possibilità di assumere gruppi di lavoratori extracomunitari, con contratto di lavoro subordinato, per l'esercizio di determinate opere e servizi limitati nel tempo.

La disciplina di questa particolare fattispecie si arricchisce inoltre di ulteriori peculiarità nel momento in cui viene riconosciuta ad altri datori di lavoro, anche successivamente alla presentazione delle richieste iniziali, la possibilità di condividere, nell'ambito del medesimo periodo di validità, l'autorizzazione già rilasciata.

L'avvio della procedura presso la Direzione Provinciale del Lavoro è subordinato, quindi, alla presentazione dell'apposita richiesta nominativa o numerica. Il periodo di validità dell'autorizzazione, che deve essere concessa entro il termine più breve di 15 giorni, viene commisurato alla durata dello specifico rapporto. Da una validità minima di venti giorni, l'autorizzazione al lavoro stagionale potrà essere rilasciata per un massimo di sei o, in alcuni particolari settori, di nove mesi.

L'art. 24, comma 4, del T.U. riconosce inoltre al lavoratore stagionale che abbia fatto rientro nel Paese d'origine al termine del permesso di soggiorno, il diritto di accedere prioritariamente alle autorizzazioni rilasciate l'anno successivo. L'incerta formulazione della norma aveva fatto presumere un diritto di precedenza dai confini più estesi rispetto all'analoga previsione contenuta nell'art. 8 *bis* della legge n. 79 del 1983, il quale circoscrive tale diritto alle sole assunzioni con la medesima qualifica presso la stessa azienda (Massi, 1998, 838). L'art. 38, comma 2, del regolamento di attuazione ha invece provveduto alla specificazione della norma contenuta nel T.U., limitando il diritto di precedenza alle richieste cumulative o numeriche presentate dallo stesso datore di lavoro.

In merito al meccanismo che assicura precedenza di ingresso ai lavoratori stagionali, alcune critiche sono state mosse a causa dell'assoluto privilegio che verrebbe garantito ad alcuni lavoratori a danno di altri (Damiani, 1999, 317). La *ratio* che pare aver ispirato la previsione di tale diritto può essere rinvenuta, infatti, nell'opportunità di assicurare l'accesso ai soli lavoratori già in parte integrati nel mercato del lavoro italiano e, quindi, favoriti nella ricerca di una stabile occupazione (Damiani, 1999, 317).

Ulteriori dubbi discendono infine dall'art. 38, comma 7, del regolamento, il quale riconosce la possibilità di richiedere il permesso di soggiorno per lavoro a tempo determinato o indeterminato ai soli lavoratori stagionali che abbiano già fatto ritorno nel proprio paese. Trova dunque esplicite conferme, limitatamente alla fattispecie in esame, la prassi amministrativa che imponeva allo straniero la permanenza all'estero nel periodo intercorrente tra la richiesta di autorizzazione e il rilascio del visto di ingresso (cfr. Garofalo Mc Britton, 2000, 500). Non possono tuttavia tacersi a tale riguardo le ragioni che inducono a dubitare della opportunità di tale soluzione, specie ove per tutte le altre ipotesi la normativa dettata dall'art. 14 del regolamento autorizza all'esercizio di attività diverse da quelle previste nel permesso di soggiorno, anche in assenza di apposita conversione o rettifica (24).

Il lavoro subordinato degli immigrati extracomunitari
Giuseppe Ludovico

Bibliografia

Adinolfi (1992), *I lavoratori extracomunitari, Norme interne ed internazionali*, Bologna, Il Mulino.

Ballestrero (1996), *Lavoro subordinato e discriminazione fondata sulla cittadinanza*, in Aidlass, *Lavoro e discriminazione*, (Atti del XI Congresso nazionale), Milano, Giuffrè, 77 ss.

Bonetti (1999), *Anomalie costituzionali delle deleghe legislative e dei decreti legislativi previsti dalla legge sull'immigrazione straniera*, in *Dir. Imm. Citt.*, n. 2-3, 21 ss e 52 ss.

Cerritelli (1988), *Sub. Art.8*, in Cester C. (a cura di), *La disciplina dei lavoratori extracomunitari in Italia, Legge 30 dicembre 1986, n. 943, Legge 16 marzo 1988, n. 81, Commentario*, in *NLCC.*, 1051 ss.

Damiani (1999), *Le politiche dell'immigrazione in Italia in base alla Legge n. 40/1998*, in *q. Rivista*, n. 3, 311 ss.

Garofalo (1999), *Disabili e lavoro. Profilo soggettivo*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 37 (inserto).

Garofalo, Mc Britton (2000), *Immigrazione e lavoro: note al T.U. 25 luglio 1998, n. 286*, in *RGL*, I, 483 ss.

Guariso (1999), *Sul principio di parità di trattamento tra lavoratori italiani ed extracomunitari*, in *D&L, Riv. Crit. Dir. Lav.*, 277 ss.

Lambertucci (1995), *I lavoratori extracomunitari immigrati: la disciplina del rapporto di lavoro e la garanzia dei diritti*, in *ADL*, n. 2, 113 ss.

Massi (1998), *Cittadini extracomunitari e disciplina del lavoro*, in *DPL*, n. 14, 835 ss.

Nascimbene (1997) (a cura di), *La condizione giuridica dello straniero, Diritto vigente e prospettive di riforma*, Padova, Cedam, 293 ss.

(24) Vedi in tal senso la Circolare del Ministero dell'Interno del 6 aprile 2000, n. 300.C/2000/1337/A/12.214.22/1^aDiv., la quale esclude nell'attuale quadro normativo che possa precludersi allo straniero la presenza nel territorio nazionale durante l'iter autorizzativo del lavoro subordinato.

note

Il lavoro subordinato degli immigrati extracomunitari
Giuseppe Ludovico

Bibliografia

Viscomi (1998), *La legge italiana del 1998 sul lavoro immigrato extracomunitario*, in Cappelletti, Gaeta (a cura di), *Diritto lavoro e alterità. Figure della diversità e modelli culturali*, Esi, Napoli, 283 ss.

Viscomi (1991a), *Immigrati extracomunitari e lavoro*

subordinato: un breve appunto su parità e differenza, in *q. Rivista*, n. 2, 117 ss.

Viscomi (1991b), *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato. Tutele costituzionali, garanzie legali e regime contrattuale*, Napoli, Esi.

Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti « speciali »

Mirta Marando

Sommario

1. Il quadro normativo. **2.** La nuova disciplina. **3.** Il problema della condizione di reciprocità. **4.** Il riconoscimento dei titoli e l'iscrizione agli albi professionali. **5.** I rapporti di lavoro « fuori quota ».

1. Il quadro normativo

L'analisi della complessa disciplina vigente sul lavoro autonomo degli stranieri — cioè i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea e gli apolidi, secondo l'art. 1 della legge del 6 marzo 1998 n. 40 — presuppone un cenno alla precedente normativa.

Di fondamentale importanza sono state la legge del 30 dicembre 1986 n. 943 e la cd. legge Martelli n. 39 del 1990, quale prima rudimentale riorganizzazione della politica migratoria in Italia, peraltro inadeguata, in quanto le situazioni di emergenza in cui esse sono state emanate ne hanno affrettato i tempi di elaborazione, con qualche pecca e incompletezza. Malgrado i numerosi decreti legge non convertiti seguiti ai menzionati testi normativi — dal d.l. 18 novembre 1995 n. 485 fino all'unico convertito del 13 settembre 1996 n. 477, (con legge del 9 dicembre 1996 n. 617) — la materia del lavoro autonomo ha creato molte preoccupazioni sia a causa della mancata razionalizzazione del regime di concessione delle autorizzazioni e delle licenze per lo svolgimento di attività autonome (in particolare per i venditori ambulanti), sia per la complessa valutazione circa la sopravvivenza della condizione di reciprocità, sia, infine, per la sopravvissuta necessità del requisito della cittadinanza italiana per lo svolgimento dell'attività libero professionale: difficoltà, queste, inasprite dal difficile coordinamento dei differenti interventi legislativi in materia.

La legge n. 40/1998 ed il Testo Unico, emanato con il d.lgs. n. 286/1998, hanno tentato di riorganizzare il panorama normativo esistente, anche se la disciplina realizzata attraverso la tecnica del rinvio a successivi regolamenti di attuazione non ha contribuito a dipanare le già numerose difficoltà di coordinamento.

I problemi interpretativi sorti con riguardo a queste leggi ed al tanto invocato regolamento d'attuazione (d.p.r. n. 394/1999) hanno, peraltro, dato il via all'emanazione di un numero esorbitante di atti di normazione secondaria (circolari e comunicazioni Ministeriali), volti a chiarire le difficoltà applicative legate al susseguirsi dei diversi testi normativi, alle poco chiare abrogazioni che sono state realizzate ed ai numerosi rinvii ad ulteriori disposizioni normative « di specificazione », eludendo per questa via le esigenze di semplicità, chiarezza e razionalizzazione che la delicata situazione degli stranieri reclamava.

2. La nuova disciplina

Il lavoro autonomo è trattato dall'art. 26 del Testo Unico, che riproduce fedelmente quanto previsto dall'art. 24 della legge n. 40/1998.

Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti « speciali »

Mirta Marando

La disposizione consente l'ingresso nel nostro Paese — nei limiti numerici stabiliti dai decreti di programmazione dei flussi d'ingresso degli stranieri in Italia *ex art. 3 del T.U.* — di lavoratori non appartenenti all'Unione Europea che intendano svolgere attività *non occasionale* di lavoro autonomo: esercizio di un'attività industriale, professionale, artigianale o commerciale, o costituzione di società di capitale o di persone, oppure accesso a cariche societarie. La previsione è un passo avanti rispetto al corrispondente art. 10 della legge Martelli (l.n. 39/1990), che si limitava ad accordare agli stranieri ed agli apolidi *presenti* nel territorio italiano la possibilità di esercitare attività commerciali e artigianali, di costituire società cooperative e di esserne soci, ed infine di svolgere attività libero-professionali, a prescindere in quest'ultimo caso dal possesso della cittadinanza italiana e, negli altri casi, dalla presenza della condizione di reciprocità.

Una prima critica può rivolgersi ai modi con cui il Testo Unico intende concretizzare la politica migratoria, data la mancata individuazione di validi e realistici parametri e strumenti onde stabilire, in relazione alle singole attività di lavoro autonomo, la capienza delle quote di ingresso di lavoratori extracomunitari (si vedano, in proposito, le critiche all'allora disegno di legge sollevate da Nascimbene, 1997, 56: l'A. propone quale strumento per « determinare il "fabbisogno" di lavoratori autonomi » quello di prevedere una procedura di consultazione fra gli organi rappresentativi della libere professioni, dell'industria e artigianato con compiti di proposta nei confronti del CNEL, che viene consultato ai fini della predisposizione del documento programmatico sulle politiche migratorie. Nello stesso senso cfr. anche Pepino, 1999, 18, che critica, peraltro, il sistema delle quote quale pericoloso strumento di chiusura delle frontiere e fonte del moltiplicarsi degli ingressi clandestini). Senza contare, poi, che, come previsto dal quarto comma dell'art. 3 del T.U., in caso di mancata predeterminazione annuale delle quote, resteranno valide quelle stabilite l'anno precedente, a prescindere, quindi, da una valutazione delle reali esigenze correlate all'andamento del tasso di occupazione e disoccupazione in Italia.

Prima di tutto, giova ricordare che principi guida delle disposizioni in materia sono la « parità di trattamento », per la regolamentazione del rapporto di lavoro e di quello previdenziale, e la piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani (art. 2, comma 3 T.U.) purché lo straniero sia legittimamente soggiornante nel nostro Paese, conformemente a quanto previsto dalla convenzione OIL n. 143/1975, ratificata con la legge 10 aprile 1981, n. 158.

Il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo — che rende legittima, appunto, la presenza dello straniero nel nostro Paese — è sottoposto ad alcune condizioni. La prima di esse comporta l'inesistenza di una riserva legale dell'attività prescelta a favore di cittadini italiani o di cittadini appartenenti ad uno degli Stati membri dell'Unione Europea. (Sottolinea Damiani, 1998, 317, la funzione di protezione dei cittadini italiani e comunitari di questa come delle successive disposizioni dell'articolo 26 del T.U., che obbligano lo straniero ad ottenere ben tre nulla osta (rispettivamente da parte del Ministero degli affari esteri, dell'interno e di quello eventualmente competente in relazione all'attività da esercitarsi) ai fini dell'ingresso in Italia).

In secondo luogo, lo straniero dovrà dimostrare di possedere i requisiti professionali e morali necessari, secondo la legge italiana, per l'esercizio della specifica attività (compresa l'iscrizione ad albi e registri): cosa che gli consentirà di procurarsi attestazioni autoritative, non anteriori a tre mesi dalla richiesta, che escludano l'esistenza di motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione o della licenza necessarie a svolgere l'attività.

Secondo una circolare del Ministero dell'industria, commercio e artigianato (1), peraltro, il nulla osta delle Camere (competenti, in relazione ad ogni singola attività, ad attestare l'inesistenza dei suddetti motivi ostativi all'accoglimento di una eventuale domanda di iscrizione all'albo o registro abilitanti, o di denuncia di inizio di attività del soggetto interessato) potrà (o dovrà?) limitarsi ad un mero accertamento dell'aspetto professionale dello straniero. Infatti la stessa circolare riconosce nelle questure i soli soggetti che possano procurarsi quelle informazioni che consentono di valutare la sussistenza dei previsti requisiti morali. Del resto, il Ministero incoraggia la collaborazione tra Camere di commercio, industria ed artigianato e questure (2).

L'ultima condizione implica la compresenza di svariate circostanze: il cittadino extracomu-

note

(1) Circ. n. 3452 del 9.11.1998, in *Dir. Im. Cit.* n. 1/1999, 232.

(2) Cfr. anche Circ. Ministero dell'industria, commercio ed artigianato n. 3455 del 18.11.1998 in *Dir. Im. Cit.* n. 1/1999, 233, ove si evidenziano le difficoltà riconnesse alla valutazione dei requisiti in discorso, alle quali si sente

nitario richiedente il permesso di soggiorno, deve dare dimostrazione di disporre di *adeguate risorse* (3) *economiche* per intraprendere l'attività in Italia, di avere una *idonea sistemazione alloggiativa* (presentando un contratto di affitto o altro titolo o documento che accerti la disponibilità dell'alloggio, ovvero l'effettiva ospitalità e la concreta sistemazione offerta allo straniero — stanza, posto letto) (4) e di godere di un *reddito annuo*, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (5). Questa dichiarazione può essere sostituita da apposita *garanzia* da parte di enti o cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, ciò che — va precisato — è altra cosa rispetto alla sponsorizzazione prevista per il lavoratore subordinato straniero. L'affidabilità economica, peraltro, può essere dimostrata anche attraverso una dichiarazione del committente o di altri soggetti che si avvarranno dell'attività dello straniero con cui si assicuri, per il lavoratore autonomo (prestatore d'opera o con cariche societarie), un compenso di importo superiore al livello citato.

Purtroppo, neppure il regolamento di attuazione indica i parametri in base ai quali valutare l'adeguatezza delle risorse finanziarie per l'esercizio di attività autonoma, talché resta imprecisato il modo in cui si predeterminerà il *budget* necessario per ciascuna di esse. Il Ministero dell'interno ha inteso ovviare ai dubbi menzionati con un rudimentale *vademecum* (6) che tenta di precisare i criteri a seconda della natura delle varie attività: essi prendono in considerazione elementi di costo connessi all'avvio e all'esercizio delle specifiche attività, quali gli immobili, i macchinari, gli impianti e le attrezzature necessari, i costi legati agli adempimenti amministrativi ed al pagamento delle imposte, le spese di avviamento ed altre spese di varia natura (contratti di fornitura, scorte, ecc.).

Nel caso di attività autonome il cui esercizio sia subordinato all'iscrizione ad un Ordine professionale, l'attestazione dovrà essere rilasciata dall'Ordine stesso, mentre per il caso di attività autonome che non trovino corrispondente iscrizione nel Registro delle imprese o che non siano sottoposte ad alcuna autorizzazione, licenza, iscrizione ad albi o registri, o denuncia di inizio di attività, per le quali, di conseguenza, non è individuabile un'Autorità amministrativa di riferimento, gli stranieri dovranno essere in possesso di: *a)* idoneo contratto corredato, se concluso con impresa italiana, da certificato di iscrizione nel registro delle imprese, mentre nel caso in cui l'impresa sia estera vi dovrà essere analoga attestazione vidimata dalla Rappresentanza consolare italiana competente; *b)* copia di formale dichiarazione di responsabilità del committente italiano o di suo legale rappresentante, da inviarsi alla Direzione Provinciale del Lavoro, Servizio Ispezione, nella quale si escluda, alla luce dell'accordo concluso, la presenza di un contratto di lavoro subordinato; *c)* dichiarazione del committente che assicuri al lavoratore autonomo un compenso di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria; *d)* copia dell'ultimo bilancio depositato presso il registro delle imprese, per il caso di società di capitali, o dell'ultima dichiarazione dei redditi, nel caso di società di persone, di impresa individuale o di committente non imprenditoriale, da cui risulti che l'entità dei proventi o dei redditi sia sufficiente a garantire il summenzionato compenso.

Il quarto comma dell'articolo 26 in esame fa comunque salve le norme più favorevoli previste da accordi internazionali in vigore per l'Italia.

Il visto d'ingresso per ragioni di lavoro autonomo viene rilasciato, previa valutazione della presenza dei suddetti requisiti e dei nulla osta dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno

note

di dover far fronte invitando le Camere competenti a rilasciare una attestazione provvisoria dell'inesistenza di condizioni ostative all'avvio della procedura abilitante, in attesa del nulla osta definitivo.

(3) A titolo di precisazione giova ricordare che la dimostrazione della presenza di tale requisito è esclusa per l'esercizio dell'attività di commercio ambulante: cfr. la circolare citata nella nota che segue. Anche per il caso di lavoro autonomo da svolgersi in qualità di socio e/o amministratore in società cooperative già in attività non è richiesta alcuna attestazione circa i parametri finanziari di riferimento.

(4) Cfr. la Circ. del Ministero dell'interno n. 74 del 30.10.1998 in *Dir. Im. Cit.* n. 1/1999, 215.

(5) V. inoltre Circ. n. 300/C/22729/12/207/1^a del 27.1.1999, in *Dir. Im. Cit.* n. 1/1999, 224, del Ministero dell'interno che precisa, peraltro, che in mancanza di un reddito annuo consolidato, la disponibilità dei mezzi economici da dimostrare (senza potersi avvalere dello strumento dell'autocertificazione) dovrà essere pari almeno all'importo dell'assegno sociale.

(6) Cfr. « Ingresso in Italia di cittadini extracomunitari per lavoro per l'anno 2000, Vademecum » del 10/4/2000 emanato dal Ministero dell'interno, ove peraltro, si specifica che l'attestazione dei parametri riguardanti la disponibilità delle risorse occorrenti per l'esercizio dell'attività che si vuole intraprendere viene rilasciata dalla Camera di commercio competente per territorio nel caso in cui abbia il carattere di attività imprenditoriale « e, pertanto sia iscrivibile nel Registro delle imprese di cui all'art. 2188 c.c., in ragione delle funzioni attribuite alle Camere di commercio in tema di sviluppo economico locale e di regolazione del mercato ».

Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti « speciali »

Mirta Marando

e di quello competente in relazione all'attività da svolgere, dalla rappresentanza diplomatica o consolare che procede all'espressa indicazione, nel visto, dell'attività cui esso si riferisce. I termini per il rilascio o per il diniego del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo sono prestabiliti dalla legge in 120 giorni, dal momento della presentazione della domanda e della documentazione: il permesso, inoltre, dovrà essere utilizzato dallo straniero entro 180 giorni dal rilascio.

Il d.p.r. 394/1999, in conformità del rinvio al regolamento d'attuazione previsto dal sesto comma dell'art. 26 del Testo Unico, ne specifica le modalità di rilascio. L'art. 39 del decreto, infatti, dispone per il caso che lo straniero voglia svolgere in Italia una attività per cui sia necessaria una autorizzazione, licenza, abilitazione, iscrizione in apposito registro o albo, presentazione di dichiarazione o denuncia. La norma, ammorbidendo le previsioni del T.U., stabilisce che la richiesta della dichiarazione di inesistenza di motivi ostativi al rilascio del titolo abilitativo o autorizzatorio potrà essere avanzata dall'extracomunitario alla competente autorità amministrativa *anche tramite proprio procuratore*. La suddetta dichiarazione verrà rilasciata nel caso in cui siano state rispettate tutte le condizioni ed i presupposti che la legge italiana prescrive per il rilascio del titolo, *a prescindere dall'effettiva presenza dello straniero nel territorio italiano e dal possesso del permesso di soggiorno*, cosa che rappresenta un'indubbia novità rispetto alla previgente normativa, consentendo allo straniero di espletare, tramite un terzo, tutte le pratiche relative *prima* dell'ingresso in Italia.

Viene stabilito, inoltre, che il Ministero competente per la singola attività da esercitare procederà al riconoscimento dei titoli o degli attestati delle capacità professionali dello straniero rilasciati da Stati esteri.

In ogni caso, sia per le attività che richiedano la presenza dei menzionati titoli, sia per quelle che ne prescindano, lo straniero dovrà ottenere — come già visto — dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o dall'Ordine professionale competenti l'attestazione dei parametri sui quali commisurare le disponibilità finanziarie occorrenti per l'esercizio dell'attività. Previsione, questa, di difficile realizzazione, stante l'inutilità (e l'impossibilità) di una individuazione di parametri generalizzati, date le differenti esigenze economico-finanziarie ricollegabili alle molteplici forme di lavoro autonomo, in relazione anche alla presenza di diversi fattori contingenti (ubicazione territoriale, dimensione, tipo di attività, complessità del prodotto, ecc.) (cfr. Sacchetti, 1999, 89, che ritiene che l'unico modo per poter procedere alla attestazione in esame consisterà nella valutazione dei livelli minimi di costo per l'esercizio delle singole attività (ma anche questa strada appare di non semplice e rapida soluzione, a parere di chi scrive), fraintendendo comunque lo spirito della norma stessa).

Tale attestazione, comunque, insieme con la dichiarazione che esclude l'esistenza di motivi ostativi al rilascio del titolo abilitativo o autorizzatorio e copia della domanda e della documentazione presentata per ottenere quest'ultima, andranno depositate *anche tramite procuratore* presso la questura territorialmente competente (entro otto giorni dall'ingresso), onde ottenere il *nulla osta provvisorio*, che verrà rilasciato entro 20 giorni dalla richiesta, previa verifica dell'inesistenza di motivi ostativi (7) all'ingresso ed al soggiorno dello straniero in Italia per motivi di lavoro autonomo.

L'ultima fase del procedimento necessario per ottenere il permesso di soggiorno prevede che le tre dichiarazioni finora ottenute (due, nel caso di attività che non richiedano il rilascio di titoli abilitativi o autorizzatori) vadano presentate alla rappresentanza consolare o diplomatica competente per il definitivo rilascio del visto d'ingresso (8), che procederà previo accertamento dei requisiti sulla base della documentazione fatta pervenire al Ministero degli affari esteri dai Ministeri competenti e dalla competente Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato.

Le previsioni dell'art. 39 del regolamento d'attuazione concludono, consentendo allo straniero già soggiornante in Italia con un permesso diverso da quello necessario per lo svolgimento di attività lavorativa, di richiedere alla questura territorialmente competente la

note

(7) Si ricorda che il secondo comma dell'art. 5 del d.lgs. n. 114/1998 esclude che possano esercitare attività commerciale, salva la riabilitazione, coloro che siano stati dichiarati falliti, chi abbia riportato condanne penali o sia stato sottoposto alle misure di sicurezza elencate.

(8) Il sesto comma dell'art. 39 del d.p.r. n. 394/1999 opera un rinvio al quinto comma dell'art. 26 del T.U. n. 286/1998 per la disciplina del rilascio del visto d'ingresso ad opera dell'autorità consolare o diplomatica: cosa che risulta quantomeno curiosa, stante il fatto che il sesto comma dell'art. 26 del T.U. rinvia proprio al regolamento di attuazione la specificazione della procedura prevista dal comma quinto del medesimo articolo.

conversione dello stesso: per ottenerla dovranno essere presentate sia la dichiarazione sia l'attestazione prima esaminata e, in attesa dell'operatività dei collegamenti con il S.I.L., anche la dichiarazione della Direzione provinciale del lavoro, sempre che la richiesta rientri nell'ambito delle quote di ingresso per lavoro autonomo *ex art. 3, comma 4, del T.U.*

Accanto a tale previsione, peraltro, deve considerarsi quanto stabilito dal richiamato art. 14 del decreto, ove si consente allo straniero che abbia ottenuto il permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo di svolgere attività *diverse* da quelle indicate per il rilascio dello stesso, senza necessità di conversione o rettifica del permesso: in particolare, (art. 14, comma I, lettera *b*) è consentito allo straniero che abbia ottenuto l'ingresso per lavoro autonomo di svolgere, previa iscrizione nelle liste di collocamento, attività di lavoro subordinato per il periodo di validità del permesso inizialmente ottenuto, o, se il lavoro è in corso, previa comunicazione del datore di lavoro alla Direzione provinciale del lavoro (9).

Allo stesso modo, lo straniero che abbia ottenuto il permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato non stagionale (lett. *a*) potrà esercitare attività autonome o assumere la qualità di socio lavoratore in una cooperativa, nel rispetto delle previsioni normative in materia, mentre il permesso di soggiorno ottenuto per il ricongiungimento familiare consente lo svolgimento sia di attività subordinata sia autonoma (lett. *c*).

La Direzione provinciale del lavoro, nel caso di prestazione di lavoro subordinato con permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro autonomo, o l'autorità amministrativa che abbia rilasciato il titolo menzionato, nel caso opposto, devono comunicare alla questura, per le annotazioni di competenza, i casi in cui il visto è utilizzato per un motivo diverso da quello per cui è stato rilasciato. Solo in seguito, con il rinnovo, il titolo del permesso verrà modificato in relazione all'attività effettivamente svolta (10).

Tale previsione si rivela idonea a suscitare numerose perplessità, soprattutto con riguardo al rispetto delle quote annualmente previste dai decreti di programmazione dei flussi di ingresso *ex art 3 del T.U.* e sul reale valore da attribuirsi alla predeterminazione degli ingressi nel nostro Stato attraverso il sistema della previsione di distinte quote per lavoro autonomo e per lavoro subordinato: non si vede come la possibilità dello straniero di utilizzare indiscriminatamente il permesso di soggiorno per un motivo diverso da quello per cui lo ha ottenuto (11) possa consentire il rispetto delle quote e non contribuisca a confondere la situazione occupazionale degli extracomunitari in Italia, rivelandosi al più quale utile strumento di aggiramento della legge, tenendo conto del fatto, inoltre, che non esistono (se non irrisonanti) termini di decadenza entro cui poter procedere alla modifica dell'attività esercitata.

3. Il problema della condizione di reciprocità

Numerosi problemi di coordinamento sono sorti per le contrastanti ed indirette disposizioni in tema di reciprocità nei diversi testi normativi che si sono susseguiti nella disciplina del lavoro autonomo dello straniero.

Rari e disordinati sono, infatti, i richiami alla condizione di reciprocità (art. 16 disp. prel. cc.) effettuati dalla legge n. 40/1998: non è dato riscontrare, peraltro, nessun richiamo immediato a tale principio ai fini della limitazione dell'applicazione degli istituti disciplinati dalla legge medesima. Cosa che induce a ritenere che l'intenzione del legislatore sia stata quella di

note

(9) Cfr. anche Circ. del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 70 del 24.9.1999 in *Guida al lavoro* n. 39/1999, 28, (che modifica quanto previsto da altra circolare della medesima autorità amministrativa, n. 64 del 30.7.1999, *ibidem*, n. 35/1999, 28) ove si accorda la possibilità allo straniero in possesso del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo, che però non abbia ancora intrapreso la suddetta attività, di iscriversi nelle liste di collocamento o essere assunto *senza chiedere* la modifica del permesso stesso, con il conseguente obbligo del datore di lavoro di darne comunicazione alla competente Direzione provinciale del lavoro. Cfr. inoltre la comunicazione prot. 2261/2271 del 20.7.1999 della Direzione regionale del lavoro Emilia Romagna, in *Dir. Im. Cit.* n. 3/1999, 230, che consente il rilascio del libretto del lavoro allo straniero in possesso di permesso di soggiorno per lavoro autonomo che intraprenda un rapporto di lavoro subordinato, *a prescindere dalla conversione del permesso in parola*.

(10) Giova precisare che l'art. 14 al proprio quarto comma consente all'extracomunitario che abbia ottenuto il permesso di soggiorno per motivi di studio o di formazione la possibilità di svolgere, entro certi limiti, attività di lavoro subordinato, mentre il quinto comma disciplina la conversione del suddetto permesso di soggiorno in permesso per motivi di lavoro « *nel rispetto delle quote fissate dall'art. 3 del T.U.* ».

(11) Emblematico è il caso dello straniero che lo abbia ottenuto ai fini del ricongiungimento familiare e proceda all'instaurazione di un rapporto di lavoro, sia esso autonomo o subordinato.

Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti « speciali »

Mirta Marando

confinare l'applicabilità della reciprocità ai margini del sistema di disciplina, superando le restrizioni prima vigenti a carico del lavoro autonomo e dell'esercizio delle professioni (cfr. quanto affermato da Nascimbene, 1997, 55, che intravede l'esistenza di una abrogazione in via interpretativa dell'art. 16 disp. prel. c.c.. Secondo l'A., infatti, una diversa ricostruzione della situazione indurrebbe alla realizzazione di una vera e propria discriminazione nei confronti dello straniero che chieda di entrare nel nostro Paese per intraprendere un'attività di lavoro autonomo, per il quale varrebbe la condizione di reciprocità, a differenza dello straniero già regolarmente soggiornante. Cfr., in giurisprudenza, Cass. 3.10.1997, n. 9655 in *MGC*, 1997, 1847). L'art. 2, secondo comma, della legge accenna semplicemente alla necessità di accertare questa condizione nei soli casi richiamati dalla legge medesima o dalle convenzioni internazionali.

A non diverse conclusioni portava l'interpretazione delle norme contenute nella legge Martelli, abrogata dalla legge del 1998. L'art. 10 della legge n. 39/1990 accordava allo straniero *presente* nel territorio dello Stato alla data del 31.12.1989, che intendesse regolarizzare la propria posizione con riguardo all'ingresso ed al soggiorno in Italia, la possibilità di *iniziare* lo svolgimento di attività autonome nel settore del solo commercio e dell'artigianato, consentendone l'iscrizione nel R.E.C. (Registro degli esercenti il commercio) e nell'albo delle imprese artigiane *a prescindere dalla condizione di reciprocità*.

Mentre, per quanto riguarda l'esercizio delle attività professionali (ed autonome in senso lato) e l'iscrizione agli albi o agli Ordini professionali, l'art. 9, comma terzo, della legge del 1990 si limitava a disporre l'osservanza delle disposizioni vigenti in materia: a prescindere, quindi, dalla verifica della condizione di reciprocità e dal possesso della cittadinanza italiana, proprio in virtù delle disposizioni innovative introdotte dalla legge (cfr. Paggi, 1997, 317; Calò, 1990, 739).

L'argomento in base al quale veniva, anche in questo caso, disposta l'indiretta abrogazione dell'art. 16 delle preleggi risiedeva nello stridente contrasto che questa norma provocava sia con l'imperativo della non discriminazione degli stranieri (rispetto agli italiani, e tra di loro (12), sia, soprattutto, con l'art. 10 della Convenzione OIL n. 143 del 24.6.1975, volto a garantire la parità di trattamento in materia di occupazione e di esercizio del lavoro autonomo in senso ampio. La condizione di reciprocità, infatti, essendo incompatibile con il principio di parità di trattamento tra cittadini e stranieri e tra stranieri in virtù del Paese di appartenenza, sarebbe idonea a fondare una violazione dell'art. 10 secondo comma Cost., che impone all'ordinamento interno di conformarsi alle norme ed ai trattati internazionali. Anche l'art. 9 sesto comma della legge Martelli contribuiva, peraltro, ad escludere la permanenza della reciprocità: infatti consentiva a tutti gli extracomunitari regolarmente autorizzati al soggiorno di costituire società cooperative e di esserne soci « *anche se cittadini di Paesi per i quali non sussiste la condizione di reciprocità* » (cfr. Lambertucci, 1995, 125). Interessante, in materia, il percorso seguito dalla giurisprudenza amministrativa durante il periodo di vigenza della legge Martelli: ad una iniziale affermazione del superamento della condizione di reciprocità sia per le libere professioni, sia per l'attività autonoma in genere, seguiva una brusca inversione di tendenza fondata sulla transitorietà e sul ristretto ambito applicativo delle previsioni di cui all'art. 10, primo comma, della l.n. 39/1990, che si limitavano a disciplinare il procedimento di regolarizzazione della posizione degli stranieri abusivamente presenti nel territorio italiano (Contro una interpretazione restrittiva dell'art. 10, c. 7, l.n. 39/90 cfr. Cass. S.U. 3.10.1997, n. 9655. Cfr. anche Melica, 1997, 331). Valutazioni, queste, che sottolineavano la sostanziale diversità di disciplina in materia di condizione di reciprocità tra il lavoro autonomo in genere (art. 10, c. 1, l.n. 39/1990) e le libere professioni (art. 10, c. 7, l.n. 39/1990).

Né il recente regolamento di attuazione al Testo Unico (d.p.r. 394/1999) ha contribuito a chiarire la situazione in materia di reciprocità, disattendendo le aspettative (o illusioni?) generali.

Ed è proprio il primo articolo di tale disposizione normativa (intitolato « Accertamento della condizione di reciprocità ») ad affrontare l'argomento: con una formulazione contorta non si fa altro che rinviare alle disposizioni del Testo Unico, disponendo che, in materia di godimento dei diritti civili da parte di persone fisiche straniere, il responsabile del procedimento amministrativo o il notaio che rediga un atto involgente uno di tali diritti sarà

note

(12) Tra quelli inclusi nel campo della regolarizzazione posta dalla legge Martelli, cioè quelli presenti in Italia alla data del 31.12.1989, e quelli esclusi da tale previsione, ossia gli stranieri che richiedono il permesso di entrare nel Paese per lo svolgimento dell'attività autonoma.

tenuto alla richiesta al Ministero degli affari esteri della verifica della suddetta condizione nei soli casi previsti dal d.lgs. 286/1998.

Il secondo comma dell'articolo, peraltro, torna ad escludere il rilievo della reciprocità per gli stranieri titolari della carta di soggiorno *ex art. 9 del T.U.*, nonché per i titolari di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, autonomo, per l'esercizio di una impresa individuale e per i familiari del richiedente.

Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti « speciali »
Mirta Marando

4. Il riconoscimento dei titoli e l'iscrizione agli albi professionali

L'articolo 35 della legge n. 40/1998, immutato peraltro dal T.U., ha predisposto una norma transitoria (13), a favore degli stranieri già *regolarmente soggiornanti* in Italia in possesso di titoli professionali riconosciuti abilitanti all'esercizio delle professioni. È stata prevista, *in deroga alle disposizioni che prevedono il requisito della cittadinanza italiana* ed entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa, la possibilità per questi soggetti di iscriversi agli Ordini o Collegi professionali di riferimento, o, per quanto riguarda le professioni sprovviste di albi, l'iscrizione in elenchi speciali da istituirsi presso i Ministeri competenti, secondo una procedura da individuarsi ad opera del regolamento di attuazione, cui spetta altresì stabilire anche quali saranno le autorità competenti, i tempi e le modalità da seguire per il riconoscimento dei titoli abilitativi (con conseguente sospensione applicativa della disciplina fino a quando non verranno predisposti gli strumenti necessari e le modalità dal regolamento attuativo) (14).

Tale disposizione null'altro ottiene se non la parificazione « transitoria » dei soli *stranieri regolarmente soggiornanti* (15) nel periodo indicato dalla legge ai cittadini autoctoni, richiedendo per l'iscrizione agli Ordini o agli albi il possesso del *titolo* e la sola *residenza nello Stato* (oltre che, naturalmente, la regolarità del soggiorno).

Viene, però, immediatamente individuato un limite: la suddetta deroga, infatti, non potrà valere nei confronti degli stranieri ammessi in soprannumero ai corsi di diploma, laurea o specializzazione, salva l'autorizzazione del Governo dello Stato di appartenenza.

Il terzo comma della norma in esame prevede poi che dallo scadere del termine annuale previsto, gli stranieri potranno iscriversi agli Ordini, Collegi ed elenchi speciali *nell'ambito delle quote* di ingresso determinate a norma dell'art. 3, quarto comma, della legge stessa: importante allora è *l'assenza di riferimenti alla necessità della cittadinanza italiana per l'iscrizione* prevista dal comma in esame (cfr. Galantino, 1998, 135, che sostiene l'avvenuto superamento dei principi del possesso della cittadinanza italiana e della condizione di reciprocità per le attività professionali).

Di tutta evidenza è il fatto che le disposizioni ora riportate andranno lette alla luce dell'art. 2, secondo comma, della legge n. 40/1998 in materia di parità e reciprocità, dell'art. 3 prima citato che disciplina le quote d'ingresso, e dell'art. 7 in materia di carte di soggiorno, con il quale viene consentito allo straniero di svolgere tutte le attività lecite, salvo quelle riservate al cittadino italiano.

La specificazione della disciplina in materia è intervenuta con il regolamento d'attuazione d.p.r. n. 394/1999, che in due distinti articoli (art. 48 e 49) (16) ha disposto le modalità di

note

(13) Per un primo esempio di applicazione dell'art. in commento per il caso dell'iscrizione all'(allora) Albo dei Procuratori Legali cfr. Cass. S.U. 18.3.1999, n. 147 in *Dir. Imm. Citt.* n. 2/1999, 189.

(14) Il secondo comma dell'art. 35 della legge n. 40/98 dispone inoltre che la disciplina per il riconoscimento dei titoli verrà definita dai Ministri competenti, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sentiti gli Ordini professionali e le associazioni di categoria interessate.

(15) Cfr. a questo proposito il caso risolto da Cass. S.U. 13.3.1999, n. 147 cit., in cui è stato rifiutata l'iscrizione all'Albo professionale allo straniero non residente in Italia e privo di titoli professionali *ivi* riconosciuti. Giova menzionare, peraltro, l'analisi del valore della clausola di reciprocità effettuata in quella sede dalla Suprema Corte: viene sostenuto, infatti, che « il principio di reciprocità costituisce una condizione di efficacia della norma che attribuisce un diritto allo straniero e *non deve essere confuso con il riconoscimento di tale diritto.* (...) Occorre invece una norma italiana che riconosca al cittadino somalo il diritto all'iscrizione; e la reciprocità *rileva non come fondamento del diritto, ma come condizione di efficacia della norma che tale diritto ha già attribuito* » (p. 192. Corsivo mio).

(16) L'art. 50 del d.p.r. n. 394/1999 detta particolari disposizioni per gli esercenti le professioni sanitarie sprovviste di Ordine o Collegio professionale, stabilendo che gli elenchi speciali cui richiedere l'iscrizione sono istituiti presso il Ministero della sanità, che annualmente provvederà a pubblicare l'elenco dei nominativi degli stranieri che hanno ottenuto il riconoscimento dei titoli. L'iscrizione negli elenchi speciali è condizionata dalla verifica della conoscenza della lingua italiana e delle principali disposizioni che regolano l'esercizio della professione in Italia. Impone,

Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti « speciali »
Mirta Marando

riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, dei titoli abilitativi all'esercizio delle professioni ed ha posto disposizioni particolari per le professioni sanitarie (17).

Facendo salvi gli accordi bilaterali e le convenzioni internazionali in materia, l'art. 48 fissa la competenza delle Università e degli Istituti di istruzione universitari per il riconoscimento dei titoli di studio esteri *ai fini della prosecuzione degli studi*, predisponendo termini per l'accoglimento della richiesta (90 giorni dalla presentazione della domanda, con la sospensione di un mese nel caso di necessità di attività istruttoria) e con la possibilità di ricorso all'autorità giudiziaria amministrativa o di ricorso straordinario al Capo dello Stato, per il caso di diniego o silenzio.

Nel caso in cui la richiesta del riconoscimento non miri alla prosecuzione degli studi, ma ad uno scopo diverso, il regolamento rinvia per le modalità di effettuazione all'art. 387 del d.lgs. 16.4.1994, n. 297.

Grande perplessità suscita la previsione dell'articolo in commento, data la difficile individuazione di parametri generali per la valutazione dei titoli scolastici esteri così diversi tra loro e, soprattutto, così disomogenei rispetto a quelli italiani.

Il successivo art. 49 del d.p.r. 394/1999 disciplina il riconoscimento dei titoli abilitanti all'esercizio delle professioni per gli stranieri *regolarmente soggiornanti* in Italia (a prescindere, quindi, dal *titolo di rilascio* del permesso di soggiorno) che intendano iscriversi agli Ordini, Collegi ed elenchi speciali istituiti presso le amministrazioni competenti, nell'ambito delle *quote* d'ingresso predefinite a norma del T.U. e del regolamento stesso. Anche in questo caso la legge non indica la dettagliata procedura da seguirsi, limitandosi a rinviare alle disposizioni dei decreti legislativi 27.1.1992, n. 115 e 2.5.1994 n. 319, sia per quanto riguarda le modalità del riconoscimento sia per la specificazione dei requisiti dei richiedenti. In sintesi, la procedura prevista nei decreti da ultimo citati richiede la presentazione al Ministro competente della domanda di riconoscimento, corredata dalla documentazione relativa ai titoli da riconoscere (in conformità dei requisiti previsti), indicandosi la professione per il cui esercizio il riconoscimento è richiesto, ponendosi all'autorità amministrativa il rigido termine di 30 giorni per eventuali integrazioni ad opera dell'interessato. La valutazione dei titoli verrà effettuata tramite l'indizione di una conferenza di servizi cui parteciperanno i rappresentanti dei diversi uffici specificamente indicati nei decreti.

Il riconoscimento verrà effettuato dal Ministro, tramite decreto, nel termine di quattro mesi dalla presentazione della domanda o dalla sua integrazione, stabilendo le condizioni per l'eventuale tirocinio di adattamento o prova attitudinale necessari.

Il terzo comma dell'articolo 49 del regolamento prevede, invece, la possibilità che il Ministro competente, in relazione alla specifica professione, imponga il superamento di una prova attitudinale ai fini del rilascio del riconoscimento del titolo, quale misura compensativa. La previsione contribuisce ad appesantire la situazione concreta ed a rallentare la realizzazione degli scopi che la riorganizzazione normativa in materia di stranieri si è posta: ciò a causa della necessità che si provveda ad emanare da parte delle autorità amministrative delle direttive generali in merito alla valutazione specifica delle singole professioni ed anche dei titoli conseguiti nei diversi Paesi di provenienza dei richiedenti.

5. I rapporti di lavoro « fuori quota »

L'art. 27, posto a chiusura del Titolo III del T.U. in commento, disciplina le modalità ed i termini per il rilascio delle autorizzazioni, dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno dettate in relazione a particolari rapporti di lavoro autonomo e subordinato.

Non risulta applicabile, infatti, per le categorie di lavoratori elencate in questo articolo la disposizione di cui all'art. 3, comma 4 del T.U. che prescrive — ai fini della concessione dei visti di ingresso — il rispetto di quote predefinite.

Agli stessi rimane invece applicabile la riserva, richiamata al co. 3 dello stesso articolo 27, relativa al necessario possesso della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività (si pensi al caso dell'impiego presso amministrazioni pubbliche). In merito a tale

note

inoltre, alle istituzioni sanitarie l'obbligo di comunicare al Ministero il nominativo dello straniero assunto o comunque utilizzato. L'ultimo comma, infine, prevede che le dichiarazioni di equipollenza dei titoli conseguiti all'estero e l'ammissione agli esami di diploma, laurea o specializzazione con dispensa totale o parziale degli esami di profitto e limitata dal rispetto delle quote programmate, previo parere positivo del Ministero della sanità.

(17) Per l'ambito sanitario cfr. le precisazioni contenute nella circolare del Ministero della sanità del 12/4/2000.

**Extracomunitari: la
disciplina del lavoro
autonomo e i rapporti
« speciali »**
Mirta Marando

disposizione — che peraltro riproduce la norma (abrogata) di carattere generale contenuta nell'art. 14 ultimo comma della legge 30 dicembre 1986 n. 943 — sembra lecito avanzare alcune critiche proprio riguardo alla compatibilità della *riserva di cittadinanza* con i principi generali della stessa legge n. 40/1998 e, più in generale, in relazione a tutta la nuova disciplina dell'immigrazione ora recepita nello stesso T.U. (cfr. Bonetti, 1999, 37-39).

La norma contenuta nell'art. 2 comma 2 della legge 40/1998 prevede, come già evidenziato, tra i « principi generali » (così è rubricato il Titolo I) che « lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e la presente legge dispongano diversamente ». Tale dichiarazione di uguaglianza viene, di conseguenza, subordinata unicamente alla sussistenza dello *status* di « straniero regolarmente soggiornante » ed alla mancanza di riserve contenute nelle convenzioni internazionali e nella stessa legge 40/1998. L'art. 2, comma 2 del T.U. (che ha recepito *in toto* il contenuto dell'art. 2, comma 2 della legge 40/1998, in conformità, peraltro, a quanto stabilito dall'art. 47 della legge medesima), dopo la dichiarazione del principio di parità di trattamento del tutto analoga a quella contenuta nella legge richiamata, aggiunge testualmente: « salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia ed il presente Testo unico dispongano diversamente ». Sembra quindi, secondo il dettato dell'art. 2 del T.U., che le uniche deroghe a tali principi generali di eguaglianza ed integrazione possano trovare fondamento non solo nelle convenzioni internazionali, ma ora anche nelle norme predisposte dallo stesso Testo unico.

Proprio l'articolo 27 del T.U. in esame contribuisce al sorgere di alcune perplessità: ciò in quanto l'art. 47 l.n. 40/1998, limitandosi a delegare il Governo ad emanare un decreto legislativo contenente un T.U. delle disposizioni concernenti gli stranieri, « riunendo e coordinando » e, se del caso, modificando le norme in contrasto con la legge 40/1998, non legittimava lo stesso ad introdurre limiti ulteriori all'integrazione dello straniero (Così Bonetti, 1999, 37-39).

Se infatti tutta la riforma della legislazione sulla immigrazione è orientata verso il fine di uguaglianza ed integrazione contenuto nelle dichiarazioni di principio — basti ricordare, oltre al già citato art. 2 commi 2 e 3, del T.U., all'art. 9, comma 4 lett. b) (possibilità per il titolare di carta di soggiorno di esercitare qualsiasi attività lecita), all'art. 26 comma 1 (possibilità di esercitare una attività non occasionale di lavoro autonomo) o, addirittura, alla già esaminata deroga al requisito della cittadinanza italiana previsto nell'art. 35 per l'iscrizione in ordini o collegi professionali — tale intento viene subito smentito dalla successiva riserva generale di cittadinanza dell'art. 27 comma 3 in commento. Infatti, mentre le riserve contenute negli artt. 9, 26 e 35 del T.U. (che recepiscono gli artt. 7, 24 e 33 della legge 40/1998) paiono efficaci in ottemperanza alla previsione contenuta allo stesso art. 2 comma 2 della legge, non trova adeguato fondamento la novità introdotta dall'articolo in esame (e non presente nel testo dell'omologo art. 25 della legge 40/1998) consistente proprio in quella generale riserva di cittadinanza italiana per lo svolgimento di *determinate* attività. Questa limitazione restringe arbitrariamente un principio generale che la legge 40/1998 non ha inteso rendere oggetto di modifica da parte del legislatore delegato.

Per quanto riguarda le categorie di lavoratori ricomprese nell'articolo in esame si individua chiaramente l'intento del legislatore di sottrarre alla rigida disciplina delle quote di ingresso alcune fattispecie specifiche caratterizzate dalla particolare specializzazione dei prestatori di lavoro coinvolti (traduttori, interpreti, giornalisti corrispondenti), della variabilità del luogo di espletamento dell'incarico (marittimi (18)), dalla qualifica dirigenziale, dal collegamento con strutture universitarie (lettori, ricercatori, professori universitari) o comunque che siano impegnati in attività di ricerca o dal particolare legame con la famiglia del datore di lavoro (lavoratori domestici impiegati presso famiglie italiane o di cittadini comunitari che risultino al seguito degli stessi nuclei familiari ed al loro servizio da almeno un anno).

Vi rientrano poi alcune categorie per le quali la prestazione lavorativa è dotata di caratteri ben definiti e comunque è, per sua stessa natura, limitata nel tempo: lavoratori alle dipendenze di organizzazioni o imprese operanti nel territorio italiano, che siano stati ammessi temporaneamente a domanda del datore di lavoro, per adempiere a funzioni e compiti specifici per un periodo limitato o determinato, tenuti a lasciare l'Italia quando tali

(18) Categoria peraltro già esclusa dall'applicazione della legge 30 dicembre 1986, n. 943, dall'art. 14 comma 1 lett. f) della legge medesima.

Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti « speciali »

Mirta Marando

compiti e funzioni siano terminati (19); persone che, autorizzate a soggiornare temporaneamente per motivi di formazione professionale, svolgano periodi di temporaneo addestramento presso datori di lavoro italiani effettuando anche prestazioni che rientrano nell'ambito del lavoro subordinato (20), nonché, da ultimo, e questa è la novità principale, lavoratori dipendenti (e regolarmente retribuiti) da imprese straniere (lett. *i*), solo temporaneamente trasferiti dall'estero per effettuare prestazioni lavorative in territorio italiano (in esecuzione di contratti di appalto stipulati tra il datore di lavoro estero e il soggetto persona fisica e giuridica con sede in territorio nazionale, nel rispetto dell'art. 1665 c.c. e della legge 23 ottobre 1969, n. 1369 e della normativa internazionale e comunitaria) e persone collocate *alla pari* (lett. *r*).

A questo lungo elenco devono essere aggiunti i lavoratori occupati presso circhi o spettacoli viaggianti all'estero, il personale artistico e tecnico per spettacoli lirici, teatrali e concertistici o di balletto, ballerini, artisti e musicisti da impiegare presso locali da intrattenimento e simili.

Il T.U. prevede un particolare trattamento nei confronti dei lavoratori (subordinati) extracomunitari dello spettacolo assunti alle dipendenze di datori di lavoro per esigenze connesse alla realizzazione ed alla produzione di spettacoli. I suddetti lavoratori, infatti, possono essere assunti, con apposita autorizzazione rilasciata dall'ufficio speciale per il collocamento dei lavoratori dello spettacolo (21) (o sue sezioni periferiche) che provvede, sentito il Dipartimento dello spettacolo, previo nullaosta provvisorio dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza. Detta autorizzazione deve essere rilasciata *prima* che il lavoratore entri in territorio nazionale, salvo il caso in cui il periodo di utilizzo del personale sia al massimo di tre mesi. In nessun caso questi lavoratori possono cambiare settore di attività o qualifica di assunzione. In particolare, come confermato dalla giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. 27 giugno 1994, n. 6167, in *Giust. civ.*, 1995, I, 161), il suddetto rapporto di impiego è regolato dalla legge 8 gennaio 1979, n. 8 (art. 2) e dal d.p.r. 21 gennaio 1981, n. 179 (art. 12), che costituiscono per tali soggetti, un sistema speciale di assunzione, il quale subordina l'utilizzazione di artisti a tale autorizzazione quale elemento costitutivo ed indefettibile del rapporto, costituendo la sua mancanza causa di *nullità* del contratto, ed a cui il rapporto stesso deve conformarsi.

Anche in questo caso il legislatore si è dimostrato — per quanto rigido nella proceduralizzazione dei provvedimenti autorizzativi e delle condizioni ad essi necessariamente preesistenti — attento alle esigenze di un settore come quello dello spettacolo, caratterizzato, spesso, dall'*intuitus personae* del prestatore d'opera, per i caratteri culturali, per particolari predisposizioni artistiche o per caratteristiche e capacità personali, nonché spesso, per la temporaneità e determinatezza della prestazione richiesta. Come esempi di tale *favor* legislativo si possono ricordare, oltre alla generale introduzione della normativa speciale sul collocamento dei lavoratori dello spettacolo (d.p.r. 24 settembre 1963, n. 2053); la disciplina dei contratti a termine (art. 1 co. 2 lett. *e*) della legge 230/1962, come modificata dalla legge 23 maggio 1977, n. 266), nonché il previgente art. 14 co. 1 lett. *e*) della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (esclusione dall'applicazione della legge n. 943/1986 per gli artisti e lavoratori dello spettacolo) ed allo stesso co. 2 della medesima (ora interamente trasposto nel comma 2 dell'articolo 27 T.U. in commento (22)).

La circolare n. 54 del 2000, divulgata dalla direzione generale per l'impiego, servizio per i

note

(19) Questo tipo di rapporto di lavoro era regolato dall'art. 10 della Legge 30 dicembre 1986, n. 943, il quale, in deroga al disposto dell'art. 5 prevedeva la possibilità, in base ad accordi bilaterali, la possibilità di utilizzare lavoratori subordinati per l'esercizio di predeterminate opere e servizi limitati nel tempo. Analogamente all'art. del T.U. in esame era previsto il rientro al paese di provenienza al termine del rapporto di lavoro.

(20) Categoria peraltro già esclusa dall'ambito di applicazione della legge 30 dicembre 1986, n. 943, dall'art. 14 comma 1 lett. *b*) dopo la congiunzione « e », anche se in quel caso la norma non prevedeva la possibilità della effettuazione di prestazioni di lavoro subordinato, ma si limitava a considerare gli stranieri « ospiti per motivi di studio o formazione professionale ».

(21) Per l'autorizzazione al lavoro per i lavoratori extracomunitari dello spettacolo vedi il d.m. 12 gennaio 1995, n. 277 — regolamento di attuazione degli artt. 2, 4 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241 — G.U. n. 134, serie generale, del 10 giugno 1995, supplemento ordinario n. 73).

(22) Le sole modifiche a riguardo sono state la sostituzione della parola « legge » con « Testo unico » e « Ministro del turismo e dello spettacolo » con « Dipartimento dello spettacolo », quest'ultima modifica resasi necessaria in seguito alla soppressione del Dicastero ed al suo recente trasferimento al nuovo Ministero per i beni e le attività culturali, istituito dal d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, in base al disposto dell'art. 12 lett. *a*) e *b*) della legge cd. Bassanini 1, n. 59/1997.

**Extracomunitari: la
disciplina del lavoro
autonomo e i rapporti
« speciali »**
Mirta Marando

problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari e delle loro famiglie, ha tentato di mettere ordine in questa complessa materia, indicando in modo chiaro e schematico le procedure da seguire per ottenere il permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo nell'ambito dello spettacolo. L'autorizzazione al lavoro deve essere rilasciata per esigenze connesse alla realizzazione e produzione di spettacoli, a titolo di lavoro subordinato, sentito il dipartimento dello spettacolo e previo nulla osta provvisorio dell'Autorità di pubblica sicurezza (23), ed ha validità per un periodo non superiore a sei mesi. La domanda di autorizzazione al lavoro per il caso in esame deve essere corredata, oltre che dal certificato di iscrizione della ditta richiedente nell'apposito registro tenuto dalle competenti Camere di commercio, industria ed artigianato, da idonea certificazione professionale, rilasciata da organismi governativi del Paese di origine o di stabile residenza dello straniero, convalidata dall'autorità consolare italiana nel Paese stesso, che attesti la legittimazione dell'organo straniero al rilascio della certificazione stessa (24).

Il rilascio delle autorizzazioni è inoltre subordinato all'esibizione della « domanda di inizio attività », presentata al Dipartimento dello spettacolo, e dal « certificato di agibilità », rilasciato dall'ENPALS, ove richiesto.

A norma dell'art. 40 del Regolamento di attuazione, il datore di lavoro può domandare la prosecuzione del rapporto stesso tramite una richiesta di proroga, il cui rilascio è di competenza delle Direzioni Provinciali del lavoro, da presentarsi prima della scadenza del periodo di lavoro (25).

Per quanto concerne gli ingressi di stranieri che, secondo le precisazioni della citata circolare, intendono svolgere in Italia attività lavorativa autonoma nel settore dello spettacolo, sono consentiti al di fuori delle quote *ex art. 3 del T.U.*, per breve soggiorno, fino ad un massimo di 90 giorni. I lavoratori interessati non potranno svolgere la loro attività per un committente diverso da quello per cui il visto è stato rilasciato e non possono ottenere la conversione del permesso di soggiorno per motivi diversi.

« A specificazione di quanto previsto sull'argomento dall'art. 15 lett. b) del Regolamento di attuazione, il lavoratore che abbia svolto o che svolga attività lavorativa autonoma nel settore dello spettacolo ed intenda svolgerci attività lavorativa subordinata, è soggetto all'ordinaria disciplina in materia di autorizzazione al lavoro subordinato nel settore dello spettacolo e, quindi, al rispetto di tutte le procedure per l'ingresso e l'impiego in Italia di lavoratori subordinati nel settore dello spettacolo » (26).

Per quanto riguarda i due casi residuali, contenuti nei commi 4 e 5 dell'art. 27, il T.U. effettua due rinvii: il primo rinvio, in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri occupati alle dipendenze di rappresentanze diplomatiche o consolari o di enti di diritto internazionale (27), è indirizzato al regolamento attuativo previsto dall'art. 1 (d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394) che contiene norme per l'attuazione delle convenzioni e accordi internazionali in materia, mentre per i cosiddetti *frontalieri* il rinvio è alle disposizioni contenute negli accordi internazionali in vigore con gli Stati confinanti (ed ovviamente non appartenenti all'Unione

note

(23) La circolare menzionata nel testo precisa che tale nulla osta provvisorio non richiede il rilascio da parte delle Questure di ulteriori nulla osta a conferma di quello provvisorio già rilasciato. Inoltre, si evidenzia come siano previste due eccezioni alla regola del necessario rilascio dell'autorizzazione al lavoro anteriormente all'ingresso del lavoratore subordinato straniero in Italia, nel caso in cui si tratti rispettivamente di personale artistico e di personale non artistico da utilizzare per periodi non superiori a tre mesi.

(24) La circolare n. 54/2000, peraltro, ammorbidisce tale previsione, consentendo agli uffici competenti di ritenere valida, ai fini della dimostrazione del possesso della qualifica altra documentazione professionale relativa al lavoratore richiesto. Non potranno, comunque, essere accolte richieste di autorizzazione al lavoro per l'assunzione di stranieri aventi qualifiche a scarso contenuto professionale, salvo i casi di particolare necessità ed esigenze. La circolare, poi, detta specifiche delucidazioni circa l'autenticazione della sottoscrizione del datore di lavoro sulle domande di autorizzazione al lavoro, per il caso in cui tale domanda sia avanzata da un rappresentante del datore di lavoro e, da ultimo, chiarisce le problematiche riguardanti la necessaria certificazione sanitaria attestante l'idoneità fisica e psichica nonché l'inesistenza di malattie infettive e contagiose che tali lavoratori devono ottenere.

(25) La circolare n. 45/2000 afferma che « si intende per richiesta di "proroga" di autorizzazione al lavoro la richiesta di un prolungamento della originaria autorizzazione al lavoro in favore di un lavoratore straniero per la prosecuzione, alle dipendenze dello stesso datore di lavoro richiedente presso la medesima sede di lavoro e senza soluzione di continuità, del rapporto di lavoro in corso ».

(26) Così la circolare n. 54/2000 cit.

(27) Per i lavoratori stranieri occupati in istituzioni di diritto internazionali era già vigente l'esclusione dalla applicazione della legge 30 dicembre 1986, n. 943 prevista dall'art. 14, comma 1, lett. d).

Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti « speciali »
Mirta Marando

Europea, in quanto per i lavoratori U.E. (28) il presente T.U. non è applicabile, a norma dell'art. 1 comma 2, se non nel caso che si tratti di norme più favorevoli).

Gli stessi caratteri di specialità che hanno indotto il legislatore a predisporre una disciplina esclusiva per i rapporti di lavoro considerati nell'art. 27 hanno successivamente imposto di dedicare ad essi una analoga particolare regolamentazione contenuta nell'art. 40 del regolamento di attuazione (d.p.r. n. 394/1999).

Il primo comma dell'art. 40 d.p.r. n. 394/1999, infatti, precisa che le autorizzazioni al lavoro per gli stranieri di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 27 del T.U. vengono rilasciate al di fuori delle quote di ingresso, confermando così la specialità della disciplina in esame rispetto a quella tutta incentrata sul rispetto della entità dei flussi contenuti nei decreti presidenziali.

Successivamente, lo stesso articolo, provvede a fissare un termine massimo entro il quale dette autorizzazioni al lavoro possono essere utilizzate, concedendo a tali atti una validità nel tempo sensibilmente inferiore rispetto a quella riconosciuta agli analoghi atti emessi nei confronti di stranieri rientranti nelle quote ministeriali (90 giorni contro i normali sei mesi); inoltre, ne limita l'efficacia al periodo di tempo durante il quale deve avere luogo la prestazione lavorativa oggetto della predetta autorizzazione e comunque, al massimo, ai due anni.

Lo stesso art. 40 del decreto stabilisce, poi, che il visto di ingresso ed il permesso di soggiorno vadano concessi per il tempo indicato nella autorizzazione al lavoro, o, se non necessaria (come nel caso di giornalisti corrispondenti o del personale impiegato presso sedi diplomatiche, consolari o enti di diritto internazionale), per il tempo strettamente necessario per le necessità, che debbono comunque essere documentate (da tale restrizione rimangono però esclusi i visti ed i permessi per studio e formazione di cui all'art. 5 co. 3 lett. c) del T.U., peraltro rinnovabili in relazione alla durata del corso (29)).

Si denota quindi come, al fine di controbilanciare l'apertura verso queste speciali modalità di ingresso e di lavoro dello straniero, la legge abbia cercato di limitare nel tempo l'efficacia del provvedimento autorizzativo al lavoro, del permesso di soggiorno e del visto di ingresso nel Paese in modo da condizionarla il più possibile alla *effettiva necessità* della prestazione lavorativa.

Successivamente il legislatore ha poi provveduto, data la peculiarità della disciplina, ad individuare numerosi e differenti requisiti che debbono essere necessariamente presenti, quali presupposti dell'atto autorizzativo, al fine di "certificare" la specialità della richiesta. Ad esempio, per i dirigenti o per il personale altamente specializzato di cui alla lettera a) dell'art. 27, si richiede la sussistenza di un rapporto di lavoro anteriore al trasferimento di almeno dodici mesi, oppure, per gli stranieri collegati con istituzioni universitarie, la presenza di una espressa richiesta dell'Università attestante il possesso dei requisiti professionali, nonché altre condizioni specificatamente indicate nel regolamento per gli altri rapporti di cui all'art. 27 T.U..

Una norma di chiusura, poi, contenuta nel comma 18, vieta la possibilità di *rinnovo* (nonché di utilizzo per un rapporto di lavoro diverso rispetto a quello per cui era stato richiesto) sia per le autorizzazioni al lavoro che per i visti di ingresso ed i permessi di soggiorno, fatta eccezione per quelli relativi agli stranieri che espletino temporaneamente periodi di addestramento presso datori di lavoro italiani effettuando anche prestazioni di lavoro subordinato.

In particolare i permessi di soggiorno a favore delle particolari categorie di lavoratori in esame — tranne quelli per motivi di studio o formazione (art. 14 co. 5 del d.p.r. 394/1999) — non possono essere *convertiti* in permessi di soggiorno per motivi di lavoro, e comunque anche quei permessi ai quali tale conversione è consentita, possono ottenerla solo nel rispetto delle quote e quindi al di fuori della favorevole disciplina di cui al combinato disposto degli artt. 27 T.U. e 40 del regolamento.

note

(28) In precedenza la norma era contenuta nell'art. 14 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 e faceva riferimento testualmente alla non applicazione della normativa ai "cittadini degli Stati membri della CEE".

(29) Gli stranieri che desiderino soggiornare in Italia per motivi di studio e formazione (art. 27 co. 1 lett. f) e che vogliano intrattenere rapporti di lavoro (anche subordinato) nell'ambito di periodi di addestramento godono di una disciplina agevolativa confermata anche dall'art. 40 del Regolamento (d.p.r. 349/99) che consente, vedi *infra*, non solo il rinnovo della autorizzazione al lavoro, del visto di ingresso e del permesso di soggiorno, ma la conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio o formazione in permesso di soggiorno per motivo di lavoro subordinato o autonomo, seppure nel limite delle quote fissate dal D.P.C.M. annuale emanato a norma dell'art. 3 co. 4 T.U..

L'autorizzazione al lavoro viene comunque prescritta — a norma del co. 17 dell'art. 40 del regolamento — anche per quelle forme di prestazione lavorativa che potrebbero in virtù delle caratteristiche e, comunque nel rispetto della normativa del lavoro italiana, ricadere nel lavoro autonomo quali dirigenti, personale altamente specializzato, traduttori o personale impiegato nelle Università (30) o per gli sportivi professionisti, per i quali l'autorizzazione al lavoro è sostituita (a norma del comma 14 dell'art. 40) dalla dichiarazione nominativa di assenso del CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano).

Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti « speciali »
Mirta Marando

Bibliografia

- Bonetti** (1999), *Anomalie Costituzionali delle deleghe legislative e dei decreti legislativi previsti dalla legge sull'immigrazione straniera*, parte I, in *Dir. Im. Cit.* n. 2, 37-39;
- Calò** (1990), *Reciprocità: un misleading case?* in *GI*, I, 2, 735 ss.
- Damiani** (1999), *Le politiche dell'immigrazione in Italia in base alla legge n. 40/1998* in *q. Rivista*, n. 3, 311 ss.
- Galantino** (1998), *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 134 ss.
- Lambertucci** (1995), *I lavoratori extracomunitari immigrati: la disciplina del rapporto di lavoro e la garanzia dei diritti* in *ADL*, II, 124 ss.
- Melica** (1997), *La legge n. 39/90 — Commento agli articoli 9 e 10* in Nascimbene, *La condizione giuridica dello straniero — Diritto vigente e prospettive di riforma*, Cedam, Padova, 330 ss.
- Nascimbene** (1997), *La condizione giuridica dello straniero — Diritto vigente e prospettive di riforma*, Cedam, Padova, 54 ss.
- Paggi** (1997), *La legge n. 39/90 — Commento agli articoli 9 e 10* in Nascimbene, *La condizione giuridica dello straniero — Diritto vigente e prospettive di riforma*, Cedam, Padova, 293 ss.
- Pepino** (1999), *Immigrazione, politica diritto (note a margine della legge n. 40/1998)* in *Dir. Im. Cit.* n. 1, 11 ss.
- Sacchetti** (1999), *Percorso ad ostacoli per le attività autonome* in *Guida al diritto* n. 46, 88 ss.

(30) I riferimenti di legge sono alle lettere a), b), c), d) e p) del comma 1 dell'art. 27 T.U.,

Extracomunitari e lavoro « atipico »

Michele Tiraboschi

Sommario

1. Il lavoro degli extracomunitari tra autonomia e subordinazione e i limitati spazi per ipotesi di lavoro c.d. « atipico ». **2.** In particolare: l'assunzione di lavoratori extracomunitari per la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo. **3.** *Segue:* l'ingresso in Italia per lo svolgimento di collaborazioni coordinate e continuative e di collaborazioni occasionali.

1. Il lavoro degli extracomunitari tra autonomia e subordinazione e i limitati spazi per ipotesi di lavoro c.d. « atipico »

Il Testo Unico delle *Disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (d.lgs. n. 286/1998) e il relativo regolamento di attuazione (d.p.r. n. 394/1999) prevedono due ipotesi centrali — ed assorbenti — di autorizzazione al lavoro del cittadino extracomunitario. L'art. 22 del d.lgs. n. 268/1998 e l'art. 30 del d.p.r. n. 394/1999 disciplinano infatti l'ingresso per motivi di lavoro subordinato (a tempo indeterminato e a termine, a cui si aggiunge il caso del lavoro stagionale oggetto di una disciplina specifica ex art. 24 d.lgs. n. 286/1998 e art. 38 d.p.r. n. 394/1999), mentre l'art. 26 del d.lgs. n. 268/1998 e l'art. 39 del d.p.r. n. 394/1999 disciplinano l'ingresso per prestazioni di lavoro autonomo (cfr., rispettivamente, i saggi di Ludovico e Marando che precedono in questo stesso fascicolo, cui *adde*, per un quadro della normativa vigente e delle circolari interpretative il *Dossier Immigrazione* di DML on-line, a cura di Caruso, Lo Faro, 2000).

Accanto a queste due ipotesi che, nella contrapposizione tra autonomia a subordinazione — *tertium non datur* —, ben rappresentano la tradizionale configurazione binaria delle forme giuridiche di estrinsecazione del lavoro umano pare non esservi spazio alcuno per ipotesi intermedie o *sui generis*, e cioè, per utilizzare una espressione abusata quanto diffusa nella pratica, per le forme di lavoro atipiche, che pure rappresentano uno dei profili più caratteristici, non solo in Italia, della evoluzione del mercato del lavoro degli ultimi decenni. Invero, talune ipotesi particolari di ingresso per motivi di lavoro sono elencate all'art. 27 del d.lgs. n. 268/1998. Ma in questo caso la differenziazione è posta dal legislatore non in ragione dello schema negoziale adottato dalle parti — che è pur sempre di lavoro subordinato — quanto piuttosto in ragione delle caratteristiche peculiari delle prestazioni dedotte in contratto, che hanno reso necessaria l'introduzione di una normativa *ad hoc* nel regolamento di attuazione del Testo Unico. Solo per ricordare le ipotesi più rilevanti, si pensi ai traduttori e interpreti, ai lettori universitari di scambio o di madre lingua, ai professori universitari e ricercatori, ai dirigenti o al personale altamente specializzato di società aventi sede o filiali in Italia, ai lavoratori marittimi, ballerini, artisti e musicisti, sportivi destinati a svolgere prestazioni di lavoro ai sensi della l. 23 marzo 1981, n. 91, ai giornalisti corrispondenti ufficialmente accreditati in Italia e dipendenti regolarmente retribuiti da organi di stampa quotidiani o periodici, ovvero da emittenti radiofoniche o televisive straniere, ecc. Nell'elenco di cui all'art. 27 d.lgs. n. 268/1998, in effetti, soltanto l'ipotesi di cui alla lett. f) potrebbe aprire qualche vago spiraglio per la sperimentazione di forme innovative di

**Extracomunitari
e lavoro « atipico »**
Michele Tiraboschi

inserimento di cittadini extracomunitari nel mercato del lavoro, laddove si pone espresso riferimento a « *persone che, autorizzate a soggiornare per motivi di formazione professionale, svolgono periodi temporanei di addestramento presso datori di lavoro italiani effettuando anche prestazioni che rientrano nell'ambito del lavoro subordinato* ». Potrebbe essere in effetti questo il canale per riconoscere — in un quadro generale per la formazione professionale per gli immigrati decisamente disorganico, « caratterizzato da mancanza di progettazione, frammentazione dell'offerta, discontinuità temporali, incertezze finanziarie, (...), eccessiva burocrazia » (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 2000, Appendice B al § 3.1) — quantomeno la possibilità di impiego di cittadini extracomunitari mediante contratti di apprendistato (in questa prospettiva, tra i primi, cfr. Massi, 1998). E in questo senso si è infatti espresso l'art. 40 del regolamento di attuazione del Testo Unico sull'immigrazione (d.p.r. 394/1999), laddove, una volta previsto che « *per gli stranieri di cui all'articolo 27, comma 1, lettera f), del testo unico, l'autorizzazione al lavoro è rilasciata esclusivamente per la durata del periodo di addestramento dichiarata dal datore di lavoro, che non può superare il biennio* », dispone espressamente che « *durante tale periodo di addestramento, il lavoratore interessato può svolgere le prestazioni di lavoro subordinato mediante un rapporto di tirocinio* ». Non sempre sarà tuttavia agevole contemperare i percorsi formativi previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva per l'apprendistato in considerazione della durata dell'addestramento per l'extracomunitario che, come visto, non può superare il biennio, quando la legislazione sull'apprendistato fissa la durata massima di detto contratto in quattro anni (cinque per l'artigianato).

L'appiglio all'art. 27 d.lgs. n. 268/1998, non assume invece alcun rilievo in relazione alla disciplina dei tirocini formativi e di orientamento, stante il disposto di cui all'art. 8 del d.m. 25 marzo 1998, n. 142, di attuazione dell'art. 18 l. 24 giugno 1997, n. 196, secondo cui le disposizioni in materia di *stage* « *sono estese (...) ai cittadini extracomunitari secondo principi di reciprocità e criteri e modalità da definire mediante decreto del Ministro del lavoro e della Previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'Interno, il Ministro della Pubblica Istruzione e della ricerca scientifica e tecnologica* ». Non è tuttavia ancora stato attuato il decreto di implementazione dell'art. 8 d.m. 25 marzo 1998, n. 142, per cui, nonostante da più parti venga segnalata l'importanza della integrazione tra apprendimento teorico ed esperienza pratica nei percorsi formativi degli extracomunitari (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 2000, Appendice B al § 3.1), pare al momento possibile attivare convenzioni di *stages* di cui all'articolo 18, l.n. 196/1997 soltanto con riferimento a cittadini italiani e a cittadini di Paesi membri della Unione Europea (*contra*: Pizzoli, 2000, 43, ma con evidente confusione tra tirocinio formativo e di orientamento e contratto di apprendistato che, sebbene venga definito come « tirocinio » nel Codice Civile, a differenza dello *stage* è un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato: cfr. l'art. 40 d.p.r. 394/1999). La circolare 22 febbraio 2000 del Ministero del lavoro, con soluzione invero di dubbia praticabilità, dispone, in attesa del decreto ministeriale di attuazione dell'art. 8 d.m. 25 marzo 1998, n. 142, che sarà lo stesso Ministero del lavoro ad esprimersi in merito alle istanze di autorizzazione per tirocinio di cui all'art. 27, lett f), del Testo Unico.

È dunque evidente, alla luce di questa breve rassegna, che la legislazione di regolamentazione del lavoro dei cittadini extracomunitari pare sostanzialmente inadeguata rispetto alla più recente evoluzione di modi di lavorare e dei mercati del lavoro che da tempo sollecitano un definitivo superamento della schematica — quanto oramai sterile — contrapposizione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato. L'osservazione della più recente evoluzione dei mercati del lavoro mostra chiaramente che i rapporti di lavoro non solo sono « meno subordinati e più autonomi, come si rileva perfino nel lavoro dipendente, dove quanto meno cresce l'autonomia di esecuzione », ma anche « meno durevoli e meno uniformi, « giacché l'ambito dei contratti di lavoro si avvia a essere più circoscritto e più diversificato, perfino individualizzato ». Costante è inoltre la « crescita di forme e modalità di lavoro para-autonomo, o para-subordinato, che rendono meno rigida o meno nitida la distinzione convenzionale fra dipendenti e indipendenti » (così, per tutti, Accornero, 2000 e, con specifico riferimento al lavoro degli immigrati, Garofalo, McBritton, 2000, 500).

I limiti della legislazione italiana nella regolamentazione del lavoro degli extracomunitari non si fermano comunque qui. Infatti, anche a prescindere dalla attualità della contrapposizione binaria tra autonomia e subordinazione, rispetto alla quale non pare ancora oggi possibile registrare una unanimità di vedute in dottrina (cfr., per un riepilogo del dibattito, Biagi, Tiraboschi, 1999), nessun tentativo di armonizzazione è stato effettuato per rendere effettivamente fruibili talune tipologie contrattuali c.d. atipiche, da tempo riconosciute dalla

nostra legislazione e che, almeno in astratto risultano fruibili per l'impiego di forza lavoro extracomunitaria (1).

È questo in particolare il caso, che tratteremo nei paragrafi che seguono, della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo e delle collaborazioni coordinate e continuative. (Per quanto attiene ai profili di criticità nell'utilizzo del lavoro a tempo parziale cfr. invece il contributo di Ludovico che precede). Ma, a ben vedere, anche lo stesso ricorso a prestazioni di lavoro temporaneo con contratti a tempo determinato non appare sempre praticabile, pur se formalmente ammesso dalla legge, specie laddove le causali di utilizzo del lavoro a tempo determinato previste dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva — ed ora, con la nuova disciplina introdotta dall'art. 1 del d.lgs. n. 368/2001, le comprovate « ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo » — riguardino rapporti di durata particolarmente breve e/o non preventivabile con largo anticipo, stante la durata delle procedure di regolarizzazione del cittadino extracomunitario (su questi aspetti cfr. Rymkevitch, 2001). Peraltro, anche i rari tentativi della contrattazione collettiva di adattamento delle tipologie contrattuali esistenti, sono stati oggetto di una serrata critica da parte di un filone dottrinale, a nostro avviso eccessivamente formalista (Ichino, 2000, ha parlato al riguardo di giuristi « ortodossi »), che nel ricorso a tipologie contrattuali di lavoro temporaneo ha intravisto possibili degenerazioni in senso discriminatorio. Si pensi, in particolare, alla valorizzazione della possibilità concessa alla contrattazione collettiva di tipizzazione, *ex art.* 23 l. n. 56/1987, di nuove e ulteriori ipotesi di lavoro a tempo determinato, anche di tipo soggettivo, realizzata dai sottoscrittori della nota intesa « Milano lavoro », volta a consentire (anche) mediante forme di lavoro temporaneo, coniugate a percorsi formativi *ad hoc*, l'inserimento nel mercato del lavoro milanese di cittadini extracomunitari privi di occupazione (su questa vicenda cfr. gli interventi di Treu, Biagi e Scarpelli apparsi sul n. 2/2000 di questa *Rivista*, cui *adde* Caruso, 2000).

Non sorprende dunque che oggi, al di là della astratta possibilità di ricorso a un numero significativo di tipologie contrattuali « atipiche », in ragione di un parimenti astratto riconoscimento del principio di parità di trattamento (oltre al contributo di Ludovico in questo fascicolo cfr. Viscomi, 1998b e Lambertucci 1995), i canali di accesso al mercato del lavoro italiano siano sostanzialmente assorbiti dalle tradizionali tipologie di lavoro subordinato, con un marginale ricorso a prestazioni di lavoro a tempo parziale (plausibilmente nel settore dei servizi alla persona e nelle collaborazioni domestiche) e a contratti a contenuto formativo. I dati forniti dal Ministero del lavoro e contenuti nel *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia* (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 2000, § 3.1.1. — *L'integrazione nel mercato del lavoro*), relativi alle tipologie di lavoro dipendente e riportati nella tabella che segue, sono a questo riguardo quanto mai indicativi. Al di là del giudizio di valore che si voglia dare all'intesa « Milano Lavoro », si pensi, in particolare, che proprio a Milano, e cioè nella città italiana che ha realizzato i maggiori sforzi per ampliare le tipologie di lavoro regolare utilizzabili per l'impiego di cittadini extracomunitari (cfr. Pedersini, 2001), si constata da qualche anno a questa parte il permanere di un bassissimo utilizzo dei contratti di lavoro atipici (apprendistato, cfl, lavoro stagionale), con percentuali che a stento raggiungono l'1,5 per cento del totale, mentre quasi completamente inutilizzato è lo strumento delle collaborazioni coordinate e continuative (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 2000, Appendice A al § 3.1 — *Il lavoro sommerso degli immigrati non regolari: l'esito dell'ultima regolarizzazione a Milano*).

note

(1) A ciò si aggiunga, in termini più generali, che « l'esigenza di estrema flessibilità di mercati occupazionali, sempre più volatili e temporalmente instabili » male si attaglia alla procedura amministrativa di programmazione dei flussi di ingresso, « che appare oltremodo complessa » e, comunque, a « una struttura normativa che presenta indubbi elementi di rigidità ». (Così: Caruso, 2000). In questa prospettiva cfr. anche Viscomi, 1998a, 13 e Id., 2000, 394, che denuncia l'assenza nella attuale legislazione di politiche attive di inserimento degli extracomunitari.

**Extracomunitari
e lavoro « atipico »**
Michele Tiraboschi

Lavoratori non UE avviati per tipo di contratto — Distribuzione percentuale

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Permanente | 59,6 | 62,6 | 57,5 | 52,4 | 51,1 | 36,5 | 38,2 | 37,8 | 35,9 |
| A tempo determinato | 23,3 | 19,8 | 27,9 | 32,2 | 34,3 | 54,2 | 43,9 | 46,8 | 48,7 |
| A tempo parziale | 10,3 | 13,2 | 10,4 | 11,0 | 9,8 | 3,8 | 12,1 | 10,9 | 11,3 |
| Formazione lavoro | 6,9 | 4,4 | 4,3 | 4,4 | 4,8 | 5,6 | 5,8 | 4,6 | 4,1 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Più difficile è invece il monitoraggio delle tipologie di lavoro autonomo, anche se lo stesso *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia* (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 2000, § 3.1.2. — *Immigrati e lavoro indipendente*) è chiaro nel segnalare che i persistenti vincoli « alla possibilità di ingresso e soggiorno per l'esercizio di lavoro autonomo » possono indirettamente « favorire l'immigrazione irregolare, il lavoro nero e a volte anche forme gravi di sfruttamento ». Nonostante parte della dottrina abbia individuato in questa tipologia contrattuale « uno degli sbocchi lavorativi più praticati dagli stranieri immigrati » (Garofalo, McBritton, 2000, 500), le ricerche empiriche disponibili registrano comunque percentuali alquanto marginali di ricorso a prestazioni di lavoro autonomo e comunque di gran lunga inferiori alla media nazionale (cfr., in particolare, i dati relativi alla provincia di Vicenza contenuti nel *Dossier Immigrazione 2000*, in <<http://www.cestim.org>>, che attestano il lavoro autonomo su percentuali di poco superiori al 5 per cento e quelli del *Dossier Statistico Immigrazione 2001 della Caritas*, in <<http://www.cestim.org>>, che per la città di Roma indicano una percentuale intorno al 10 per cento).

Alla luce di questo quadro legale qui sommariamente descritto non deve dunque neppure destare particolare sorpresa l'enorme difficoltà di individuare, nella normativa attualmente vigente, adeguate politiche attive di inserimento degli extracomunitari nel mercato del lavoro ordinario e istituzionale, se è vero che tra le tipologie tradizionali di lavoro autonomo e subordinato e il mercato del lavoro sommerso non esistono strumenti contrattuali intermedi in grado di canalizzare in modo significativo l'offerta di prestazioni di lavoro temporaneo o *sui generis* ai cittadini extracomunitari. Prova ne è la circostanza che il maggiore contributo alla crescita della occupazione regolare degli immigrati è venuto dalle numerose regolarizzazioni, che si sono via via rapidamente succedute nel corso del tempo, dato che « gli ingressi regolari per motivi di lavoro sono stati relativamente pochi ed in gran parte con contratti stagionali » (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 2000, § 3.1.1. e anche Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 1999).

Del resto, una volta rilevato che « la natura dell'occupazione irregolare degli immigrati è diventata sempre più simile a quella degli italiani, poiché sono aumentati quelli che lavorano « in nero » pur potendo avere un'occupazione regolare, in quanto titolari di un permesso di soggiorno per lavoro » (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 2000, § 3.1.1), non si può che ribaltare l'opinione espressa da quanti hanno individuato nell'utilizzo di prestazioni di lavoro atipiche e temporaneo per l'inserimento nel mercato del lavoro di extracomunitari uno strumento di discriminazione indiretta. È vero semmai il contrario, visto che sono proprio i vincoli (normativi e fattuali) alla utilizzazione di dette tipologie contrattuali a tradursi in fattori di reale discriminazione dei cittadini extracomunitari che risultano indubbiamente svantaggiati rispetto ai lavoratori italiani (e comunitari) nell'accesso a occasioni di lavoro regolare (per i rapporti tra discriminazioni nel mercato del lavoro e lavoro degli extracomunitari cfr., in generale, Zanfrini, 2000, 163-186, nonché, per alcuni importanti sollecitazioni provenienti dalla esperienza del patto « Milano Lavoro », Ichino, 2000), e questo a maggior ragione se è vero che la « stipulazione di contratti formativi, di apprendistato o di ingresso variamente denominati » avviene il più delle volte mediante canali informali e reti amicali di vario genere (Lo Faro, 2000, 20).

Si deve peraltro rilevare, a conclusione di queste note introduttive, che del tutto strumentale sarebbe una linea argomentativa volta a giustificare la diffidenza del legislatore italiano verso ipotesi di lavoro « atipico » in chiave preventiva rispetto a pratiche *praeter* o *contra legem*, volte a favorire gli ingressi in Italia mediante l'attivazione di rapporti di lavoro fittizi. Premesso che il lavoro « atipico », per quanto precario o temporaneo, non è un lavoro

fittizio, in questa prospettiva il legislatore avrebbe allora dovuto escludere in radice anche la stessa possibilità di attivare contratti di lavoro a tempo determinato, quando invece si fa oggi sempre più strada (e non solo in Italia) l'idea di gestire i flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari mediante contratti di lavoro a tempo determinato (su tale idea, oggetto di una proposta politica del nuovo Governo che ha aperto un notevole dibattito, cfr. recentemente i rilievi di Boeri, 2001, che tengono conto delle principali politiche di immigrazione temporanea adottata nei diversi ordinamenti).

Il dubbio è che il rinvio operato del legislatore italiano a tipologie di lavoro rigide e tradizionali non sia altro che il riflesso di un più generale « calcolo di convenienze relative », recentemente segnalato da chi ci ricorda che l'alto tasso di immigrazione irregolare e clandestina, a cui non poco contribuisce l'impossibilità di ricorrere a tipologie di lavoro « atipiche », finisce « per alimentare il lavoro sommerso, e ciò, mentre garantisce una flessibilità di fatto dei mercati settoriali e locali del lavoro, salvaguarda pure il sistema di welfare » (così Caruso, 2000, 6 e già, diffusamente, Ambrosiani, 1999). Ma anche se così non fosse, pare ben difficile non riconoscere nella disciplina attualmente vigente — in modo poi non troppo difforme dal passato (cfr. Ghezzi, 1982 e ora Garofalo, McBritton, 2000, 484) — una filosofia complessiva più attenta ai profili di sicurezza e di ordine pubblico che non alle reali logiche di funzionamento del mercato del lavoro (italiano), quando oramai anche a livello comunitario — nell'ambito di una più generale evoluzione delle politiche europee dell'immigrazione scaturita dalla entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (cfr. l'articolo di Rimkevitch che precede) — si è preso formalmente atto della « *necessità di un insieme coerente di politiche che promuovano l'integrazione sociale (...) dei gruppi e delle singole persone sfavorite o a rischio, al fine di evitare l'emarginazione, la diffusione del fenomeno dei « lavoratori poveri » e l'esclusione* » (cfr. la *guide line* n. 8 contenuta nella « Decisione del Consiglio del 19 gennaio 2001, relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001 »). In tale prospettiva gli Stati membri sono invitati ad attuare « *adeguate disposizioni per soddisfare le esigenze (...) delle minoranze etniche e dei lavoratori migranti in relazione al loro inserimento nel mercato del lavoro e fiss(are) obiettivi nazionali in tal senso, tenendo conto della situazione nazionale* » (ivi).

2. In particolare: l'assunzione di lavoratori extracomunitari per la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo

Nello studio dei rapporti — a dir poco problematici — tra extracomunitari e lavoro « atipico » una prima ipotesi di rilievo è rappresentata dalla possibilità dei cittadini extracomunitari di essere assunti e regolarizzati con « contratti per prestazioni di lavoro temporaneo » di cui all'art. 3, l. 24 giugno 1997, n. 196.

Dall'esame congiunto della normativa sugli extracomunitari di cui al Testo Unico immigrazione e della disciplina sul lavoro temporaneo non si rileva alcun espresso divieto. Sembra dunque evincersi la piena legittimità di ipotesi di contratto di lavoro temporaneo, sia a tempo determinato (art. 3, comma 1, lett. a)) sia a tempo indeterminato (art. 3, comma 1, lett. b)).

Al di là del problema teorico circa la possibilità di classificare la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo all'interno dei contratti di lavoro subordinato di cui all'art. 2094 cod. civ., eventualmente alla stregua di una forma contrattuale di lavoro dipendente c.d. speciale (per l'impostazione del problema sia consentito rinviare a Tiraboschi, 1999), nessuno nega che il lavoro intermittente tramite agenzia rappresenti una ipotesi di lavoro subordinato. Di conseguenza, l'identificazione del contratto per prestazione di lavoro temporaneo come rapporto di lavoro subordinato, quale che sia poi la classificazione di volta in volta prospettata, consente di collocare l'autorizzazione per lo svolgimento di prestazioni di lavoro temporaneo all'interno dell'autorizzazione al lavoro di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 286/1998 secondo cui il datore di lavoro italiano, o straniero regolarmente soggiornante in Italia, che intende instaurare un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con un cittadino extracomunitario residente all'estero, deve presentare all'ufficio periferico del Ministero del lavoro e della Previdenza sociale competente per il luogo in cui l'attività lavorativa dovrà svolgersi (così ha precisato l'art. 30, comma 1, d.p.r. n. 394/1999) apposita richiesta di autorizzazione al lavoro, la quale potrà essere nominativa oppure, nel caso non si conosca il lavoratore straniero, effettuata mediante le apposite liste di disponibilità, istituite nell'ambito di intese o accordi bilaterali di cui all'art. 21, comma 5, del d.lgs. n. 286/1998.

**Extracomunitari
e lavoro « atipico »**
Michele Tiraboschi

Naturalmente, il discorso è diverso nel caso in cui l'agenzia di lavoro temporaneo intenda avvalersi delle prestazioni di un cittadino extracomunitario regolarmente presente nel territorio italiano, quale che sia la causale per il soggiorno in Italia (lavoro autonomo, formazione, ricongiungimento familiare, ecc). A questo proposito occorre infatti ricordare che è sempre possibile convertire il permesso di soggiorno per motivi non di lavoro subordinato in un permesso di lavoro subordinato a tempo indeterminato o a termine. Si noti, infatti, che la possibilità di conversione del permesso di soggiorno rilasciato per motivi di studio o formazione in un permesso per motivi di lavoro è esplicitamente prevista dall'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 286/1998 e che a norma dell'art. 14, comma 1 del d.p.r. n. 394/1999 il permesso per lavoro autonomo e per ricongiungimento familiare consente l'esercizio di lavoro subordinato previa iscrizione nelle liste di collocamento. Il permesso per motivi di turismo può invece essere convertito soltanto in un permesso per lavoro autonomo, nel rispetto delle quote annuali (circ. n. 300 del 16 marzo del Ministero degli interni)

È chiaro dunque che il problema della compatibilità del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo con lo status di cittadino extracomunitario si pone esclusivamente con riferimento ai lavoratori extracomunitari che non siano già regolarmente presenti nel territorio dello Stato italiano (per i problemi relativi allo spostamento degli extracomunitari nell'ambito del territorio della Unione Europa cfr. l'articolo di Rymkevitch in questo fascicolo).

Affermata infatti la piena legittimità — sul piano astratto — dell'assunzione di lavoratori extracomunitari con contratto per prestazioni di lavoro temporaneo, anche nei confronti di quei soggetti non residenti in Italia, si deve peraltro rilevare l'esistenza a livello concreto di taluni profili di criticità, con particolare riferimento ai lavoratori assunti a tempo determinato, che rendono di fatto problematico il ricorso a tale ipotesi di lavoro atipico. Tali soggetti infatti, una volta scaduto il termine della singola « missione » per la quale sono stati assunti dovranno con ogni probabilità lasciare l'Italia, in considerazione del fatto che il permesso di soggiorno per motivo di lavoro a tempo determinato è solitamente rilasciato per il tempo equivalente alla durata del rapporto lavorativo. L'art. 9, comma 4, del regolamento di attuazione di cui al d.p.r. n. 394/1999 prevede, infatti, che il rilascio è condizionato alla « esibizione della documentazione o di altri elementi occorrenti per comprovare l'esigenza del soggiorno, per il tempo richiesto ».

La possibilità dunque di utilizzare tali soggetti per altre missioni verrebbe alquanto pregiudicata e, in ogni caso, non poche sarebbero le procedure burocratiche da seguire, tali da rischiare di paralizzare l'utilizzo di detto strumento, almeno con riferimento a missioni di breve/brevissima durata (nell'ordine inferiore al mese).

La piena operatività dell'istituto appare dunque garantita soltanto nella ipotesi in cui l'assunzione del lavoratore avvenga mediante contratto per prestazioni di lavoro temporaneo a tempo indeterminato, dal momento che in tal caso, per i periodi di non effettiva occupazione lavorativa, viene comunque garantita allo straniero la permanenza in Italia. Per le assunzioni con contratto a termine la compatibilità dell'istituto si presenta invece alquanto problematica, a meno che non si introducano taluni particolari accorgimenti al fine di garantire la permanenza del lavoratore anche dopo il termine della missione.

Uno di questi potrebbe essere quello di procedere a una serie di rinnovi del permesso di soggiorno. A tal proposito l'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 prevede che il rinnovo deve essere richiesto dallo straniero al questore della provincia in cui si trova almeno 30 giorni prima della scadenza ed è sottoposto alla verifica delle condizioni previste dallo stesso d.lgs. n. 286/1998. Il permesso di soggiorno è rinnovato per una durata non superiore al doppio di quella stabilita con il rilascio iniziale. Si deve rilevare, in proposito, che una circolare del Ministero del lavoro (circ. n. 67/2000) ha precisato che « la fase di attesa del rinnovo del permesso di soggiorno non incide sulla regolare prosecuzione del rapporto di lavoro in corso con lo straniero, considerati i tempi lunghi di evasione delle pratiche di rinnovo di che trattasi, in alcune questure ».

Altra soluzione potrebbe consistere nel prevedere, da parte della agenzia di lavoro temporaneo, la partecipazione del lavoratore temporaneo a corsi di formazione professionale nei periodi di non lavoro, magari indicando, quale fonte prioritaria di finanziamento, il fondo nazionale per le politiche migratorie di cui all'art. 45, d.lgs. n. 286/1998 e all'art. 58 del d.p.r. n. 394/1999.

Più specificatamente, il cittadino straniero potrebbe entrare in Italia per motivi di formazione, possibilità espressamente prevista dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 286/1998 e svolgere nel periodo di durata del relativo permesso di soggiorno prestazioni di lavoro temporaneo. L'art. 14, comma 4, del d.p.r. n. 394/1999 prevede infatti che « il permesso di soggiorno per

motivi di studio o formazione consente, per il periodo di validità dello stesso, l'esercizio di attività lavorative subordinate » sia pure « per un tempo non superiore a 20 ore settimanali, anche cumulabili per cinquantadue settimane, fermo restando il limite annuale di 1040 ore ».

**Extracomunitari
e lavoro « atipico »**
Michele Tiraboschi

3. *Segue: l'ingresso in Italia per lo svolgimento di collaborazioni coordinate e continuative e di collaborazioni occasionali*

In relazione all'ingresso del cittadino extracomunitario in Italia per lo svolgimento di collaborazioni coordinate e continuative (c.d. lavoro parasubordinato) ed occasionali, occorre premettere che non esiste alcuna norma specifica. Sembra quindi logico ritenere che tali lavoratori debbano rientrare nella categoria dell'autorizzazione al lavoro per prestazioni di lavoro autonomo. Tale considerazione — oggi pacifica, sebbene talune rappresentanze diplomatiche all'estero tendano erroneamente ad assimilare il lavoro parasubordinato al lavoro subordinato vero e proprio, dando così luogo alle procedure di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 286/1998 — potrebbe tuttavia essere radicalmente messa in discussione laddove venisse approvata una normativa di tipizzazione del lavoro coordinato e continuativo alla stregua di un *tertium genus* tra lavoro autonomo e lavoro subordinato, secondo il noto modello delineato nel D.D.L. « Smuraglia » (cfr. Biagi, Tiraboschi, 1999). Senza l'introduzione di appositi accorgimenti normativi per il coordinamento con la disciplina del lavoro dell'extracomunitario, una tale regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative verrebbe di colpo a precludere l'ingresso in Italia per lo svolgimento di prestazioni di lavoro parasubordinato.

Posta questa premessa, si deve ricordare che per consentire l'ingresso dei lavoratori autonomi non si richiede una vera propria autorizzazione ma soltanto una verifica dei requisiti economici (alloggio e minimo reddito) e (eventualmente) professionali richiesti dalla legge. Più specificamente l'art. 39, comma 1, del d.p.r. n. 394/1999 prevede che « chi intende svolgere in Italia attività per le quali è richiesto il possesso di un'autorizzazione o licenza o l'iscrizione in apposito registro o albo, (...) è tenuto a richiedere alla competente autorità amministrativa, anche tramite il proprio procuratore, la dichiarazione che non sussistono i motivi al rilascio del titolo abilitativo o autorizzatorio, comunque denominato, osservati i criteri e le procedure previsti per il rilascio stesso ».

Per le restanti attività, non richiedenti cioè titoli, lo straniero è tenuto comunque « ad acquisire presso la Camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura competente per il luogo in cui l'attività lavorativa autonoma deve essere svolta, o presso il competente Ordine professionale, l'attestazione dei parametri di riferimento riguardanti la disponibilità delle risorse finanziarie occorrenti per l'esercizio dell'attività » (art. 39, comma 2, d.p.r. n. 394/1999). Nei casi di prestazioni per le quali non sia competente la Camera di Commercio, può essere sufficiente una dichiarazione di non competenza da parte della stessa Camera di Commercio.

Ottenuta la dichiarazione in questione, se lo straniero è già in Italia con un regolare permesso di soggiorno, potrà immediatamente « chiedere alla questura competente per il luogo in cui si intende esercitare lavoro autonomo la conversione del permesso di soggiorno ». A tal fine dovrà però produrre l'attestazione della Direzione provinciale del lavoro che la richiesta rientra nell'ambito delle quote di ingresso (vedi art. 39, comma 7, d.p.r. n. 394/1999). Diversamente, se lo straniero si trova fuori dall'Italia (o senza permesso di soggiorno), dovrà prima chiedere (tramite anche un suo procuratore) il nulla osta provvisorio alla questura territorialmente competente. Tale nulla osta verrà posto in calce alla dichiarazione, previa verifica che non sussistano motivi ostativi all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato per motivi di lavoro autonomo. Lo straniero dovrà poi presentare la dichiarazione provvista di nulla osta, alla rappresentanza diplomatica o consolare competente al fine di ottenere il visto di ingresso per lavoro autonomo. Infine, una volta giunto in Italia, entro 8 giorni lavorativi dovrà chiedere al questore della provincia in cui si trova il permesso di soggiorno per l'attività lavorativa prevista dal visto di ingresso.

Al di là delle prospettive *de iure condendo* ricordate all'inizio del paragrafo, persistono tuttavia ancora oggi talune incertezze circa l'utilizzo di forza-lavoro extracomunitaria mediante contratti di collaborazione coordinata e continuativa: alcuni autori hanno infatti espresso rilevanti perplessità circa l'adozione della procedura per l'ingresso dei lavoratori autonomi nei confronti dei lavoratori parasubordinati, sottolineando in particolare la necessità di un'autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle relative Direzioni provinciali (in questo senso cfr. Pizzoli, 2000, 43). Il carattere del rapporto di lavoro

**Extracomunitari
e lavoro « atipico »**
Michele Tiraboschi

parasubordinato strettamente legato alla presenza di un committente potrebbe infatti, almeno secondo tale indirizzo interpretativo, comportare ai fini dell'ingresso in Italia una richiesta di autorizzazione dello stesso committente all'ufficio periferico del Ministero del lavoro competente per territorio, sulla falsariga di quanto previsto per i lavoratori subordinati dall'art. 22, d.lgs 286/1998. Accolta questa tesi le difficoltà interpretative — e conseguentemente applicative — della legge sarebbero tuttavia destinate ad aumentare (invece che diminuire), posto che il parasubordinato è, a tutti gli effetti, un lavoratore autonomo. Quale procedura si dovrebbe allora adottare? Quella di cui all'art. 22 o quella di cui all'art. 26 d.lgs. n. 286/1998? Invero tale impostazione non ha alcun appiglio normativo diretto né indiretto, a meno che non si intenda utilizzare a questo proposito, *per relationem*, la disciplina previdenziale che oggi assimila il parasubordinato al lavoratore subordinato a fini contributivi.

Decisamente più problematica appare invece la questione della validità di un contratto di collaborazione occasionale per il rilascio di una autorizzazione all'ingresso nel nostro Paese. A questo proposito, si deve in primo luogo rilevare come, sia con riferimento al lavoro autonomo sia al lavoro subordinato, il legislatore ha posto come condizione per l'ingresso per motivi di lavoro il rispetto di determinati parametri di reddito. Per esempio, con riferimento al contratto di lavoro domestico il rilascio della autorizzazione è subordinato alla valutazione della adeguatezza del reddito del lavoratore, secondo una serie di parametri stabiliti dal Ministero del lavoro (£ 850.000 mensili oltre all'alloggio: circolare n. 55/2000 e relativa tabella allegata). Detto reddito potrà risultare anche dal cumulo dei redditi dei parenti di primo grado non conviventi o in mancanza, di altri soggetti tenuti legalmente all'assistenza, sulla base di una autocertificazione dei medesimi. Sempre nel caso del lavoro domestico, l'autorizzazione potrà essere rilasciata anche per la instaurazione di una pluralità di rapporti con diversi datori di lavoro che complessivamente assicurino un'occupazione che garantisca la sufficienza del reddito (£ 850.000 mensili oltre all'alloggio).

Con riferimento a detta tipologia contrattuale, si dovrebbe pertanto concludere che per l'ingresso nel territorio italiano la causale della collaborazione occasionale possa essere utilizzata, in linea di principio, solo allorché il reddito del lavoratore (derivante da uno o più contratti di collaborazione occasionale con diversi committenti) sia complessivamente in linea con i parametri indicati dal legislatore in ipotesi analoghe (ingresso per lavoro domestico e ingresso per lavoro autonomo). Tuttavia un elemento fortemente limitativo al ricorso alle collaborazioni occasionali, che pare precludere in radice un utilizzo di detta tipologia contrattuale, almeno con riferimento a lavoratori extracomunitari non presenti nel territorio dello Stato, è contenuto nella lettera di cui all'art. 26 d.lgs. n. 268/1998, che, seppure incidentalmente e probabilmente senza consapevole riferimento ai rapporti di collaborazione su base meramente occasionale, consente l'ingresso per lavoro autonomo solo allorché la prestazione dedotta in contratto abbia carattere non occasionale.

Bibliografia

- Accorsero** (2000), *Spunti per una agenda sui cambiamenti del lavoro*, in *DML*, n. 2 <<http://www.lex.unict.it/dml-online>>.
- Ambrosini** (1999), *Utili invasori*, Angeli, Milano.
- Biagi, Tiraboschi** (1999), *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno Statuto dei lavori?*, in *LD*, n. 4.
- Boeri** (2001), *Immigrati « a tempo »*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 aprile 2001.
- Caruso** (2000), *Le politiche di immigrazione in Italia e in Europa: più Stato e meno Mercato?*, in *DML on-line*, Dossier n. 5 — Dottrina, <<http://www.lex.unict.it/dml-online>>.
- Caruso, Lo Faro** (2000), *Il lavoro degli immigrati*, in *DML on-line*, Dossier n. 5, <<http://www.lex.unict.it/dml-online>>.
- Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (2000), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Roma, 30 gennaio 2001, in <<http://www.affarisociali.it/>> e anche in <<http://www.cestim.org/>>.
- Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (1999), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Roma, 30 novembre 1999, in <<http://www.affarisociali.it/>> e anche in <<http://www.cestim.org/>>.
- Garofalo, McBritton** (2000), *Immigrazione e lavoro: note al T.U. 25 luglio 1998, n. 286*, in *RGL*, 483 ss.
- Ghezzi** (1982), *Il lavoratore extracomunitario in Italia: problemi giuridici e sindacali*, in *PD*, 195 ss.
- Ichino** (2000), *Voce agli esclusi*, in *Il Sole 24 Ore*, Mercoledì 2 febbraio 2000.
- Lambertucci** (1995), *I lavoratori extracomunitari immi-*

grati: la disciplina del rapporto di lavoro e la garanzia dei diritti, in *ADL*, n. 2, 113 ss.

Lo Faro (2000 ma 1997), *Immigrazione, lavoro, cittadinanza: appunti per una ricerca*, in *DML on-line*, Dossier n. 5 — Dottrina, <<http://www.lex.unict.it/dml-online>>.

Pizzoli (2000), *La disciplina del rapporto di lavoro degli stranieri*, in *GL*, 41 ss.

Massi (1998), *Cittadini extracomunitari e disciplina del lavoro*, in *DPL*, 835 e ss.

Pedersini (2001), *Milan employment pact assessed — one year on*, in <<http://www.eurofound.ie/2001/03/features/it0103278f.html>>

Rymkevitch (2001), *Contratto a termine e assunzione di extracomunitari*, in Biagi M. (a cura di), *Il nuovo lavoro a tempo determinato. Commentario al d.lgs. 368/2001*, Giuffrè, Milano.

Tiraboschi (1999), *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino.

Viscomi (2000), *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in *DML*, 379 ss.

Viscomi (1998a), *Prime riflessioni sulla riforma della disciplina del lavoro immigrato extracomunitario*, in *LI*, n. 8, 13 ss.

Viscomi (1998b), *La legge italiana del 1998 sul lavoro immigrato extracomunitario*, in Cappelletti F.A., Gaeta L. (a cura di), *Diritto del lavoro e alterità. Figure della diversità e modelli culturali*, ESI, Napoli, 283 ss.

Zanfrini (2000), *La discriminazione nel mercato del lavoro*, in Fondazione Cariplo I.S.MU., *Quinto rapporto sulle migrazioni 1999*, Angeli, Milano, 163 ss.

Extracomunitari e lavoro « atipico »
Michele Tiraboschi

Bibliografia

Sull'impiego al lavoro di lavoratori extracomunitari a fini di sfruttamento

Alberto Russo

Sommario

A. Il caso: Cassazione Penale. 25 ottobre 2000, n. 10920 **B.** Commento

A. Il caso: Cassazione Penale. 25 ottobre 2000, n. 10920

Cassazione sezione terza penale - Sentenza n. 10920 del 25 ottobre 2000 - Pres. Papaia Est. Grassi - P.M. (Diff.) Albano - Ric. Leggieri e altro.

Lavoro - Lavoratori stranieri - Impiego al lavoro di extracomunitari immigrati clandestinamente a fini di sfruttamento - Fatto rientrante nell'art. 12 comma 1 legge n. 943/1986, ma non nell'art. 10, comma 5 legge n. 40/1998 - Fatto non più previsto dalla legge come reato.

Il datore di lavoro, qualora impieghi al lavoro extracomunitari immigrati clandestinamente al fine di favorirne lo sfruttamento, tiene una condotta rientrante nell'ipotesi di reato già contemplata dall'art. 12 legge 30 dicembre 1986 n. 943, ma ormai abrogata espressamente dall'art. 46 legge 6 marzo 1998 n. 40, e non riconducibile ad alcuna delle ipotesi di reato previste dalla legge n. 40 del 1998, e, in particolare, all'ipotesi di reato di cui all'art. 10, comma 5, legge n. 40/1998, il quale punisce come reato l'attività diretta a favorire la permanenza illegale di stranieri nel territorio dello Stato e caratterizzata dal dolo specifico del fine di trarre ingiusto profitto dalla loro condizione di illegalità.

B. Commento.

Nella sentenza in epigrafe la S.C., in difformità a quanto enunciato dalle precedenti pronunce giurisprudenziali intervenute sul tema (Cass. Pen. 24 ottobre 1998, n. 4233, *inedita*; Cass. Pen. 15 febbraio 1999 n. 1908 in *DPL* 1999, 922; Cass. Pen. 9 luglio 1999 in *DPL*, 1999, 2998; Cass. Pen. 4 maggio 2000 in *DPL*, 2000, 33, 2353; per una rapida rassegna giurisprudenziale cfr. in generale Guariniello, *Rassegna della Cassazione penale*, in *DPL*, 2001, 72), afferma che l'impiego di lavoratori extracomunitari irregolari al fine di favorirne lo sfruttamento non è riconducibile, in seguito alla abrogazione della legge 943/1986, a nessuna specifica ipotesi di reato, non rientrando in particolare nella fattispecie penale di cui all'art. 10, comma 5, l. 40/1998 (ora art. 12, comma 5, d.lgs. 286/1998): fattispecie caratterizzata dal dolo specifico (« al fine di trarne un ingiusto profitto dalla condizione di illegalità dello straniero o nell'ambito delle attività punite a norma del presente articolo ») e la cui condotta consiste nel favorire la illegale permanenza di questi nel territorio dello Stato.

La questione attiene nello specifico alla individuazione delle conseguenze sul piano penale dell'abrogazione dell'art. 12, l. n. 943/1986, norma che prevedeva espressamente che chiunque « impieghi lavoratori immigrati extracomunitari in condizioni illegali al fine di favorirne lo sfruttamento, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e, per ogni lavoratore reclutato, con la multa da lire 2 milioni a lire 10 milioni ».

Sull'impiego al lavoro di lavoratori extracomunitari a fini di sfruttamento
Alberto Russo

Più specificamente si tratta di valutare se l'abrogazione del menzionato art. 12, l. 943/1986 individui un fenomeno di *abolitio criminis* oppure un fenomeno di successione di leggi penali nel tempo.

Come già accennato, le prime pronunce giurisprudenziali hanno risolto la questione, affermando il carattere di sostanziale continuità della nuova normativa (l. 40/1998) con la preesistente legge 943/1986, inquadrando la fattispecie criminosa in oggetto nel fenomeno di successioni di leggi penali.

In tali pronunce si afferma, in particolare, che l'ipotesi di reato di cui all'art. 12, l. 286/1998 comprende e assorbe le fattispecie delittuose di cui all'art. 12, l. 943/1986 e che pertanto l'abrogazione di quest'ultima norma ad opera dell'art. 46, l. 40/1998 ha natura puramente formale ed è diretta ad eliminare, per il futuro, possibili conflitti tra norme penali che prevedono lo stesso fatto, ma non implica alcuna depenalizzazione del reato previsto dalla norma abrogata. Secondo questo orientamento, inoltre, lo sfruttamento perseguito nella più vecchia fattispecie normativa non sarebbe altro che una delle modalità con le quali si può realizzare l'ingiusto profitto richiesto dalla norma più recente (cfr. al riguardo le considerazioni di Durante in, *Il codice repertorio delle leggi penali speciali*, Piacenza, 1999, 869).

Soluzione diversa viene configurata dalla sentenza in esame. La S.C. infatti, annulla la sentenza di condanna formulata dal giudice di merito in relazione al reato di cui all'art. 12, l. 943/1986, affermando che il fatto in questione non è previsto dalla legge come reato.

La S.C., in particolare, rileva che la condotta consistente nell'impiego di lavoratori extracomunitari immigrati clandestinamente non comporta necessariamente l'agevolazione della permanenza illegale degli stessi in Italia. Ai fini dell'integrazione della fattispecie di cui all'art. 12 l. 286/1998 non sarebbe dunque sufficiente provare l'ingiusto profitto che deriva dall'impiego dei lavoratori extracomunitari irregolari, ma occorrerebbe altresì dimostrare la sussistenza nella condotta del datore di lavoro di ulteriori elementi indicativi dell'intenzione di favorire la permanenza illegale di cittadini stranieri.

La soluzione accolta dalla sentenza in epigrafe pare pienamente condivisibile, nella misura in cui delinea l'*abolitio criminis* della specifica ipotesi di cui all'art. 12, l. 943/1986. Non sembra infatti corretto sussumere nella fattispecie di cui all'art. 10, comma 5, legge n. 40 del 1998 l'impiego di manodopera clandestina a fini di sfruttamento, senza distinguere se la condotta del datore di lavoro sia o meno collegata ad attività dirette espressamente a favorire la permanenza degli stranieri nel territorio dello Stato.

Del resto è di tutta evidenza che l'impianto sanzionatorio disposto dall'art. 12, d.lgs. non si indirizza specificatamente alla regolamentazione del mercato del lavoro, cercando invece di porre le basi per una adeguata regolamentazione del fenomeno migratorio in una visione più complessiva. I criteri sottesi alla norma non sembrano quindi tanto attenerne all'ottenimento di un equilibrio occupazionale tra lavoratori extracomunitari e lavoratori italiani, quanto piuttosto alla tutela dell'ordine pubblico, alla stregua di una più lata valutazione di pubblica sicurezza. In questa prospettiva, il mero impiego di manodopera straniera irregolare non sembra poter da solo ledere l'interesse (*ex art. 12, comma 5 d.lgs. 286/1998*) a scoraggiare la permanenza illegale di extracomunitari, occorrendo a tal fine, specifici ulteriori comportamenti del datore di lavoro. Un indice rivelatore potrebbe ad esempio essere l'aiuto del datore nella ricerca di un alloggio. Sul punto mancano peraltro specifiche indicazioni giurisprudenziali.

La conclusione a cui perviene la sentenza in epigrafe non pare invece condivisibile, laddove il S.C. afferma che l'impiego di manodopera clandestina non rientra in nessuna ipotesi di reato.

Si deve infatti ritenere che l'impiego di forza lavoro extracomunitaria irregolare sia comunque penalmente sanzionato *ex art. 22, comma 10, l. 286/1998*, secondo il quale il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno per motivo di lavoro, ovvero il cui permesso sia scaduto, revocato o annullato, è punito con l'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da lire due milioni a lire sei milioni.

La suddetta ipotesi di reato dovrebbe anche comprendere l'ipotesi di impiego di lavoratori extracomunitari privi di autorizzazione al lavoro, in quanto fattispecie intermedia all'interno della complessa procedura di ottenimento del permesso di soggiorno per motivo di lavoro (cfr. Cass. Pen. 3 novembre 1999 n. 2944, *inedita*; *contra* Cass. 9 marzo 1999, n. 3199, in *MGL* 1999, 1120; cfr. per un'ampia ricostruzione dei diversi orientamenti: Palladini, *Occupazione di lavoratori extracomunitari tra abolitio criminis e successione meramente modificatrice di leggi penali*, in *MGL* 1999, 1121)

Notizie sugli autori

Caruso B. è Professore Ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Catania.

Ludovico G. è Dottorando di ricerca nell'Università di Bologna.

Marando M. è Dottoranda di ricerca nell'Università di Milano.

Neal A. è Professore di diritto del lavoro nell'Università di Warwick (Inghilterra) e Convenor della « European Association of Labour Court Judges ».

Regini M. è Professore Ordinario di relazioni industriali nell'Università Statale di Milano.

Russo A. è Collaboratore del Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università di Modena e Reggio Emilia e Ricercatore *ADAPT*.

Rymkevitch O. è Collaboratrice del Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università di Modena e Reggio Emilia e Ricercatrice *ADAPT*.

Tiraboschi M. è Professore Associato di diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia.

