

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

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

Ricerche
Forme di rappresentanza e relazioni industriali in Italia
Trasformazione delle relazioni industriali internazionali
Il nuovo ordinamento in tema di pensioni
Flessibilità e lavoro *ad interim* in Giappone

Casi aziendali
Telecom Italia e Vulcaflex: le nuove frontiere della partecipazione

Rassegne
Giurisprudenza comunitaria
Licenziamento disciplinare
Licenziamento per motivi economici in Francia
Contratti aziendali in Emilia-Romagna

Documenti
Interventi giurisprudenziali dopo il referendum sui sindacati
Accordo tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL
Attuazione D.Lgs. n. 626/1994

Giuffrè Editore

Diritto delle relazioni industriali

rivista della Associazione Lavoro e Ricerche -ALAR
anno 6 - numero 1 - gennaio 1996

Indice

Il sistema di relazioni industriali in Italia dopo il referendum sulla rappresentatività sindacale		Ricerche
Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda <i>di Stefano Liebman</i>	pag.5	
Spunti interpretativi per il dopo-referendum sull'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori <i>di Fabrizio Amato</i>	pag.15	
Le r.s.a. dopo il referendum, tra vincoli comunitari e prospettive di partecipazione <i>di Umberto Carabelli</i>	pag.21	
Flashes sulla rappresentanza sindacale in azienda dopo il referendum <i>di Luigi de Angelis</i>	pag.29	
Forme di rappresentanza e relazioni industriali in azienda <i>di Giuseppe Ferraro</i>	pag.33	
Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda: le ragioni per un intervento legislativo <i>di Giorgio Ghezzi</i>	pag.37	
L'esito referendario e i suoi effetti sulle relazioni industriali in azienda <i>di Paolo Tosi</i>	pag.43	
Agenti sindacali, Protocollo del luglio 1993 ed esiti referendari del giugno 1995 in tema di R.S.A. e di contributi sindacali <i>di Luigi Pelaggi</i>	pag.47	
Internazionalizzazione dei mercati e ruolo delle parti sociali: alla ricerca di un modello per la fine degli anni Novanta		Ricerche
Per un "rinascimento" nella ricerca sulle relazioni industriali internazionali <i>di Thomas A. Kochan</i>	pag.61	
Crisi e trasformazione delle relazioni industriali in America Latina <i>di Juan Raso Delgue</i>	pag.79	
La conferenza intergovernativa del 1996 e la politica sociale dell'Unione Europea <i>di Gaetano Zingone</i>	pag.87	
Il nuovo ordinamento pensionistico tra innovazione e sperimentaltà		Ricerche
Appunti in tema di incidenza del diritto comunitario sull'ordinamento interno di sicurezza sociale <i>di Maurizio Cinelli</i>	pag.95	

	La nuova disciplina della previdenza complementare ai sensi della Legge n. 335 dell'8 agosto 1995 di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare <i>di Paola De Blasio</i>	pag.109
Casi di relazioni industriali	Le nuove frontiere della partecipazione	
	Competitività d'impresa e governo delle dinamiche sociali: la partecipazione negoziata in Telecom Italia <i>di Ruggero Parrotto</i>	pag.119
	Organizzazione, strategia e relazioni industriali: il caso Vulcaflex <i>di Domenico Randi</i>	pag.129
Rassegne	Osservatorio sulla giurisprudenza comunitaria	
	Giurisprudenza comunitaria in materia di politica sociale <i>di Alberto Dal Ferro</i>	pag.135
Rassegne	Osservatorio sulla giurisprudenza italiana	
	Il licenziamento disciplinare <i>di Riccardo Del Punta</i>	pag.143
Rassegne	Osservatorio sulla giurisprudenza straniera	
	Recenti orientamenti della Cassazione francese in tema di licenziamento per motivi economici <i>di Jean-Claude Javillier</i>	pag.153
Rassegne	Osservatorio sulla contrattazione collettiva	
	La contrattazione aziendale nella prima metà degli anni Novanta: una riflessione a partire dall'esperienza dell'Emilia-Romagna <i>di Mario Biagioli, Loris Lugli e Stefano Tugnoli</i>	pag.161
Documenti	Osservatorio sulla giurisprudenza italiana	
	Materiale di documentazione: i primi interventi giurisprudenziali dopo il referendum sulla rappresentatività sindacale	pag.173
Documenti	Osservatorio sulla contrattazione collettiva	
	Accordo interconfederale del 22 giugno 1995 tra Confindustria e CGIL, CISL, UIL su rappresentante per la sicurezza e organismi paritetici	pag.191

Protocollo di intesa di attuazione del Decreto Legislativo n. 626/1994 del 22 novembre 1995 tra Confartigianato, CNA, CASA, CLAAI e CGIL, CISL, UIL: ipotesi di accordo	pag.197
Abbreviazioni	pag.205
Notizie sugli autori	pag.209

Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda

Stefano Liebman (*)

Sommario

1. Premessa. 2. I referendum sindacali del giugno 1995 e la nuova formulazione dell'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori: profili applicativi e questioni interpretative. 3. Conclusioni.

1. Premessa.

“Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi”: questo era, nel maggio di quest'anno, il tema delle giornate di studio dell'Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale e Luigi Mariucci, in apertura della sua magistrale relazione (L. Mariucci, 1995a), invitava a riflettere sul significato più profondo del titolo prescelto, individuando nella sequenza logica delle espressioni utilizzate la volontà di suggerire un preciso orizzonte tematico alla comune riflessione dei partecipanti a quel convegno. Un valore particolare non poteva, in tale occasione, non essere infatti attribuito alla scelta contenuta nell'esplicito riferimento a quella particolare forma di rappresentanza degli interessi organizzati denominata, appunto, rappresentanza sindacale unitaria e che, “pur ancora abbozzata e inconclusa” nella propria disciplina giuridica, appariva allora come necessario termine di riferimento per ogni ipotesi di riforma legislativa e di razionalizzazione sostanziale del sistema di relazioni sindacali in azienda.

Il quadro normativo di riferimento constava allora di una norma — l'art 19 dello Statuto dei lavoratori — in attesa di essere sottoposta, di lì a pochi giorni, ad una duplice ed incerta verifica referendaria, di una Proposta di legge già approvata dal Senato, proprio in questi giorni arrivata all'esame della Camera, e con la quale si era cercato di evitare il referendum stesso, predisponendo l'abrogazione dell'art. 19 e la sua sostituzione con una nuova disciplina per la costituzione, su base eminentemente elettiva, di rappresentanze sindacali unitarie, nonché di un abbozzo di autoriforma degli organismi di rappresentanza sindacali in azienda contenuto nel Protocollo del 23 luglio 1993, cui aveva fatto seguito, nel dicembre

note

(*) I contributi di Stefano Liebman, Giuseppe Ferraro, Giorgio Ghezzi, Paolo Tosi, Umberto Carabelli, Luigi Pelaggi, Fabrizio Amato e Luigi de Angelis qui pubblicati riproducono la relazione introduttiva e gli interventi presentati alla giornata di studio su *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda* organizzata su iniziativa congiunta dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali — AISRI, di ASSOLOMBARDA, dell'Associazione Lavoro e Ricerche — ALAR e di Diritto delle Relazioni Industriali, Milano 20 novembre 1995 (successivamente al 20 novembre 1995 è stata sollevata dal Pretore di Milano, in data 27 novembre 1995, la questione di legittimità costituzionale del nuovo testo dell'art. 19 Statuto dei lavoratori, della quale — per ragioni redazionali — non tutti gli autori hanno potuto tener conto).

Ad integrazione dei contributi raccolti in questa sezione, nella sezione “Documenti” — “Materiale di documentazione: i primi interventi giurisprudenziali dopo il referendum sulla rappresentatività sindacale”, pp. 173-190 di questo fascicolo, vengono riprodotti i primi interventi giurisprudenziali sulla rappresentatività sindacale dopo il referendum dell'11 giugno 1995.

Relazione introduttiva
Stefano Liebman

dello stesso anno, un accordo interconfederale specificamente diretto a disciplinare le “modalità di costituzione e di funzionamento delle Rsu”.

Sono passati pochi mesi, gli esiti referendari dell'11 giugno sono quelli a noi tutti ben noti e, non a caso, il titolo dell'odierno convegno registra fedelmente i cambiamenti determinatisi nel quadro normativo vigente attraverso un assai più generico riferimento alle possibili “forme di rappresentanza degli interessi organizzati”: senza voler qui minimamente anticipare le conclusioni di un dibattito che è appena iniziato e del quale, presumibilmente, in questa sede si svolgerà una tappa significativa, appare evidente che i risultati del voto di giugno hanno significativamente cambiato i termini giuridici di riferimento e noi ci ritroviamo in questa sede a riflettere, tra l'altro, anche sulla perdurante compatibilità strutturale — e se sì, sulla loro capacità di tenuta a fronte degli sviluppi in concreto dei rapporti sindacali in ambito aziendale — degli assetti collettivi prefigurati nel Protocollo del 1993 con la rinnovata disciplina in tema di costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali (Rsa). Questa ed altre questioni di carattere generale — prima fra tutte l'alternativa fra l'accettazione pura e semplice del modello di relazioni collettive in azienda prefigurato dal nuovo testo dell'art. 19 o, viceversa, l'aspirazione ad un nuovo intervento legislativo che sia diretto, presumibilmente adattando al rinnovato contesto alcune delle linee-guida della Proposta di legge già approvata dal Senato, ad alterarne la fisionomia, allo scopo di fornire una più definita cornice giuridico-istituzionale al modello delineato negli accordi del 1993 — saranno presumibilmente oggetto di confronto e di discussione da parte dei molti ed autorevoli interventori previsti dall'odierno programma di lavoro.

2. I referendum sindacali del giugno 1995 e la nuova formulazione dell'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori: profili applicativi e questioni interpretative.

Consapevole di tutto questo, ma nella convinzione di interpretare correttamente il senso del compito a me personalmente affidato in questa occasione, nel predisporre questa breve relazione destinata ad introdurre i lavori della sessione mattutina ho inteso limitarmi all'analisi tecnica di alcuni dei principali problemi interpretativi che non tarderanno ad emergere — già se ne sono, del resto, avuti riscontri specifici in alcune significative vicende giudiziali — dall'applicazione dell'art. 19, così come riformulato dalla volontà referendaria, e che, suppongo, non mancheranno di riflettersi anche nel dibattito sulle prospettive di carattere più generale.

Come tutti sanno, trascorsi sessanta giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del decreto presidenziale con il quale si è data attuazione ai risultati della consultazione di giugno e, quindi, con decorrenza 28 settembre 1995, la nuova disciplina in tema di costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali prevede che esse possano essere costituite, “ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva” stessa.

Una formulazione, questa, che risulta dal combinarsi dei differenti risultati rispettivamente ottenuti dai due quesiti sottoposti alla verifica referendaria: da un lato, l'esito negativo del referendum diretto all'abrogazione di entrambi i criteri selettivi previsti dalla previgente disciplina per l'individuazione dei soggetti abilitati a costituire proprie rappresentanze sindacali in azienda, il cui eventuale successo avrebbe comportato la possibilità per qualunque organismo sindacale di beneficiare del particolare trattamento che il Titolo III dello Statuto dei lavoratori attribuisce alle rappresentanze costituite ai sensi dell'art. 19 stesso; dall'altro, l'esito largamente positivo di quello diretto a modificare i requisiti precedentemente richiesti, tramite l'integrale abrogazione della lettera a) del vecchio testo — quello che prevedeva l'appartenenza alle “confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale” — e la parziale modifica della lettera b), con conseguente “apertura” della possibilità di costituire Rsa per qualunque associazione sindacale che risulti firmataria di un contratto collettivo applicato in azienda, anche se negoziato esclusivamente a livello aziendale.

A prescindere da qualunque valutazione di natura politica degli esiti del voto di giugno e dei possibili effetti sul futuro sviluppo del nostro sistema di relazioni industriali e volendosi mantenere sul piano tecnico-giuridico, non si può non rilevare come proprio e solo tale divergente risultato consenta di considerare sanata la contraddizione presente nella contemporanea sottoposizione a referendum del doppio quesito relativo all'art. 19.

Difficile infatti non consentire con l'opinione di chi, anteriormente al voto, ha sottolineato

l'erroneità del comune giudizio di reciproca continenza dei due quesiti (così anche Corte Cost. 11 gennaio 1994, n. 1, sentenza con la quale entrambi sono stati ammessi alla prova del voto), giacché, al di là delle apparenze e volendo andare alla sostanza della questione, in gioco erano due linee di "politica del diritto" reciprocamente alternative: da un lato, la totale liberalizzazione dell'accesso ai benefici previsti per le Rsa, dall'altro, la sostanziale restrizione di tale accesso ai soli "sindacati dotati di una rappresentatività effettiva, misurata sulla base di un criterio selettivo di massima severità", quale indiscutibilmente è quello dell'essere parte contraente di un accordo collettivo applicato nell'impresa (P. Tosi, 1996). A tale proposito una cosa deve essere chiara fin d'ora, sgombrando il campo da possibili fraintendimenti: nonostante il carattere apparentemente liberatorio della modifica introdotta dal risultato referendario — di "apertura" della titolarità dei "diritti sindacali" ad un più ampio spettro di organismi sindacali, in particolare ad associazioni firmatarie di contratti collettivi anche solo aziendali — la realtà della questione è assai diversa, soprattutto in considerazione di una prassi giurisprudenziale diffusa ormai da tempo e caratterizzata da uno scarso rigore interpretativo nell'applicare i criteri selettivi contenuti nella lettera a) dell'art. 19, vecchio testo. Nel nostro attuale sistema di relazioni industriali, come è stato giustamente rilevato già in uno dei primi commenti "a caldo" del voto di giugno, al di fuori dei casi patologici, ed assolutamente marginali, di sindacalismo "giallo", non credo esistano esempi significativi di organizzazioni sindacali che abbiano avuto il potere di imporsi come interlocutori al tavolo del negoziato con la controparte datoriale senza preventivamente essere in possesso di un forte radicamento sociale e di una propria specifica rappresentatività nel contesto produttivo di riferimento; laddove esistono casi clamorosi, e a tutti noti, di sindacati che, pur non essendo mai riusciti ad ottenere "sul campo" il riconoscimento della propria capacità rappresentativa, hanno potuto godere dei benefici previsti dallo Statuto solo in virtù di un riconoscimento giudiziale della loro appartenenza al novero delle organizzazioni "maggiormente rappresentative sul piano nazionale", in base ad un giudizio il cui carattere meramente presuntivo consente di prescindere da qualsiasi verifica del loro grado di effettivo consenso tra i lavoratori nei cui confronti l'autotutela collettiva dovrebbe direttamente operare (P. Tosi, 1995).

Ad una tale presa d'atto, deve sicuramente aggiungersi la considerazione di come il diverso esito dei due quesiti abbia consentito di conseguire un ulteriore risultato, rilevante soprattutto per ciò che attiene alla immediata operatività della disciplina di costituzione delle Rsa così come essa è uscita dal voto di giugno (L. Mariucci 1995, b). Nel caso di vittoria del quesito diretto alla integrale abolizione di ogni criterio selettivo per l'accesso ai trattamenti previsti dal Titolo III dello Statuto, sarebbero infatti inevitabilmente sorti problemi di concreta attuazione del rinnovato disposto normativo: problemi derivanti, prima di tutto, da una sua sostanziale incompatibilità con il principio di libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 della Costituzione, giacché una legislazione di sostegno dei soggetti sindacali in azienda e la conseguente attribuzione di specifici oneri a carico della controparte datoriale tanto possono giustificarsi, in quanto risultino sottoposti al verificarsi di specifiche condizioni di ammissibilità. Una necessità, questa, esplicitamente considerata come tale dalla Corte Costituzionale che, nella sentenza con la quale ha ammesso entrambi i quesiti (sentenza 11 gennaio 1994, n. 1, cit.), ha contestualmente rilevato come l'eventuale ammissione indiscriminata a quei benefici di qualunque gruppo di lavoratori autoqualificatosi "rappresentanza sindacale aziendale", senza alcun controllo di effettiva rappresentatività, avrebbe comportato la necessità di un immediato intervento legislativo, diretto a dettare "una disciplina sostanzialmente diversa da quella abrogata, improntata a modelli di rappresentatività sindacale compatibili con le norme costituzionali e in pari tempo consoni alle trasformazioni sopravvenute nel sistema produttivo e alle nuove spinte aggregative degli interessi collettivi dei lavoratori". Una situazione profondamente diversa si prospetta invece, nella realtà odierna, a seguito dell'esito positivo conseguito dal solo referendum parzialmente abrogativo dei requisiti precedentemente richiesti per la costituzione di una Rsa: la norma uscita dalla "manipolazione" referendaria, infatti, è in sé perfettamente autosufficiente, giacché ai precedenti requisiti di cui, alternativamente, alla lettera a) o alla lettera b) dell'art. 19 si è ora sostituito il solo ed univoco criterio selettivo dell'appartenenza ad associazioni che siano firmatarie di un (qualunque) contratto collettivo applicato nell'unità produttiva (in questo senso vedi, oggi, Pretura Milano, 13 novembre 1995).

Ed in questo senso sembra non del tutto condivisibile, nella sua radicalità, l'opinione di chi ha visto nell'esito referendario non tanto la semplice, ancorché potenzialmente assai rilevante, modifica della disciplina di costituzione delle Rsa, quanto un vero e proprio

Relazione introduttiva
Stefano Liebman

Relazione introduttiva
Stefano Liebman

fenomeno di scardinamento di “un intero assetto regolamentare ispirato ad un modello di organizzazione sindacale che si era andato sedimentando nel tempo, in linea con la nostra tradizione sindacale e politica” (G. Ferraro, 1995). O, quantomeno, ciò corrisponde al vero solo se si condivide una interpretazione del modello di relazioni industriali in azienda prefigurato dallo Statuto come rigidamente imperniato sulla ineluttabilità di una “istituzionalizzazione della rappresentanza sindacale”, considerata già in anni ormai lontani come necessaria difesa dalle degenerazioni “aziendalistiche” del vecchio e più tradizionale modello di pluralismo conflittuale (G. Ferraro, 1980). Una interpretazione, del resto, in un certo momento fatta autorevolmente propria anche dalla Corte Costituzionale nella celebre sentenza n. 30 del 1990, ove, come è noto, il supremo Giudice delle leggi, ha respinto per la terza volta una eccezione di incostituzionalità dell’art. 19, sollevata in relazione ad una particolare “lettura” restrittiva della disposizione stessa indirizzata a non consentire il riconoscimento pattizio dei “diritti sindacali” a soggetti diversi da quelli legislativamente individuati. Nel fare questo, però, la Corte — pur nei limiti di una cosiddetta “sentenza interpretativa di rigetto” e ponendosi in clamorosa contraddizione con un proprio precedente orientamento (sentenza n. 54 del 1974) — si è inopinatamente spinta a ritenere, a sua volta, illegittimo, l’eventuale riconoscimento di rappresentatività ottenuto “sul campo” da organizzazioni sindacali prive dei requisiti legislativamente previsti, per il suo essere “strutturalmente legato al solo potere di accreditamento dell’imprenditore” e, per ciò stesso, suscettibile di costituire un attentato alla libertà e all’autonomia sindacale.

Pur consapevole del profondo significato di esplicito sostegno al sindacalismo confederale ed, in particolare, alle tre grandi confederazioni — CGIL, CISL e UIL — nelle quali, tradizionalmente, si riconosce il movimento sindacale italiano, contenuto nel riferimento alla nozione di “maggiore rappresentatività sul piano nazionale” come primo e privilegiato requisito richiesto dal legislatore del 1970 per consentire l’accesso ai trattamenti di cui al Titolo III dello Statuto dei lavoratori, sono personalmente convinto del suo carattere storicamente contingente e non strutturale rispetto all’impianto complessivo della regolamentazione statutaria: se appare indiscutibile che, attraverso il meccanismo di selezione di cui alla lettera a) dell’art. 19 e con esclusivo riferimento agli organismi sindacali costituiti nell’ambito delle grandi confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, “lo Statuto dei lavoratori aveva posto la tutela organizzativa (Rsa e diritti sindacali in azienda) fuori e quindi al riparo dal conflitto” (L. Mariucci, 1995, b; G. Santoro Passarelli, 1995), altrettanto vera, a mio parere, è la circostanza in base alla quale l’aver ricondotto il meccanismo di “sostegno” alla misurazione della effettiva capacità negoziale delle organizzazioni che rivendicano il diritto ad un trattamento privilegiato altro non è che un ritorno, puro e semplice, alla logica propria dell’ordinamento intersindacale. Di quel sistema di rapporti collettivi, cioè, nel quale il reciproco riconoscimento di rappresentatività fra i soggetti negoziali, sulla base dei rapporti di forza che derivano dalle rispettive capacità di aggregazione degli interessi in gioco, più che porsi come strumento di inquinamento di una genuina dialettica sindacale, è, al contrario, presupposto ineliminabile di un fisiologico atteggiarsi del conflitto industriale (F. Liso, 1991, ma anche, significativamente, Pretura Milano, 13 novembre 1995).

In un quadro di garanzia costituzionale di libertà dell’organizzazione e dell’attività sindacali, cui lo Statuto nel suo complesso conferisce una definitiva effettività anche nei luoghi di lavoro, le prerogative strumentali di cui al Titolo III, più che trasformarsi indebitamente in “oggetto diretto dello stesso conflitto”, vengono riconosciute, in via privilegiata, a quelle associazioni sindacali che abbiano concretamente dimostrato la propria capacità “di conquistarsi un posto al tavolo delle trattative contrattuali” (P. Ichino, 1995).

Ed in questo senso le valutazioni fortemente negative sul cosiddetto “potere di accreditamento della controparte imprenditoriale, contenute nella motivazione di quella che, per dirla con le parole di Gino Giugni (Giugni, 1994), si presenta come una decisione della Corte Costituzionale “radicalmente scorretta tanto con riferimento alla interpretazione dell’art. 19 che fa propria, quanto nelle conseguenze sul piano delle costituzionalità che ne trae, certo non possono diventare, come pure da taluno si prospetta, parametro di riferimento per una valutazione di incostituzionalità della norma così come modificata dall’esito referendario. A tale proposito, seri dubbi di carattere metodologico mi pare debbano porsi in relazione a quello che si prospetta (oggi) come un uso forse un po’ troppo disinvolto di specifici passaggi logici con i quali la Corte, in specifiche circostanze date e nel rigettare l’eccezione proposta, ha (allora) motivato le proprie decisioni con riferimento al caso oggetto di cognizione da parte del giudice a quo. Con particolare riferimento, poi, al merito della questione,

l'estensione dei requisiti richiesti per la costituzione di una Rsa anche alla sottoscrizione di un contratto collettivo di livello meramente aziendale è scelta discrezionale del legislatore e, non ponendosi in contrasto con la razionalità e la coerenza interna del disegno complessivo di sostegno al sindacato effettivamente rappresentativo, non pare idonea, in sé, a inficiarne la legittimità costituzionale (ancora in questo senso, Pretura Milano, 13 novembre 1995; cfr. Maresca, 1995).

Quanto poi ai potenziali rischi di falsamento del corretto confronto che potrebbero derivare dall'eventuale acquiescenza datoriale nell'accettazione del negoziato con organismi in realtà poco rappresentativi, al di là della scarsa configurabilità in concreto di una tale ipotesi ed, in ogni caso, al di là della espressa previsione statutaria di divieto dei "sindacati di comodo" (art. 17), nel contesto delineato dal nuovo art. 19 è chiaro che l'effettivo contenuto sostanziale del riferimento alla "sottoscrizione" del contratto è destinato ad acquisire un'importanza decisiva, di gran lunga più significativa di quanto non succedesse in regime di applicazione del vecchio articolo, ove il requisito della sottoscrizione di un contratto collettivo nazionale o provinciale aveva contenuto residuale, di apertura dell'accesso ai trattamenti previsti dal Titolo III per i sindacati "autonomi" (espressamente in questo senso, ancora, Pretura Milano, 13 novembre 1995; cfr. G. Santoro Passarelli, 1995). Già allora, del resto, la prevalente giurisprudenza riteneva necessaria l'effettiva partecipazione dell'associazione sindacale alla trattativa, considerando del tutto insufficiente la mera sottoscrizione successiva di accordi già da altri negoziati: una valutazione destinata ora a rafforzarsi in considerazione del fatto che solo "la partecipazione al negoziato (...) evidenzia l'effettiva forza contrattuale e, di riflesso, la capacità rappresentativa del sindacato, laddove "la mera sottoscrizione dell'accordo si palesa come un elemento che può essere rimesso alla valutazione del datore di lavoro che, benevolmente o capziosamente, potrebbe ammettere alla firma del contratto collettivo aziendale un sindacato al (solo) fine di consentirgli un pieno inserimento nelle relazioni sindacali interne all'azienda, con ripercussioni potenzialmente destabilizzanti sugli effettivi rapporti di forza costituitisi in quell'ambito (A. Maresca, 1995). Significativo, al riguardo, anche in funzione di un corretto inquadramento teorico della fattispecie, è il fatto che, a fronte di un iniziale orientamento della giurisprudenza di legittimità che, con riferimento alla individuazione dei connotati della "maggiore rappresentatività" ai sensi della lettera a), riteneva indice sufficiente anche la semplice adesione di un sindacato nazionale al contratto stipulato da altre organizzazioni sindacali, successivamente la stessa Cassazione, e questa volta con espresso riferimento alla lettera b) dell'articolo stesso, si è attenuta all'interpretazione in base alla quale la "sottoscrizione" di un contratto collettivo assume rilievo non in sé stessa, ma in quanto esito positivo di una effettiva partecipazione al procedimento negoziale, non avendo un peso rilevante la mera sottoscrizione "per adesione", che altro non è se non un passivo uniformarsi a ciò che da altri è stato negoziato e voluto (G. Amoroso, 1995). E c'è chi in proposito ha rilevato come la diversa interpretazione potrebbe portare, tra l'altro, al risultato di consentire ad un qualunque organismo sindacale, tramite la propria "adesione" ad un contratto da altri negoziato ed a prescindere dalla propria effettiva capacità rappresentativa, di imporre unilateralmente, ma con specifici effetti previsti dalla legge a carico delle controparte, la propria volontà, in violazione di quel fondamentale elemento di garanzia della libertà sindacale (dell'imprenditore) che si sostanzia anche nella "scelta" del proprio interlocutore (L. Pelaggi, 1995).

Un diverso ma convergente profilo dello stesso problema riguarda la verifica della possibilità per un'organizzazione sindacale di far valere una legittima pretesa alla propria partecipazione alle trattative contrattuali sul presupposto che la sua eventuale assenza dal tavolo negoziale comporterebbe una contestuale esclusione dai benefici che il nuovo testo dell'art. 19 riconosce esclusivamente ai sindacati firmatari di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva. Unanime, al riguardo, è stata la risposta negativa, giacché per fondare una tale pretesa si dovrebbe ritenere che la disposizione in questione, invece di porsi come presa d'atto dei rapporti di forza effettivamente esistenti in azienda divenga essa stessa fonte di un "diritto a trattare" in capo ad ogni organismo sindacale, eventualmente costituitosi in ambito aziendale. Prima di tutto ciò risulterebbe in palese violazione sia del principio di libertà sindacale dell'imprenditore, sia della logica stessa di una libera dialettica sindacale: il datore di lavoro selezionerà infatti il proprio interlocutore negoziale nella legittima aspettativa — ed allo scopo precipuo — di conseguire, con l'eventuale sottoscrizione di un accordo, la composizione del conflitto e difficilmente potrà dunque — e vorrà — sottrarsi al confronto con chi sia effettivamente rappresentativo degli interessi dei dipendenti e quindi

Relazione introduttiva
Stefano Liebman

Relazione introduttiva
Stefano Liebman

munito di una propria intrinseca capacità di compromettere la ripresa dell'attività produttiva. In secondo luogo e parallelamente, una tale interpretazione della norma in discussione porterebbe a vanificare la sostanza del criterio selettivo in essa formulato, dovendosi di fatto coniugare, al suo stesso interno, due funzioni del tutto incompatibili, nel momento in cui si richiede all'art. 19 di "accertare la sussistenza di un requisito che la stessa norma (imporrebbe) come obbligo" (A. Maresca, 1995).

Sempre per ciò che riguarda i requisiti soggettivi richiesti per la legittima costituzione di una Rsa il testo rinnovato mantiene il precedente riferimento alla struttura necessariamente associativa dell'organizzazione nel cui ambito essa potrà costituirsi ai sensi dell'art. 19: in proposito si è giustamente rilevato come ciò porti inevitabilmente ad evocare la nota distinzione "tra "nucleo organizzativo" che occasionalmente si forma per condurre un conflitto e che può anche definire tale conflitto con la sottoscrizione di un accordo — ma che non rientra nella previsione di cui alla norma in esame — e l'associazione che stabilmente si organizza con la finalità di tutelare gli interessi collettivi dei lavoratori" (A. Maresca, 1995). Con la non secondaria conseguenza di conservare uno specifico rilievo giuridico al necessario rapporto organico fra rappresentanze aziendali e movimento sindacale nella sua più tradizionale e consolidata forma organizzativa.

Vedremo tra breve come questa confermata esigenza di un rapporto fra Rsa e sindacato assuma un ruolo particolare in riferimento alla preannunciata verifica di compatibilità fra il nuovo quadro normativo e gli accordi del 1993: per il momento basti qui ricordare come esso sia "comunemente considerato indispensabile per far vivere e crescere un vero sistema di contrattazione articolata, cioè un sistema in cui la contrattazione aziendale si svolga nell'alveo delle regole dettate dalla contrattazione nazionale" (P. Ichino, 1995).

Tra i profili interpretativi della rinnovata disciplina che maggiormente si prestano a manipolazioni, che rischierebbero di vanificarne la finalità selettiva, una posizione di rilievo è occupata dalla individuazione di quali caratteristiche — strutturali e/o di contenuti — debba avere un accordo stipulato in sede sindacale per poter essere qualificato "contratto collettivo di lavoro" ai sensi di cui all'art. 19. A tale proposito gli elementi di più spiccata problematicità si riferiscono ai due poli estremi della variegata tipologia contrattuale riscontrabile, da sempre, nella nostra esperienza sindacale: da un lato, gli accordi di livello interconfederale e, paradossalmente, proprio quel Protocollo del luglio 1993 che ha l'ambizione di porsi come atto fondativo di un nuovo assetto giuridico-istituzionale dell'intero sistema di relazioni industriali nel nostro paese; dall'altro, le intese negoziate a livello esclusivamente aziendale, rispetto alle quali può porsi la necessità di distinguere un "contratto collettivo" vero e proprio da quella vasta gamma di accordi, pur stipulati in sede sindacale, ma che presentano peculiarità tali da escludere che ad essi intenda riferirsi la disposizione in questione nel fondare, sulla loro applicazione nell'unità produttiva, il fondamento della pretese del soggetto stipulante al godimento dei trattamenti previsti in favore di una Rsa.

In realtà le due questioni appaiono strettamente legate: se da un lato appare, a mio avviso, arbitrario ritenere, come pure è stato fatto (A. Maresca, 1995), che per contratto collettivo di lavoro "debba intendersi esclusivamente una regolamentazione negoziale riferita alla generalità dei lavoratori appartenenti all'unità produttiva nella quale il contratto trova applicazione", giacché la tipica "funzione economico-sociale di composizione dei conflitti di interessi fra gruppi professionali" (G. Giugni, 1994) può legittimamente essere riconosciuta anche ad accordi stipulati a tutela degli interessi di una porzione soltanto dei lavoratori occupati in una data azienda, con riferimento ad una loro specificità professionale o ad altri elementi di differenziazione, è altresì vero che, almeno nell'ipotesi di un effettivo funzionamento e stabilità dell'assetto di rapporti collettivi in esso prefigurato, proprio il "Protocollo di luglio offre un'indicazione dirimente ad accertare ciò che può qualificarsi contratto collettivo di secondo livello, in quanto prevede modalità, tempi e contenuti che tale contratto deve assumere", ponendosi come strumento utile ad "orientare le valutazioni dell'interprete nella selva della contrattazione aziendale" (A. Maresca, 1995).

Notevoli perplessità suscita, a mio avviso, l'opinione secondo la quale, pur dopo il risultato referendario e quindi con eventuale riferimento all'ambito meramente aziendale, la "pluricategorialità" dell'organismo stipulante il contratto collettivo, precedentemente utilizzato come indice della maggiore rappresentatività, manterrebbe un proprio specifico rilievo ai fini della idoneità a costituire una Rsa, rimanendo sostanzialmente inalterata la necessità, per il sindacato che aspiri ai benefici previsti dallo Statuto, di assumere moduli organizzativi tali da favorire "un processo di aggregazione e coordinamento degli interessi dei vari gruppi

professionali, anche al fine di ricomporre, ove possibile, le spinte particolaristiche in un quadro unitario” (così G. Amoroso, 1995, citando la sentenza della Corte Cost., 24 marzo 1988, n. 334): anche in questo caso le motivazioni con la quale la Corte stessa ha ritenuto di giustificare, nel quadro costituzionale vigente, la scelta di sostegno al sindacalismo confederale compiuta dal legislatore del 1970 vengono decontestualizzate e sostanzialmente piegate ad una interpretazione del nuovo disposto normativo che risponde ad una più che legittima opzione di politica del diritto, ma che non trova alcun riscontro nella lettera della legge.

Ragionevolmente da escludere è l'ipotesi di poter ricomprendere nella fattispecie cui l'art. 19 fa riferimento quella vasta tipologia di intese, la sottoscrizione delle quali sia solo la fase conclusiva di una procedura imposta dalla legge ai fini di un più equilibrato esercizio delle prerogative imprenditoriali: anche a voler tralasciare la peculiarità di una tipologia negoziale in cui l'interlocutore sindacale è imposto dalla legge attraverso il riferimento a quella nozione di “sindacato maggiormente rappresentativo” ormai estranea all'impianto statutario, già il solo carattere di temporaneità degli eventuali accordi in tema di criteri di scelta dei lavoratori da collocare in mobilità (art. 5, L. 223/1991), così come di quelli relativi alla “gestione negoziata” di un trasferimento d'azienda — temporaneità ed eccezionalità che si manifestano nel loro esaurirsi con il compimento dello specifico atto di gestione cui espressamente si riferiscono — portano ad escludere una loro assimilazione a quei “contratti collettivi applicati nell'unità produttiva” che “presuppongono, evidentemente, l'effettiva e continuativa vigenza della disciplina collettiva nell'unità medesima”, ponendosi, appunto in quanto tali, come strumento di rilevazione della effettiva capacità rappresentativa dei soggetti che li hanno stipulati (L. Pelaggi, 1995).

E proprio con riferimento alla valenza temporale del termine “applicati” è chiaro che la sottoscrizione del contratto collettivo varrà come fondamento per la pretesa dell'associazione sindacale alla costituzione di una Rsa nei limiti di durata del contratto stesso: “quando tale contratto verrà a scadenza (...), venendo meno il contratto, verrà meno anche il presupposto sul quale si fonda l'applicazione dell'art. 19, nuovo testo” (A. Maresca, 1995). Un ulteriore profilo di problematicità del riferimento al requisito della “applicazione” del contratto collettivo sorge per ciò che attiene alla corretta individuazione di quale sia il datore di lavoro che, applicando appunto un determinato contratto collettivo, è, per ciò stesso, obbligato a riconoscere, al sindacato firmatario, il diritto di costituire una propria Rsa: in proposito sembra di poter consentire con l'opinione di chi ha affermato che l'applicazione ai propri dipendenti di un contratto collettivo di livello extra-aziendale rileva, a questi fini specifici, non solo nel caso in cui essa discenda direttamente dall'affiliazione del datore di lavoro all'associazione datoriale stipulante, ma anche nel caso in cui il contratto stesso, nella sua specifica individualità, sia, di fatto, spontaneamente applicato ai lavoratori occupati in quel particolare contesto aziendale (A. Maresca, 1995). Con la conseguenza, naturalmente, che l'aspirazione a liberarsi dagli obblighi previsti dallo Statuto possa rappresentare, per i datori di lavoro non affiliati ad alcuna organizzazione, un forte incentivo a porre fine alla prassi, precedentemente diffusa, di uniformarsi ai livelli di trattamento previsti dalla contrattazione collettiva, indebolendo ulteriormente la posizione dei lavoratori di settori — tipico è il caso delle imprese di piccole dimensioni — complessivamente meno protetti. Un delicato profilo applicativo, che ha già avuto, con risultati di segno tendenzialmente conforme, alcuni riscontri diretti in sede giudiziale (Pretura Pistoia, 22 settembre 1995, in questo fascicolo, cui adde Pretura Pordenone, 13 ottobre 1995, in questo fascicolo; Pretura Padova, 13 ottobre 1995, in questo fascicolo; Pretura Venezia, 31 ottobre 1995, in questo fascicolo, e, recentissima, la già citata decisione della Pretura Milano, 13 novembre 1995. Contra: Pretura Monza, 18 novembre 1995, in questo fascicolo), riguarda la sorte cui sono destinate le Rsa costituite, prima dell'entrata in vigore degli effetti del referendum, da sindacati cui era stato riconosciuto — spontaneamente dal datore di lavoro oppure a seguito di un pronunciamento giurisprudenziale — il requisito della “maggiore rappresentatività” sul piano nazionale, ai sensi della lettera a) del testo allora in vigore, ma che non risultano firmatari di alcun contratto collettivo applicato nell'unità produttiva di riferimento. Il problema, sicuramente delicato sul piano sindacale, non presenta, a mio avviso, particolari elementi di complessità dal punto di vista del suo inquadramento giuridico: se è vero, come non pare possa dubitarsi, che il carattere meramente “definitorio” della disposizione contenuta nell'art. 19 implica che in essa siano semplicemente indicate le caratteristiche richieste all'organizzazione sindacale perché la propria rappresentanza a livello di azienda possa ritenersi titolare dei “diritti sindacali”, la conclusione che, piana-

Relazione introduttiva
Stefano Liebman

Relazione introduttiva
Stefano Liebman

mente, ne consegue è il venir meno del fondamento di una legittimazione di quegli organismi aziendali alla fruizione, de jure, dei benefici di cui agli articoli 20 e seguenti dello Statuto dei lavoratori (così espressamente Pretura Venezia, 31 ottobre 1995, cit.; contra Pretura di Monza, 18 novembre 1995, cit.; problematica e articolata appare la posizione di G. Santoro Passarelli, 1995). E da questo punto di vista la questione, di cui direttamente o indirettamente, è già stata investita l'autorità giudiziaria (ai provvedimenti già citati e tutti tranne uno diretti a respingere ricorsi ex art. 28, L. 300/1970, proposti da organismi precedentemente rientranti nella fattispecie di cui alla lettera a) dell'art. 19, ma non firmatari di alcun contratto collettivo applicato nelle diverse realtà aziendali, si può aggiungere anche, seppure questa volta incidentalmente, un analogo orientamento della Pretura di Vicenza, in un decreto del 13 ottobre 1995), riveste senz'altro l'interesse di porsi come significativo banco di prova delle storture cui aveva portato il riconoscimento, per via giudiziale, di trattamenti privilegiati ad organizzazioni prive di una effettiva capacità di incidere nella realtà aziendale cui pretendono peraltro di riferire la propria attività di tutela. Più che sulle specifiche questioni fin qui esaminate, l'odierno dibattito verterà, presumibilmente, su questioni di carattere più generale e, segnatamente, sugli effetti, diretti e indiretti, che le nuove regole di costituzione delle Rsa riverseranno sul modello di relazioni industriali prefigurato negli accordi del luglio e del dicembre 1993: nel rinviare agli interventi programmati e al dibattito pomeridiano fra i rappresentanti delle "forze sociali" la risposta ai molti interrogativi che si pongono al riguardo, consentitemi ancora poche battute, conclusive di una ricognizione che, lo ripeto, ha cercato di essere solo la prospettazione di alcuni dei più rilevanti profili applicativi della nuova disciplina.

La possibilità anche solo di prendere in considerazione l'ipotesi di una pacifica convivenza fra la nuova versione dell'art. 19 e la disciplina pattizia in tema di Rsu passa attraverso l'eliminazione di quell'ostacolo costituito dalla eventuale conferma della "lettura" data dalla Corte Costituzionale nella più volte citata sentenza n. 30 del 1990 circa il carattere di rigida inderogabilità dell'art. 19: una conferma che, seppure a questo punto improbabile (si veda, al riguardo, la citata decisione del Pretore di Pistoia ove, nel respingere il ricorso ex art. 28, si rileva come l'eventuale conferma della Rsa costituita ai sensi della sola lettera a) del vecchio testo "potrà essere il frutto o di unilaterale decisione datoriale o di specifico accordo ovvero ancora dal subentrare delle condizioni sancite dal nuovo testo dell'art. 19, L. n. 300 del 1970), rischierebbe di essere preclusiva rispetto alla sopravvivenza di pattuizioni che indiscutibilmente hanno ad oggetto la fruizione dei "diritti sindacali" da parte di organismi costituiti con modalità e attraverso procedure difformi dalla lettera del disposto legislativo. Chiarito questo, un primo ed importante elemento di compatibilità fra la struttura organizzativa della Rsu ed il testo legislativo uscito modificato dal referendum è riscontrabile nella circostanza per cui il punto 1 dell'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 già individuava "l'ambito e l'iniziativa per la costituzione" di una Rsu con riferimento alle associazioni sindacali "firmatarie del Ccnl applicato nell'unità produttiva" o, se diverse da queste, ad associazioni che "accettino espressamente e formalmente l'accordo interconfederale" stesso: si tratta in sostanza di "associazioni che avrebbero, comunque, diritto a costituire la Rsa in forza della previsione dell'art. 19 nuovo testo e che possono fondere i rispettivi organismi rappresentativi, come previsto dall'art. 29 dello Statuto" (A. Maresca, 1995).

In questo senso non mi pare di poter condividere la presa di posizione di chi vede, invece, una incompatibilità strutturale fra i due modelli di rappresentanza dei lavoratori all'interno delle aziende, basando il proprio perentorio giudizio sulla convinzione che il nuovo assetto normativo porti inevitabilmente a "favorire una fuga dalle rappresentanze sindacali unitarie da parte di quelle associazioni minoritarie, o comunque sconfitte alle elezioni, le quali conservano la possibilità di costituire rappresentanze sindacali se comunque siano firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva" (G. Ferraro, 1995). O, quantomeno, il rischio di una tale, ovviamente possibile, evoluzione delle dinamiche sindacali non è tale, in sé, da travolgere il delicato equilibrio prefigurato negli accordi del 1993: un equilibrio che effettivamente ha tutta la fragilità tipica della fonte negoziale sulla quale è basato, ma che non per questo è necessariamente condannato a dissolversi.

3. Conclusioni.

Se tutto quanto è stato detto fino a questo punto ha un senso, si può concludere che nulla, nella disciplina legislativa prevista per la costituzione delle Rsa uscita dal referendum, contraddice il modello di relazioni industriali prefigurato nel "Protocollo di luglio". Rispetto

ad esso, il nuovo testo dell'art. 19 si pone, tutt'al più, come banco di prova della effettività di un assetto negoziale che trae la propria forza, da un lato, dalla (ampiamente dimostrata) capacità rappresentativa delle associazioni sindacali firmatarie che, con la "clausola di salvaguardia" di cui al punto 8 dell'Accordo di dicembre, rinunciano formalmente ed espressamente a costituire proprie rappresentanze sindacali aziendali, le cui funzioni sono interamente devolute alla Rsu, e, dall'altro, dalla "capacità di tenuta" del fronte datoriale rispetto alle rivendicazioni di organizzazioni sindacali diverse da quelle che hanno aderito al Protocollo stesso ed alle successive intese dirette alla sua concreta attuazione e che, eventualmente, si pongano in posizione antagonistica proprio rispetto a quella particolare ipotesi di razionalizzazione dei rapporti collettivi in azienda.

Il giudizio sulla opportunità e, nel caso, sul merito di un intervento legislativo diretto a modificare ulteriormente la già rinnovata normativa statutaria, è — e non può che essere — un giudizio di natura esclusivamente politica, sul quale ho programmaticamente scelto di astenermi, nella speranza di essere sin qui semplicemente riuscito a dimostrare come la scelta operata direttamente dal corpo elettorale, pur in sé certamente non esaustiva di tutti i complessi problemi connessi ad una probabilmente auspicabile disciplina organica della rappresentanza sindacale, dentro e fuori l'azienda, abbia "il grande merito di (aver sgombrato) elegantemente il campo da distorsioni, equivoci e arbitri connessi con l'incerta regola della "maggiore rappresentatività", consentendo, nel contempo, di conservare "la felice configurazione originaria dell'istituto della rappresentanza sindacale aziendale come organo periferico dell'associazione sindacale", alla quale ultima è poi lasciata la piena libertà di determinarne struttura e composizione (P. Ichino, 1995).

Relazione introduttiva
Stefano Liebman

Amoroso (1995), *Il criterio della "maggiore rappresentatività" del sindacato per la costituzione di Rsa: elaborazione giurisprudenziale e nuove prospettive dopo il referendum*, in *DPL*, 16 ottobre 1995, n. 40, Inserto dedicato a *Le nuove regole della rappresentanza sindacale dopo i referendum*, p. XXV.

Ferraro (1980), *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, Padova.

Ferraro (1995), *La soluzione è una legge*, in *LI*, n. 13, p. 5.

Giugni (1994), *Diritto sindacale*, Bari.

Ichino (1995), *Riflessioni sulla riforma delle rappresentanze sindacali aziendali*, in *RIDL*, I, p. 393.

Liso (1991), *Statuto dei lavoratori e recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte Costituzionale. Alcuni spunti*, in *RIDL*, I, p. 55 ss.

Maresca (1995), *Prime osservazioni sulle nuove Rsa*, in *Le nuove regole della rappresentanza sindacale dopo i referendum*, cit., p. IX.

Mariucci (1995a), *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi, relazione introduttiva*, alle Giornate di Studio AIDLASS, Pisa 27-28 maggio 1995, in *DLRI*.

Mariucci, (1995b), *E ora la riforma della rappresentanza*, in *LI*, n. 12, p. 11.

Pelaggi (1995), *Agenti sindacali, Protocollo del luglio 1993 ed esiti referendari in tema di Rsa e di contributi sindacali*, in *Le nuove regole della rappresentanza sindacale dopo i referendum*, p. XXX.

Santoro Passarelli G. (1995), *La nuova disciplina delle Rsa dopo i referendum*, in *Le nuove regole della rappresentanza sindacale dopo i referendum*, p. III.

Tosi (1995), Intervista, pubblicata su "Italia oggi" del 19 giugno 1995.

Tosi (1996), Intervento, in *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi*, in corso di pubblicazione negli Atti delle Giornate di Studio AIDLASS, Pisa 27-28 maggio 1995.

Bibliografia

Spunti interpretativi per il dopo-referendum sull'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori

Fabrizio Amato ()*

Sommario

1. Premessa. 2. La casistica giurisprudenziale. 3. Profili sistematici: l'impatto del referendum sul concetto di sindacato maggiormente rappresentativo. 4. Il problema dell'individuazione della tipologia di contratto collettivo in grado di assicurare rappresentatività ai sensi del rinnovato articolo 19.

1. Premessa.

Credo si possa tranquillamente affermare come ben pochi fossero coloro in grado di prefigurare prima del voto referendario gli effetti che si stanno producendo in queste settimane sullo stato delle relazioni sindacali nel nostro paese, con il susseguirsi dei disconoscimenti di r.s.a. preesistenti nelle unità produttive, che ora vengono ritenute non più sorrette dalla rinnovata disciplina dell'art. 19. E con la conseguenza di un nuovo filone di controversie giudiziali *ex art. 28 St.lav.* che si sta riversando nelle Preture di tutta Italia. Certamente consapevoli fino in fondo di ciò non risultavano essere i promotori e i sostenitori del referendum sul quesito cd. minimalista, approvato poi dalla maggioranza degli elettori.

Di altro taglio era stata, ad esempio, la preoccupazione di chi (Mariucci, 1995) aveva denunciato il pericolo — nell'ipotesi poi inveratasi di successo del quesito minimalista — relativo al rischio di garantire per tale via referendaria i diritti stabiliti dal titolo III dello Statuto anche ad organizzazioni firmatarie di contratti soltanto in sede aziendale, con quel che ne potrebbe conseguire in tema di eteroaccredimento datoriale di rappresentatività e di possibili profili di non-genuinità dell'associazione.

A tale preoccupazione mi sembra abbia già con sufficiente forza di convinzione risposto la tesi (Ichino, 1995) che ritiene, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 19 St. lav., comunque il datore di lavoro libero di autovincolarsi anche attraverso l'unilaterale riconoscimento dei diritti del titolo III ad un'associazione sindacale che reputi effettivamente rappresentativa dei lavoratori dell'azienda o di una categoria di essi.

Qui sta il punto, a mio giudizio. Infatti, va considerato che, se, da un lato, l'esito referendario sposta sia il concetto stesso della rappresentatività sia la verifica della effettività di esso dal "fuori" e "macro" (il livello confederale) all'interno della dialettica aziendale e categoriale d'altro canto, la taratura, fissata dalle note pronunce della Corte costituzionale, dell'art. 19

note

(*) Questo contributo riproduce il testo dell'intervento predisposto per la giornata di studio su "Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda", tenutasi in Milano il 20 novembre 1995. Viene corredato dai richiami essenziali con l'avvertenza che la citazione del solo nome dell'autore nel testo fa riferimento all'intervento svolto nella medesima giornata di studio. Nelle more della pubblicazione è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dal Pretore di Milano, ordinanza del 27 novembre 1995, di cui per motivi redazionali non si è potuto tener conto.

Intervento

Fabrizio Amato

affinché non trasbordasse in prevaricanti posizioni di privilegio, era stata ancorata proprio all'affermazione che il livello extra aziendale rappresentava la garanzia di *autenticità* ed era valutata come razionale e finalizzata ad evitare i pregiudizi alla libertà e alla dialettica sindacale derivanti dal potere di accreditamento della controparte datoriale (Corte cost. 30/90).

Nella logica delle pronunce dei giudici costituzionali, in altre parole, la lett. *b*) dell'art. 19 era "giustificata" dalla presenza della lett. *a*). Su questa via taluni, peraltro, pur apprezzando il risultato scaturito dalla modifica della disciplina per via referendaria nel senso di assicurare la costituzione di r.s.a. a un sindacato molto rappresentativo in azienda e capace di contrattare a tale livello — ma che non aderisce a confederazioni nazionali —, rileva che al di là delle intenzioni "il mezzo utilizzato per raggiungere il risultato è perverso e rischia di sortire effetti diversi ed incontrollabili, dal momento che rimette al giudizio del datore di lavoro la decisione se un sindacato aziendalmente forte possa o non possa accedere alla rappresentanza aziendale" (Fezzi, 1995) e ne deduce la violazione dell'assetto costituzionale della materia sopra ricordato.

Venuto meno, però, questo sistema ed introdottasi — attraverso il referendum — una diversa disciplina dei criteri autorizzativi alla costituzione di r.s.a., la questione non può più essere posta secondo i medesimi schemi/schermi interpretativi, ossia, come già è stato rilevato (Liebman, 1995; Carabelli), la "nuova" normativa concreta delle r.s.a. possiede intanto una sua ragionevolezza selettiva (pur se certamente tuttora discutibile: Pret. Milano 13 novembre 1995, in questo fascicolo, p. 173) ed inoltre "risulta" a quel sistema, delineato soprattutto dall'ultima delle decisioni della Corte costituzionale (sent. 26 gennaio 1990 n. 30), nel quale il "potere di accreditamento" incondizionatamente riconosciuto in capo al datore di lavoro sarebbe stato in grado di scardinare il presidio rappresentato dalla lett. *a*) del vecchio testo dell'art. 19 St.lav.

Tuttavia, d'altra parte e con qualche pragmatismo, il rischio reale del paventato accreditamento positivo dell'imprenditore a meri simulacri sindacali o a compiacenti organizzazioni è ridotto davvero al minimo.

Il datore di lavoro non avrebbe, infatti, interesse alcuno a crearsi (fuori dei casi dei sindacati "gialli", come tali perseguibili) interlocutori fittizi e non rappresentativi di una quota consistente di lavoratori.

Ed allora, a mio avviso, la realtà — anche quella che si sta squadernando sui tavoli dei pretori del lavoro in questi giorni — è molto più complessa e se si vuole pericolosa: sono i probabili o possibili rifiuti di contrattazione/accreditamento che appaiono come le ipotesi più verosimili; questo in una logica di relazioni industriali nelle quali l'imprenditore più che artefice si mostra *strumento* (spesso consapevole, certo) di conflitti — anche dispari — intersindacali (sul punto Carabelli).

Ma quale datore di lavoro sarà così miope da negare rappresentatività ad una associazione che raccolga sempre più consenso nella sua azienda a scapito delle altre organizzazioni storicamente radicate in quella realtà produttiva soltanto per conservare la maggiore (presunta) disponibilità di queste ultime? La rappresentanza davvero e indiscutibilmente si conquista sul campo, sebbene vada anche precisato che essa non si esaurisce nella sola capacità contrattuale. La dinamica contrattuale non *rappresenta tutta la rappresentatività* di un'organizzazione; ne è, certo, momento centrale (Tosi), ma forse — mi sento di poter affermare — non costituisce l'unico criterio cui affidare una costante verifica di rappresentatività.

Da questa constatazione parte un'ultima duplice considerazione sul punto. Viene, in primo luogo, come già da molti riconosciuto, dall'esito referendario e dal nuovo assetto dell'art. 19 una rinnovata spinta ad un intervento legislativo, "leggero" o di cornice come si voglia, sulla materia ancora magmatica della rappresentanza, del "chi rappresenta chi" (Romagnoli, 1989) e a quali fini. Questione che non può dirsi risolta definitivamente dal protocollo del 23 luglio 1993 sulle r.s.u., che per la sua natura squisitamente contrattuale non può essere meccanicamente (a prescindere da considerazioni di merito e di valore) riproposta come regola generale cogente in ogni situazione e per tutti.

In secondo luogo, non ci si può esimere dal rimarcare l'"effetto-paradosso" (Giugni) che il risultato referendario ha prodotto, quel che definirei il sostanziale *tradimento* dello "spirito" del referendum, almeno così come inteso dai promotori e propagandato durante la campagna elettorale: aprire, e non chiudere, spiragli di accesso a forme di sostegno al fine di superare una logora presunzione di rappresentatività, a livello sia aziendale sia extraaziendale, ed anche creare circuiti virtuosi per la rivitalizzazione della cd. democrazia sindacale.

Risulta, pertanto, corretto cercare strade interpretative dell'oggi anche mediante il ricorso a detto spirito referendario (Ghezzi) per non rovesciarne del tutto i contenuti in termini di relazioni industriali partecipate e non corporate tra i soli soggetti forti (ed ora sempre più e solipsisticamente forti).

Intervento
Fabrizio Amato

2. La casistica giurisprudenziale.

Come segnalato, delle questioni scaturenti dal nuovo testo dell'art. 19 sono già stati investiti i giudici del lavoro nel corso di procedure instaurate ai sensi dell'art. 28 St.lav. Risulta allo stato una sola pronuncia emessa nella vigenza transitoria del vecchio regime pre-referendario (1), la quale ha fatto riferimento all'esito della consultazione del giugno per fissare il limite temporale del diritto (riconosciuto *ex lett. a art. 19*) alla costituzione di r.s.a. per le associazioni aderenti a confederazioni maggiormente rappresentative, ma non firmatarie di contratti applicati nell'unità produttiva. Contiene un inciso dubitativo sulla stessa esistenza dell'interesse dell'organizzazione sindacale ricorrente ad azionare il rimedio giurisdizionale riguardo alla rimozione degli effetti di una condotta del datore di lavoro inquadrabile a partire dal 27 settembre 1995 in un sistema nel quale sono mutati i criteri di selezione della rappresentatività.

Analogo riferimento allo *jus superveniens*, ostativo di una pronuncia di rimozione degli effetti del comportamento datoriale di mancato riconoscimento dei diritti stabiliti dal titolo III, è operato da Pret. Pordenone 13 ottobre 1995 in questo fascicolo, p. 185) che esclude, quindi, qualsiasi persistenza di effetti antisindacali dopo il 27 settembre 1995. La decisione contiene anche un inciso, per la verità oscuro, che parrebbe porlo in contrasto con il precedente Pret. Pistoia 22 settembre 1995 in quanto sembrerebbe rendere plausibile la ultrattività della r.s.a. comunque riconosciuta prima del 27 settembre ("altro discorso... se la pronuncia... fosse intervenuta prima del 27.9.95").

Molto articolata risulta, la decisione Pret. Padova 13 ottobre 1995 (in questo fascicolo, p. 181) che viene costruita sull'interesse ad agire. Il decreto padovano nega esistere in capo al sindacato ricorrente siffatto interesse in quanto non sussisterebbe l'attualità della condotta lesiva, nemmeno sotto il profilo della permanenza di effetti antisindacali, una volta trascorso il termine di 60 gg. di cui al d.p.r. 312/95.

Richiama consolidati principi di dottrina costituzionale per negare la retroattività della disciplina scaturita dai referendum, ma esclude sussistere ultrattività della r.s.a. (in quel procedimento disconosciuta dal datore di lavoro dopo il 27 settembre), essendo venuto meno il collegamento previsto dall'art. 19 vecchio testo.

Sono interessanti, sotto l'aspetto della cultura sindacale del giudice, le considerazioni relative all'essere "la r.s.a. non ... una realtà autonoma e staccata dal sindacato di riferimento, ma... un modo di svolgere attività sindacali". Precisa discendere dalla funzione della legislazione di sostegno "la necessità che il collegamento con i sindacati selezionati dall'art. 19 sia sussistente non solo al momento della costituzione della r.s.a. ma che permanga per tutta la vita della r.s.a.". Tale collegamento, cioè, viene fatto assurgere a vero requisito sostanziale per la stessa azionabilità in giudizio della posizione vantata (2).

Per vero, Pret. Padova 13 ottobre 1995 utilizza anche argomentazioni (riprese da Corte cost. 6 marzo 1974 n. 534) sulla effettività della forza rappresentativa di un sindacato ("circoscrivere le rappresentanze sindacali in un ambito nel quale ai poteri ad esse riconosciuti faccia riscontro una effettiva capacità di rappresentanza degli interessi sindacali") in qualche modo "rovesciate" rispetto al clima politico-sindacale in cui esse furono formulate per "salvare", all'epoca, l'art. 19 senza pretendere di "ingessare" la rappresentatività.

Conclude, infine, icasticamente che "non si tratta di dare applicazione retroattiva ad un fatto abrogativo ma di applicare alla fattispecie la legge vigente".

note

(1) Si tratta del decreto di Pret. Pistoia 22 settembre 1995, in questo fascicolo, p. 183, redatto dall'estensione di queste note che pertanto ritiene di non dover dilungarsi in un commento del provvedimento in questione.

(2) A maggiore comprensione va ricordato che la dottrina processualistica ha spesso affermato che la legittimazione attiene alla relazione del soggetto con il diritto sostanziale dedotto in giudizio, mentre l'interesse ad agire indica una situazione di fatto in cui versa il diritto stesso (Proto Pisani, 1973). Riguardo alla tematica in esame Liebman (1995), dal mutamento introdotto nell'art. 19, fa condivisibilmente conseguire proprio il venir meno del fondamento della legittimazione degli organismi aziendali alla fruizione *de iure* dei benefici di cui agli artt. 20 e ss. dello Statuto.

Intervento
Fabrizio Amato

Sulla medesima lunghezza d'onda anche il decreto Pret. Venezia 31 ottobre 1995 (in questo fascicolo, p. 187) secondo il quale le r.s.a. in tanto possono esistere e godere della legislazione di sostegno in quanto abbiano i requisiti indicati dall'art. 19, per cui i sindacati solamente aderenti a confederazioni maggiormente rappresentative non hanno più alcun titolo per operare. Su tale conclusione radicale il pretore veneziano solleva "notevoli dubbi di costituzionalità" (che un po' pilatescamente non affronta nel merito ritenendo ostativo il carattere d'urgenza della procedura *ex art. 28*) in ordine ai quali la successiva decisione Pret. Milano 13 novembre 1995 (già richiamata al par. 1), invece, rivela la certezza del contrario valutando la manifesta infondatezza della questione, così argomentando: in ordine al rilievo, contenuto nella citata Corte cost. 30/90, circa la necessità di escludere che il datore di lavoro possa influire sulla libera dialettica sindacale favorendo alcune organizzazioni a scapito di altre, il decreto milanese osserva che deve opporsi, in via interpretativa, la individuazione di un tipo di partecipazione e di un tipo di contratto (abilitanti alla costituzione di r.s.a.) che non ostacoli tale libera dialettica dalla quale potrebbe anzi venir valorizzata la capacità di imporsi di una organizzazione. Riguardo al profilo della frammentazione e dispersione dell'azione di autotutela sono esplicitati i rischi ben più gravi di moltiplicazione di tali inconvenienti se la Corte investita giungesse ad abrogare la nuova regola con il sostanziale accoglimento del quesito massimalista bocciato dal corpo elettorale.

La parziale diversità di approcci interpretativi delle prime decisioni giudiziarie "post-referendum", peraltro, non comporta divergenti conclusioni. È data anzi riscontrare non solo una uniforme portata regolativa delle pronunce ma anche una sostanziale identità di valutazioni interpretative in ordine alla questione precipua. Viene postulato come imprescindibile il nesso tra costituzione/permanenza della r.s.a. e sussistenza del criterio selettivo della (ex) lett. b), ossia l'essere l'associazione firmataria di un contratto applicabile all'unità di riferimento. Questa circostanza è assunta dunque come condizione di ammissibilità al godimento dei diritti di cui al titolo III E, sebbene destinate ad ulteriori approfondimenti — anche riguardo al profilo solo accennato in alcuni dei decreti sopra citati della ultrattività delle r.s.a. già costituite, almeno fino alla loro naturale scadenza di solito triennale (per qualche spunto Santoro Passarelli, 1995; Pret. Monza 18 novembre 1995, in questo fascicolo, p. 177) — non credo che le conclusioni cui sono pervenuti i giudici investiti della questione sul nuovo art. 19 risulteranno turbate in un futuro vicino da differenti valutazioni complessive, giacché i passaggi argomentativi essenziali fin d'ora si appalesano precisati e di chiara condivisibilità (3).

3. Profili sistematici: l'impatto del referendum sul concetto di sindacato maggiormente rappresentativo.

L'esito referendario apre un'altra questione da valutare con attenzione anche se è immaginabile che sul piano pratico delle concrete implicazioni sulle relazioni sindacali finirà per incidere scarsamente. Tuttavia, profili sistematici di un certo rilievo vengono coinvolti. Al di là delle opinioni di chi sostiene (Ferraro) che dopo giugno 1995 sono entrati in crisi la nozione ed il concetto di s.m.r. (cancellata dal voto referendario la norma-cardine di essi) o di chi afferma che comunque saranno questioni che non scompaiono e con cui continuare a misurarsi (Ghezzi), è inconfutabile che occorrerà almeno domandarsi quali saranno i criteri di valutazione della pur persistente nozione di maggiore rappresentatività, una volta caducata la disciplina dell'art. 19. In prima approssimazione mi pare ragionevole ritenere preferibile continuare ad utilizzare i criteri discretivi della m.r. elaborati da un ventennale lavoro giurisprudenziale e continuare — se possibile — a raffinarne senso e direzione. È altrettanto necessario, d'altra parte, riflettere anche che proprio perché il voto referendario

note

(3) Del tutto estravagante rispetto alle decisioni esaminate nel testo risulta il più recente Pret. Monza 18 novembre 1995, in questo fascicolo, p. 177 che ha dichiarato antisindacale il disconoscimento di r.s.a. preesistente ma pacificamente non più costituenda ai sensi della disciplina post-referendum. Suscitano molteplici perplessità, in primo luogo, le argomentazioni desunte dal fatto che l'art. 19 regola unicamente la genesi della r.s.a., inferendone, attraverso la cd. teoria del fatto compiuto, la radicale intangibilità di quanto realizzatosi prima del 27 settembre 1995, senza che abbia rilievo la permanenza degli effetti. Con ciò si salta l'ostacolo ma non si fanno i conti con l'inoppugnabile "sopravvenuta estraneità dei precedenti presupposti giuridici" (così Pret. Milano 13 novembre 1995, cit.). In secondo luogo, va osservato come "provi troppo" l'ulteriore argomentazione circa la persistente legittimazione di r.s.a. preesistenti in funzione della circostanza secondo la quale il referendum non ha fatto venir meno la struttura sindacale legittimata a godere dei diritti del titolo II. E certo, ma, appunto, cambia il criterio selettivo per il radicamento di essa nella unità produttiva.

Intervento
Fabrizio Amato

ha inteso “ribaltare”, se non espungere dall’ordinamento quella “maggiore rappresentatività”, il valore pregnante di quel concetto, ricadute generali dovranno pure in qualche modo verificarsi nelle analisi degli interpreti.

Si può partire dalla considerazione secondo cui, anche alla luce della legislazione più significativa degli ultimi anni bastino i rinvii agli artt. 1 e 2 l. 19 dicembre 1984 n. 863, in tema di contratti di solidarietà, e all’art. 4 l. 23 luglio 1991 n. 223 riguardante la procedura per la dichiarazione di mobilità e gli accordi sindacali stipulati nel corso della medesima), sembrava urgente un tentativo di ricostruire un concetto unitario ed univoco di riferimento per la definizione del s.m.r.: dopo i referendum questo torna in discussione. Sono convinto, infatti, che occorrerà affrontare anche tale aspetto e la soluzione che mi sembra più plausibile consiste nel recuperare e riaggiornare la tesi (Ferraro, 1981; Curzio, 1982) (4), secondo cui per ogni testo normativo che richiami la nozione di s.m.r. va ricercato il precipuo e diversamente rilevante criterio selettivo applicabile e che questo deve emergere in collegamento con lo scopo dell’attribuzione di competenza e della disciplina specifica.

In tal modo potrebbero evitarsi riflessi dirompenti (e nemmeno tutti preventivabili qui ed ora) dell’esito referendario, mentre sicuramente resterebbe intatto il frutto migliore della stagione interpretativa cui ho accennato e relativo allo sforzo genuino e profondo degli interpreti di ricercare nelle dinamiche concrete delle relazioni sindacali, e del sociale nel suo complesso, il conforto delle acquisizioni teoriche, affinché quella nozione di s.m.r. non divenisse una ipostasi priva di senso reale.

Anche da quanto ora rilevato deriva l’urgenza di porre mano con un provvedimento di legge alla riscrittura delle forme e dei contenuti della rappresentanza e della rappresentatività sindacale.

La legge — approvata al Senato e che sembrava in dirittura d’arrivo — è stata bloccata dai fautori dei referendum ma non superata dal risultato di essi. E la persistente difficoltà a districarsi in una materia dalle cento teste e dalle poche certezze è dimostrata dalla “confusione” dello stesso legislatore che, nel medesimo testo normativo (il d.l. 2 ottobre 1995 n. 416), all’art. 7, comma 1, in tema di contratti di riallineamento retributivo, palesa l’intento di superare la vecchia dizione di s.m.r. ma realizza una nozione contorta e di scarsa efficacia definitoria quale quella di “organizzazioni sindacali locali aderenti o comunque organizzativamente collegate con le associazioni ed organizzazioni nazionali di categoria firmatarie del contratto collettivo nazionale di riferimento” (la sofferenza del lessico autorizza a pensare ad una sofferenza intellettuale del materiale estensore della norma). E subito dopo, all’art. 8, comma 4, in tema di tirocini formativi e di orientamento, rispolvera un rinvio “agli organismi locali delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative”.

C’è tanta strada da fare, dunque; anche recuperando proposte ed acquisizioni teoriche sul cd. doppio canale (Tosi) e sulla possibile individuazione di differenti approcci per la scelta e la costituzione del soggetto contrattuale, generale ed aziendale, e del soggetto cui attribuire i diritti di cui al titolo III.

4. Il problema dell’individuazione della tipologia di contratto collettivo in grado di assicurare rappresentatività ai sensi del rinnovato articolo 19.

Una più immediata questione, scaturita dall’esito della consultazione di giugno, si presenta all’interprete in relazione alla individuazione della tipologia di contratto collettivo, che, firmato, assicuri (ai sensi del rinnovato art. 19) rappresentatività e il diritto alla costituzione della r.s.a.

La lettera della legge e lo “spirito” referendario autorizzano a ritenere con tranquillante sicurezza che non è sufficiente per accedere ai diritti in oggetto la mera sottoscrizione per adesione di contratti stipulati da altre organizzazioni.

Complessa appare la problematica con riferimento al livello aziendale ove occorre certamente evitare che un qualsiasi accordo negoziato (anche, in via di estrema ipotesi, sul medesimo eteroriconoscimento di rappresentatività) assicuri, sconvolgendo il criterio della norma, la costituzione della r.s.a. ed il godimento dei diritti relativi. Resto molto dubbioso

note

(4) Delineata, com’è noto, per contrastare la trasposizione di quanto previsto dalla legge 902/77, che aveva accertato nominativamente la maggiore rappresentatività di alcune associazioni cui devolvere parte del patrimonio degli ex sindacati fascisti, anche ai fini specifici di cui all’art. 19 St.lav.

Intervento

Fabrizio Amato

sulle ipotesi interpretative più restrittive (Maresca, 1995; Ferraro) che, per assegnare “valore” di contratto *ex art. 19*, richiedono alla regolamentazione negoziata la riferibilità a *tutti* i lavoratori dell’unità produttiva oppure la natura di contratto collettivo di categoria. Infatti, se il senso della nuova disciplina è anche nello spostamento della rappresentanza dal “fuori” al “dentro” la realtà aziendale e se non può venire disattesa la oramai consolidata opinione circa l’attribuzione della “qualità” di contratto collettivo anche ad intese stipulate da gruppi omogenei di lavoratori (all’interno di una collettività composita), risultano evidenti le forzature di tali tesi.

È bene chiarire, tuttavia, che non ogni “contratto applicabile” si configura in astratto idoneo a garantire il filtro di rappresentatività, come ad esempio accordi minimali o su fattispecie assolutamente marginali (ad es. dislocazione dei locali-mensa). Occorre che, attraverso la stipulazione dell’accordo si deduca la dimostrazione dell’effettività dell’associazione e della capacità di essa di avere obiettivi a vasto raggio e orizzonte e di sviluppare consenso su di essi. Certo rimane il quesito su quale sia il “limite” al di sotto del quale negare la “qualità” di contratto collettivo *ex art. 19* a un accordo invece che ad un altro. Si viene rimandati così ai cennati pericoli di eteroreferenzialità del potere di accreditamento del datore di lavoro e alla difficile se non impossibile valutazione in termini di simulazione del contratto o almeno di abuso del diritto a contrattare. Versante quest’ultimo ancora più rischioso del primo e su cui sarà meglio non avventurarsi.

Non ho conclusioni sul punto, ma credo che in via di prime approssimazioni si possa consentire con l’opinione che esclude la ricomprensione di quelle intese ad intrinseco carattere temporaneo ed eccezionale e di quelle risultanti come “fase conclusiva di una procedura imposta dalla legge ai fini di un più equilibrato esercizio delle prerogative imprenditoriali” (Liebman, 1995). Non stimo invece risulti proficuo agganciare la valutazione in oggetto alle indicazioni del Protocollo del luglio 1993 che prevede modalità, tempi e contenuti che devono assumere i contratti collettivi di secondo livello (Maresca, 1995). Al riguardo deve essere considerato che il punto 3 del capitolo dedicato agli assetti contrattuali del protocollo in questione precisa che la contrattazione aziendale riguarda materie ed istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli retributivi propri del contratto di categoria mentre a quest’ultimo è anche demandata la definizione delle modalità e degli ambiti della contrattazione aziendale o territoriale. E se il contratto di categoria non fisserà tali modalità ed ambiti? E se, contravvenendo al divieto, un contratto aziendale ritornasse (*in melius* o *in peius*, qui non rileva) sulle pattuizioni retributive nazionali? Mi pare fuorviante giungere a sostenere, in tali frangenti e per queste fortuite evenienze, che il soggetto sindacale stipulante non “meriti” il riconoscimento di rappresentatività.

Bibliografia

Curzio (1982), *Il concetto di “sindacato maggiormente rappresentativo”*. *Appunti critici*, in *FI*, I, c. 2570.

Ferraro (1981), *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, Padova, CEDAM.

Fezzi (1995), *L’incostituzionalità dell’art. 19 S.L. dopo il referendum*, in *RCDL*, p. 769.

Ichino (1995), *Riflessioni sulla riforma delle rappresentanze sindacali aziendali*, in *RIDL*, I, p. 393.

Liebman (1995), *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda*, relazione di base all’omonima giornata di studi, Milano 20 novembre 1995.

Mariucci (1995), *Poteri dell’imprenditore, rappresen-*

tanze sindacali unitarie e contratti collettivi, Relazione introduttiva al Convegno AIDLASS, Pisa 27-28 maggio 1995.

Maresca (1995), *Prime osservazioni sulle nuove Rsa*, in *DPL* n. 40/95, p. IX dell’inserito su *Le nuove regole della rappresentanza dopo i referendum*.

Proto Pisani (1973), *Dell’esercizio dell’azione*, in *Comm. Allorio*, Torino, UTET.

Romagnoli (1989), *Chi rappresenta chi*, Introduzione a F. Amato - S. Mattone (a cura di), *Il sindacato alla svolta degli anni '90*, Milano, F. Angeli.

Santoro Passarelli (1995), *La nuova disciplina delle Rsa dopo i referendum*, in *DPL* n. 40/95, p. III dell’inserito cit.

Le r.s.a. dopo il referendum, tra vincoli comunitari e prospettive di partecipazione

Umberto Carabelli

Sommario

1. Premessa. 2. La legittimità costituzionale dell'art. 19 nella nuova formulazione post-referendaria. **3.** Il nuovo testo dell'articolo 19 alla luce dei vincoli comunitari. **4.** Alcune considerazioni conclusive *de jure condendo*.

1. Premessa.

Introducendo il discorso ritengo opportuno soffermarmi preliminarmente su alcuni profili tecnico-giuridici del problema in discussione, relativi alla situazione prodottasi nel nostro ordinamento per effetto della parziale abrogazione dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori ad opera del *referendum* dell'11 giugno 1995. Successivamente effettuerò alcune considerazioni conclusive *de jure condendo*.

Il punto da cui conviene partire è l'osservazione, proveniente da autorevole dottrina, secondo la quale il risultato del *referendum* ha "dato uno scossone allo Statuto più nelle sue logiche ispiratrici che nel merito", essendone risultata "sconvolta la filosofia di fondo" (Giugni, 1995, p. 6; v. anche Mariucci, 1995a, pp. 15-16; Ferraro, 1995a, p. 8). Si deve certamente condividere questo giudizio posto che, come ormai da più parti rilevato, l'art. 19, nella sua nuova formulazione, fa riferimento — ai fini dell'attribuzione a determinate strutture sindacali aziendali della qualificazione di r.s.a., e quindi del conseguente riconoscimento in loro favore dei diritti sindacali previsti dallo Statuto dei lavoratori — ad un requisito che prescinde da un'astratta valutazione di rappresentatività presunta, e si fonda su un dato obiettivo, certo e trasparente: la sottoscrizione di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva di riferimento (cfr. sul punto Santoro Passarelli, 1995, p. VI; Maresca, 1995, p. X).

Pur concordando con queste considerazioni, ritengo tuttavia che, nonostante la maggiore aderenza ad un dato di effettività, che si rivela sostanzialmente espressione di un giudizio di fatto (quali sono i soggetti che esercitano effettivamente il potere in un determinato sistema di relazioni industriali?), alla nuova disposizione emersa dalla "manipolazione" operata attraverso il referendum non sia totalmente estraneo, come nel passato, un certo giudizio di valore (quali sono i soggetti meritevoli, godendo di determinati requisiti, di ricevere il sostegno del legislatore?) (sul punto Carabelli, 1989, pp. 177 ss.). L'attuale disposizione, infatti, ha indubbiamente escluso il vecchio automatico riconoscimento che veniva fatto derivare dal collegamento della struttura aziendale, per il tramite delle associazioni nazionali, alle grandi confederazioni maggiormente rappresentative (mi riferisco, ovviamente, alla vecchia lett. a dell'art. 19). Ciò nonostante, essa, nella sua nuova formulazione non fa riferimento soltanto alla pura soggettività contrattuale di un'associazione in sede aziendale, ma riconosce la qualificazione di rappresentanze sindacali aziendali anche a quelle strutture aziendali costituite nell'ambito di associazioni esterne, firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva. E ciò anche per semplice spontanea adesione del datore di

Intervento

Umberto Carabelli

lavoro, non derivante da vincoli di appartenenza alle associazioni sindacali stipulanti (Maresca, 1995, p. XIV).

In altre parole, per quanto assai più ridimensionato, resta ancora uno spazio per situazioni nelle quali la qualificazione di r.s.a. potrebbe non coincidere con la capacità della specifica struttura sindacale aziendale di imporsi come agente contrattuale in sede decentrata. Ed in questo si può forse ancora leggere, nonostante tutto, una sorta di perdurante giudizio di meritevolezza, di un *favor* dell'ordinamento nei confronti di organismi aziendali che garantiscono un collegamento esterno di carattere territoriale e/o categoriale.

In ogni caso mi sembra che si possa concordare con chi ha visto nel nuovo complessivo assetto normativo "un incentivo aggiuntivo [per il datore di lavoro] ad evitare la sindacalizzazione e la contrattazione collettiva" (Ferraro, 1995a, p. 6; Santoro Passarelli, 1995, p. VI).

Non si deve inoltre trascurare che, pur se la norma riconosce adesso pieno diritto di cittadinanza anche ad un sindacalismo di carattere strettamente aziendalistico, deve trattarsi, dato il chiaro dettato normativo, sempre di organismi di tipo associativo (v. Maresca, 1995, p. XI) — a parte, ovviamente, l'esclusione di qualsivoglia carattere di "sindacato di comodo", ex art. 17 dello statuto (ma sul punto si v. le chiare considerazioni di Corte Cost. 26 gennaio 1990, n. 30). Se ciò è vero, non mi sembra che si possa comunque sostenere che l'attuale dettato dell'art. 19 finisca per promuovere modelli "movimentisti" o "assemblearistici" (Ferraro, 1995a, p. 7). Al contrario, il preciso riferimento al dato associativo fa intendere che è richiesta una stabilità, una non occasionalità organizzativa della struttura aziendale, che deriverà o direttamente dal suo stesso necessario atteggiarsi come organismo, appunto, di natura associativa, ovvero dal suo collegamento con una più ampia struttura esterna di tipo associativo.

2. La legittimità costituzionale dell'art. 19 nella nuova formulazione post-referendaria.

Un altro aspetto meritevole di considerazione è quello relativo alla legittimità costituzionale dell'art. 19, nella nuova formulazione post-referendaria.

Il problema può essere esaminato sotto due differenti punti di vista. Anzitutto va sottolineato che, essendo questo *referendum* manipolativo — e non, si badi bene, abrogativo *tout court* — indicativo di una scelta popolare favorevole ad una determinata concezione delle relazioni sindacali in azienda, non si può condividere la posizione di quanti hanno sostenuto che l'esito referendario sarebbe in contraddizione con le affermazioni contenute nella nota sentenza della Corte Costituzionale n. 30 del 26 gennaio 1990 (Santoro Passarelli, 1995, p. VI). Questa sentenza, infatti, nell'escludere, in sede argomentativa, la legittimità di accordi aziendali volti ad estendere la titolarità dei diritti sindacali a strutture non riconducibili alle ipotesi di cui alle lett. a) e b) dell'art. 19, si era fondata sulla piena discrezionalità del legislatore nel manifestare una preferenza in favore del sindacalismo confederale, o comunque categoriale, ed un deciso sfavore nei confronti di un sindacalismo di tipo aziendale. Ma, proprio in questa prospettiva, mi sembra ovvio che la decisione della Corte — al di là della sua intrinseca natura di sentenza interpretativa di rigetto, e comunque della sua condivisibilità o meno già nel preesistente regime (Giugni, 1994, pp. 92-3) — non possa essere più chiamata in causa una volta che siano venuti meno i suoi stessi presupposti logici, a seguito dell'emersione di una diversa opzione politica attraverso il referendum.

Sotto un secondo punto di vista, l'attuale disposizione non si pone assolutamente in contrasto con l'art. 39 Cost.. Ed anzi, ove si tenga bene a mente l'elaborazione teorica dell'ordinamento intersindacale di Giugni — pienamente conforme al principio di libertà sindacale (sia consentito per tutti un rinvio a Carabelli, 1986) — si può addirittura sostenere che l'art. 19 sia ora configurabile addirittura come un'ideale consacrazione di quel sistema (Liebman, 1995, in questo numero della rivista). Com'è noto, infatti, nella costruzione di Giugni il riconoscimento reciproco dei soggetti collettivi come controparti negoziali costituisce l'atto originario — vera e propria norma fondamentale — da cui scaturisce l'intero ordinamento intersindacale. Orbene, in base al nuovo art. 19 — a parte la ricordata ipotesi in cui la struttura sindacale aziendale riceva la qualificazione di r.s.a. non in virtù della propria forza conflittuale e negoziale, bensì nel suo collegamento con un'associazione sindacale esterna firmataria di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva — la rappresentatività viene normalmente riferita proprio alla capacità negoziale di un'associazione sindacale con riferimento alla dimensione aziendale.

Ciò premesso, occorre peraltro sottolineare due profili di rilievo pratico e teorico.

In primo luogo, l'aver concentrato (anche se, come si è detto, non in via esclusiva) il giudizio

sul sindacato che, per effetto della stipulazione del contratto collettivo aziendale (e non solo della partecipazione alla trattativa ...: v. Maresca, 1995, p. XI-XII; Pelaggi, 1995, p. XXXIV), può essere considerato effettivamente rappresentativo nell'unità produttiva di riferimento, significa aver alla fine adottato una soluzione che rapporta, appunto, il giudizio di rappresentatività esattamente all'ambito sul quale si vuole incidere (cioè quello aziendale). Al di là di qualsivoglia valutazione politica, tale soluzione comporta conseguenze positive e negative allo stesso tempo. Essa, infatti, da un lato può risultare astrattamente foriera, rispetto al passato, di minori rischi di irrazionalità del sistema di relazioni industriali costruito in quella sede — in quanto evita insostenibili ed ingiustificabili differenze di trattamento tra le strutture sindacali presenti in azienda (v. ancora Carabelli, 1989, pp. 179-180). Dall'altro lato, peraltro, può dare la stura a conflitti intersindacali per il riconoscimento, che sino ad oggi non hanno costituito una caratteristica dominante del nostro ordinamento (Ferraro, 1995a, p. 7).

In secondo luogo, si deve convenire che nella norma emergente dal referendum si rinviene un certo vizio di circolarità (Giugni, citato da Mariucci, 1995a, p. 14, parla di "tautologia"): in base alla disposizione, infatti, se una struttura sindacale aziendale di tipo associativo non ha la forza di contrattare, non può godere della qualificazione di r.s.a., e quindi dei diritti sindacali. Al contrario se ha la forza di essere riconosciuta come interlocutore negoziale, essa acquisisce automaticamente per legge quella qualificazione e quei diritti; ma è evidente che, proprio in virtù della sua forza contrattuale, assai probabilmente avrebbe potuto ottenere le suddette prerogative in via contrattuale. Nel condividere questa constatazione, mi sembra che si possa aggiungere — ed in questo si può misurare la nuova filosofia che informa lo statuto dei lavoratori dopo l'esito referendario — che, in realtà, una vera e propria funzione di sostegno può essere adesso riconosciuta all'art. 19 solo nel caso, più volte ricordato, di una r.s.a. che è tale in virtù non di meriti propri, ma del suo raccordo con un'associazione sindacale esterna firmataria di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva. Nel caso, invece, di una r.s.a. che è tale in quanto firmataria di un contratto collettivo aziendale, la normativa statutaria assolve non ad una funzione di sostegno, ma piuttosto ad una sorta di funzione stabilizzatrice, di rafforzamento per il futuro. Anche se non va trascurato che, in questo caso, quella qualificazione e quei diritti permangono in capo alla predetta struttura solo fintanto che essa sia in grado di ottenere, appunto, il riconoscimento come soggetto negoziale da parte del datore di lavoro. Ed è dunque entro questo ambito che deve essere riletta l'efficace affermazione secondo cui, a seguito della vicenda referendaria, i diritti di organizzazione sono oggi diventati oggetto diretto del conflitto, non rappresentando più un presupposto dello stesso (Mariucci, 1995a, p. 14).

Infine, come ulteriore conseguenza di questa impostazione, si deve altresì pienamente condividere la posizione di coloro che hanno escluso che dalla disposizione in questione derivi oggi, in favore delle associazioni sindacali aspiranti alla qualificazione di r.s.a., un diritto a negoziare nei confronti della controparte (Maresca, 1995, pp. XII-XIII; Santoro Passarelli, 1995, p. VI; Liebman, 1995). Affermare ciò significherebbe anzitutto introdurre in modo surrettizio, in capo al datore di lavoro, un generale obbligo legale a contrattare che — se, in teoria, potrebbe anche risultare ammissibile nel nostro ordinamento, specialmente ove si riconduca la libertà organizzativa dei datori di lavoro all'art. 41 e non all'art. 39 Cost. (v. al riguardo per tutti Giugni, 1994, pp. 65 ss.) — richiederebbe senza dubbio una più esplicita volontà legislativa. Ma soprattutto, riconoscere un siffatto obbligo significherebbe operare un inammissibile ribaltamento della logica normativa sottesa alla disposizione in oggetto (v. Liebman, 1995, in questo numero della rivista).

3. Il nuovo testo dell'art. 19 alla luce dei vincoli comunitari.

Quanto sin qui detto induce ad escludere che l'attuale art. 19 dello Statuto contrasti con l'art. 39 Cost., nonché — lo dico solo in via incidentale, non essendo possibile soffermarsi in questa sede anche su questo aspetto — a sostenere da un lato la sua piena compatibilità con il modello organizzativo e negoziale emergente dal protocollo del 23 luglio 1993 (Mariucci, 1995a, pp. 12-13; sul Protocollo v. anche Id., 1995b); e dall'altro ad escludere che la sua nuova formulazione possa in qualche misura incidere sull'interpretazione di quelle previsioni legislative che rinviino genericamente al "sindacato maggiormente rappresentativo" (Santoro Passarelli, 1995, p. VII-VIII; Maresca, 1995, p. X). Pur tuttavia, non ritengo che si possa formulare nei suoi confronti un giudizio pienamente assolutorio, poiché, mi sembra che la sua attuale formulazione, per quanto conforme ai generali principi dell'ordinamento

Intervento
Umberto Carabelli

Intervento

Umberto Carabelli

interno, si scontri adesso con i vincoli imposti al nostro Paese dalla normativa comunitaria. Si tratta di un aspetto fino ad ora rimasto in ombra nel dibattito sviluppatosi dopo il risultato del referendum, ma che deve essere tenuto in buona evidenza, al fine di evitare futuri clamorosi provvedimenti da parte della Corte di Giustizia. Il profilo di cui parlo è di facile percezione, ove solo si faccia mente locale alle recenti sentenze C-382/92 e C-383/92 dell'8 giugno 1994 emesse dalla Corte di Giustizia nei confronti del Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord, con riferimento alla normativa di quel Paese attuativa delle Direttive n. 77/187 del 14 febbraio 1977, in tema di trasferimenti d'azienda e n. 75/129 del 17 febbraio 1975, in tema di licenziamenti collettivi.

Com'è noto il Regno Unito aveva formalmente provveduto a dare attuazione alle predette Direttive, conservando peraltro, per quanto atteneva alle rappresentanze dei lavoratori nei cui confronti dovevano essere assolti gli obblighi di informazione e di consultazione imposti dalle medesime Direttive, il preesistente generale sistema di tipo puramente volontaristico. In altre parole, destinatari dei diritti di informazione e di consultazione erano i sindacati che fossero stati riconosciuti ai fini della contrattazione collettiva da parte del datore di lavoro; ma ciò comportava che, in assenza di riconoscimento, non esisteva un soggetto sindacale che potesse esercitare tali diritti. Orbene, questo regime è stato considerato dalla Corte di Giustizia inadeguato a soddisfare i vincoli di attuazione della normativa comunitaria, facendo sostanzialmente dipendere da un atto di volontà del datore di lavoro l'effettiva costituzione delle rappresentanze dei lavoratori nei cui confronti egli deve assolvere i predetti obblighi di informazione e consultazione (sulla vicenda si v. Lord Wedderburn, 1994, pp. 691 ss. e Lyon-Caen, 1994, p. 679 ss.).

Non mi sembra che l'attuale situazione italiana si discosti molto da quella inglese giudicata dalla Corte di Giustizia. In base a quanto si è detto in precedenza, infatti — al pari di quanto avveniva in Inghilterra — la costituzione delle r.s.a. viene ora sostanzialmente fatta dipendere dal riconoscimento del sindacato da parte del datore di lavoro ai fini contrattuali, o comunque dalla sua decisione di applicare un contratto collettivo. E poiché, ai sensi, degli artt. 4 e 24 L. 23 luglio 1991, n. 223 e 47 L. 29 dicembre 1990, n. 428, destinatarie degli obblighi di informazione e consultazione gravanti sul datore di lavoro nel caso di licenziamenti per riduzione del personale e di trasferimento d'azienda sono le r.s.a., si deve ritenere che, allo stato, l'Italia è inottemperante ai predetti vincoli derivanti dalla normativa comunitaria, se non altro con riferimento a quei casi in cui non esistano nell'azienda strutture sindacali siffatte, per le ragioni appena indicate.

Né, a queste considerazioni può obiettarsi che le ricordate disposizioni di legge stabiliscono che, in mancanza di r.s.a., gli obblighi debbano essere assolti nei confronti di soggetti sindacali esterni all'azienda. Le due Direttive in questione, infatti, lasciano chiaramente intendere che destinatarie degli obblighi previsti devono essere delle rappresentanze dei lavoratori interne all'azienda, e la stessa Corte di Giustizia, nelle due ricordate sentenze, ha più volte parlato di "designazione dei rappresentanti dei lavoratori nell'azienda".

Sempre la Corte di Giustizia, inoltre, con specifico riferimento alla Direttiva n. 77/187 sui trasferimenti d'azienda, ha evidenziato come, anche quando è stata esplicitamente contemplata l'ipotesi di mancanza delle rappresentanze dei lavoratori (art. 6, par. 4 e 5), essa è stata tuttavia ricollegata alla possibilità, da parte della legislazione attuativa dello Stato membro, di prevedere, come condizione per la loro costituzione, che l'azienda occupi un numero minimo di dipendenti. In tal senso la Direttiva ha fatto riferimento esclusivamente ad una condizione oggettiva, ma non ha certamente inteso consentire che la costituzione delle predette rappresentanze — e dunque, in buona sostanza, il rispetto delle regole procedurali poste a tutela dei lavoratori — sia fatta dipendere da una decisione discrezionale del datore di lavoro.

4. Alcune considerazioni conclusive *de jure condendo*.

Quanto precede induce a mio avviso a considerare sotto differente luce il dibattito relativo alla necessità o meno di un intervento legislativo, a seguito della situazione creatasi a causa del risultato referendario. La risposta, infatti, se, con riferimento al solo diritto interno, potrebbe — *dal punto di vista dell'analisi del diritto, e prescindendo da valutazioni di politica del diritto* — essere negativa, viceversa alla luce dei vincoli comunitari, come specificati dalla Corte di Giustizia, parrebbe dover essere affermativa.

Tuttavia — passando ad effettuare, in conclusione, alcune considerazioni *de jure condendo* — ritengo che si debba rifuggire dalla tentazione di adottare soluzioni parziali e pasticciate,

che rispondano solo ad esigenze contingenti. L'Inghilterra, ha, infatti, deciso di ottemperare alle decisioni della Corte di Giustizia senza rinnegare il suo sistema volontaristico, attraverso la previsione legislativa di rappresentanze dei lavoratori *ad hoc*, la cui costituzione dovrà essere obbligatoriamente consentita anche solo per l'adempimento delle funzioni consultive in materia di licenziamenti collettivi e di trasferimento d'azienda (cfr. le Regulations 1995, no. 2587, su *Terms and conditions of employment. The collective redundancies and transfer of undertakings (protection of employment)(Amendment)*).

Si tratta di una soluzione già valutata criticamente da autorevole dottrina inglese (v. Lord Wedderburn, 1994, pp. 700 ss.), e che ritengo estremamente pericolosa e comunque impercorribile nel nostro Paese, se solo si pensi all'esperienza passata e si desideri per il futuro un sistema di relazioni sindacali in azienda non sfilacciato e frammentario, ed anzi compatto e ben integrato in un più organico e complessivo sistema di relazioni sindacali esterno.

Quanto, poi, al tipo di intervento legislativo auspicabile, in occasione del recente convegno dell'AIDLASS a Pisa ho avuto modo di pronunciarmi in favore di una riforma legislativa che non sia ottusamente rivolta alla mera soluzione dei problemi che sino ad oggi hanno caratterizzato il nostro diritto sindacale. In effetti, tanto che si pensi semplicemente ad una nuova stagione della legislazione di sostegno, quanto ad una riforma che abbracci altresì i delicati problemi giuridici relativi alla contrattazione collettiva (mi riferisco essenzialmente ai delicati profili dell'efficacia soggettiva generale e dell'efficacia reale del contratto collettivo c.d. di diritto comune) c'è una variabile che non può essere trascurata e che, al contrario, deve essere collocata al centro del nostro confronto scientifico e di politica del diritto.

Si tratta di una variabile che sempre più ci viene indicata, da un lato, dai nuovi modelli di organizzazione del lavoro che si stagliano con forza all'orizzonte (*Human Resources Management* e *Qualità Totale*); dall'altro, dalla dimensione europea entro cui siamo ormai vincolati ad operare e che — attraverso la normativa dell'Unione Europea e la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia sociale — preme con sempre maggiore forza ed intensità ai confini della nostra esperienza nazionale. La variabile alla quale mi riferisco è quella della *partecipazione* (sulla quale v. D'Antona, 1992, pp. 137 ss., nonché, da ultimo, in generale, Baglioni, 1995).

Sono ben consapevole che il suono di questa parola risulta ancora poco armonioso all'orecchio di un movimento sindacale come quello italiano, la cui cultura, com'è ampiamente riconosciuto, è rimasta per lungo tempo ancorata ad un modello di relazioni industriali di tipo prevalentemente conflittuale-negoziale. Un movimento, insomma, che, proprio per questa sua caratterizzazione, ha mostrato nel passato profonda diffidenza nei confronti delle esperienze partecipative, nonostante l'accettazione di alcuni concreti esperimenti di origine negoziale e nonostante le occasionali dichiarazioni di interesse e di apertura in tale direzione formulate dai propri *leaders*, anche del massimo livello. Pur tuttavia, ritengo che quella cultura 'puramente' conflittuale e contrattuale, fortemente intrisa dai connotati storici del 'lavoro industriale', mostri ormai la corda alla fine di questo secolo, di fronte alla rivoluzione informatica, alla internazionalizzazione dei mercati ed agli sconvolgimenti tecnologici ed organizzativi da esse indotti nel mondo della produzione dei beni e servizi. Ma soprattutto di fronte alla mutazione genetica che, per effetto di questi sconvolgimenti, sta subendo lo stesso fattore 'lavoro' — sul piano tanto dei contenuti quanto delle modalità di esecuzione (nonché, delle stesse tipologie contrattuali utilizzabili) — la quale sollecita, a mio avviso, un corrispondente processo di cambiamento e adattamento dell'azione sindacale, nell'esercizio della sua funzione di tutela degli interessi dei lavoratori (su questi temi, v. da ultimo Carrieri, 1995).

Se ciò è vero, io credo che non si possa affrontare oggi un serio dibattito di riforma senza confrontarci sul sistema di relazioni industriali che auspichiamo per il nostro prossimo futuro, con occhio rivolto non soltanto alla nostra esperienza nazionale, ma anche a quella europea. E ciò senza nasconderci che sono in ballo fondamentali scelte di politica del diritto, che riguardano gli assetti relativi alla libertà di iniziativa economica ed ai diritti individuali e collettivi dei lavoratori. Scelte, inoltre, che a loro volta si collocano all'interno di un quadro di scelte ben più generali, di politica *tout court*, le quali attengono al rapporto tra sistema economico e sistema sociale, e più specificamente al ruolo da assegnare alle *politiche sociali* nell'ambito (o, per alcuni, a fronte) delle ormai indiscusse economie di mercato (su questi temi v. da ultimo Barcellona, 1995, p. 7 ss.).

Non è certo questa la sede per sviluppare analisi di questo tipo. Per quanto mi riguarda,

Intervento
Umberto Carabelli

Intervento

Umberto Carabelli

tuttavia, sono profondamente convinto che l'accettazione di una prospettiva partecipativa si presenta, oramai, come ineludibile per chi desideri evitare la deriva del nostro sistema di relazioni industriali verso modelli incentrati su rapporti negoziali di tipo puramente individuale — sempre più diffusi, ad esempio, nella cultura e nella realtà anglo/americana, quale corollario delle dominanti ideologie del *free market* — nella ferma convinzione che questi ultimi sono intrinsecamente iniqui, a causa della — normale, salvo rare eccezioni — disparità di potere contrattuale di fatto esistente tra le due parti del rapporto individuale di lavoro. Per chi, insomma, abbia a cuore la salvaguardia di un sistema di relazioni industriali fondato su rapporti di tipo collettivo — in quanto solo l'organizzazione e l'azione sindacali sono in grado di colmare quella disparità genetica — ma adeguatamente adattati al fine di fronteggiare in modo più moderno ed efficiente le sfide del nuovo secolo.

Ciò detto, peraltro, va subito precisato che, nel momento stesso in cui si inserisce nel dibattito la fondamentale variabile della partecipazione, esso assume contorni assai più complessi e dinamici, inducendoci a riesaminare con maggiore attenzione la questione del c.d. canale unico di rappresentanza e a svincolarci dalle, sia pur giustificabili, rigidità, anche concettuali, derivanti dalla nostra esperienza storica.

Al riguardo consentitemi anzitutto di sottolineare che soluzioni di ispirazione nordamericana, fondate sulla scelta del sindacato maggioritario come agente negoziatore unico (a qualcosa di simile mi sembra pensi Ichino, 1995, pp. 403-4), risulterebbero — al di là del livello di gradimento individualmente manifestabile nei loro confronti, nonché della loro compatibilità con le tradizioni del nostro movimento sindacale — riduttivamente proiettate su di un versante puramente negoziale. Al contrario, l'apertura verso modelli di tipo partecipativo e la conseguente assunzione, da parte del confronto collettivo, specie in sede aziendale, di un carattere 'multidimensionale' — in cui alla tradizionale attività negoziale si affiancano svariate forme di dialogo, dai contenuti sempre più sofisticati — ci spinge a considerare che, sempre in altri ordinamenti, a noi più vicini, proprio in questa prospettiva, sono maturate — sia pure con molte sfasature, talora anche profonde — esperienze articolate di rappresentanza dei molteplici interessi dei lavoratori. In tali sistemi, infatti, attraverso l'adozione di soluzioni riconducibili al c.d. doppio canale, si è cercato di fornire adeguata risposta alle diversificate — e continuamente nuove — esigenze di tutela dei lavoratori, derivanti appunto dall'accoglimento di modelli di confronto di tipo partecipativo. Con questo non intendo sostenere che in Italia si debba abbracciare l'idea di un *formale* doppio canale di rappresentanza in azienda, fondato su una *ripartizione* funzionale di compiti tra diverse ipotetiche entità rappresentative (da un lato quella unitaria, eletta a suffragio universale, dall'altro quella, o quelle, di derivazione strettamente associativo/sindacale), tutte titolari di specifici diritti sindacali. Almeno per il momento non mi sembra che siano presenti nel nostro Paese le condizioni culturali e, per così dire, 'ambientali' per un'opzione così articolata. Ritengo, tuttavia, che l'introduzione della variabile partecipativa debba indurci a discutere sin da ora, con effettiva disponibilità, proposte legislative di riforma ispirate ai *principi della rappresentanza proporzionale e del suffragio universale*, sia pure con gli opportuni accorgimenti in relazione alla definizione degli 'ambiti' di riferimento.

Non so se esistano gli spazi reali per l'accettazione di una soluzione siffatta, anche se mi sembra che il disegno di legge unificato approvato il 3 maggio di quest'anno dal Senato della Repubblica (prima dunque del *referendum*) si muova nella giusta direzione. In ogni caso, non possono essere sottovalutati i vantaggi che una soluzione di questo tipo comporterebbe in una fase di transizione come quella che stiamo vivendo, anche ai fini della soluzione dei tradizionali problemi giuridici dell'efficacia del contratto collettivo.

Ed infatti, soggetti rappresentativi di questo tipo, i quali fossero espressione diretta e democratica dei lavoratori interessati e che nella loro composizione rispecchiassero in modo direttamente proporzionale gli orientamenti di questi ultimi, sarebbero anzitutto in grado di sviluppare un'attività negoziale che l'ordinamento statale — probabilmente anche solo attraverso l'elaborazione giurisprudenziale — potrebbe più agevolmente riconoscere come idonea a produrre i tanto ambiti effetti generali e vincolanti. Essi, inoltre, proprio in virtù di queste loro caratteristiche costitutive, sarebbero perfettamente legittimati (su di un piano sostanziale, prima ancora che su quello giuridico) a svolgere altresì funzioni di tipo partecipativo. La legge, dunque, potrebbe cominciare ad attribuire loro anche alcuni diritti di contenuto, appunto, partecipativo (penso per il momento a più incisivi diritti di informazione, di consultazione e di contrattazione), aprendo in tal modo una strada che — eventualmente sulla scia di analoghi sviluppi europei — potrebbe successivamente condurre

perfino a riforme più articolate e profonde del sistema di relazioni industriali, di cui è allo stato certamente prematuro parlare.

Comprendo bene le riserve e le preoccupazioni indotte dal timore delle grandi confederazioni sindacali di rinunciare a passate, ma ormai inattuali, 'rendite di posizione'; e tuttavia sento, al riguardo, di condividere pienamente quanto di recente affermato in relazione a clausole del tipo del "terzo riservato", e cioè che — a parte l'impossibilità, oltre che l'inopportunità, di trasferirle in sede legislativa (v. Ferraro, 1995b, pp. 219 ss.) — si tratta di "inutili apparati di difesa delle Confederazioni, che se eliminati non solo non fanno perdere alcunché, ma al contrario eliminano un potenziale punto vulnerabile" (Giugni, 1995, 5). In realtà, soluzioni di questo tipo si manifesterebbero, probabilmente, assai meno traumatiche di altre, in quanto si inserirebbero comunque nel solco della tradizione italiana, del tutto peculiare, di *single channel* (si pensi all'esperienza dei delegati e dei consigli di fabbrica). In tal modo, inoltre, i maggiori sindacati sarebbero sfidati quotidianamente a conquistare e conservare una cospicua presenza nell'ambito di tutte queste strutture, attraverso il confronto e la ricerca democratica del consenso.

Intervento

Umberto Carabelli

Bibliografia

- Baglioni G.** (1995), *Democrazia impossibile*, Bologna, Il Mulino.
- Barcellona P.** (1995), *Referendum, diritti sociali, costituzione*, in *RGL*, I, pp. 3 ss.
- Carabelli U.** (1986), *Libertà e immunità del sindacato*, Napoli, Jovene.
- Carabelli U.** (1989), *Brevi note in margine ad un recente convegno in tema di "rappresentanza e rappresentatività del sindacato"*, in *RI*, n. 17, pp. 173 ss.
- Carrieri M.** (1995), *L'incerta rappresentanza*, Bologna, Il Mulino.
- D'Antona M.** (1992), *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione*, in *RGL*, I, pp. 137 ss.
- Ferraro G.** (1995a), *Le rappresentanze aziendali dopo il referendum. La soluzione è una legge*, in *Lav. Inf.*, n. 13, p. 5 ss.
- Ferraro G.** (1995b), *Morfologia e funzione delle nuove rappresentanze aziendali nell'accordo interconfederale del dicembre 1993*, in *RGL*, I, pp. 211 ss.
- Giugni** (1994), *Diritto sindacale*, Bari, Cacucci.
- Giugni G.** (1995), *Due anni di concertazione sociale*, in *NGL*, n. 73, p. 3 ss.
- Ichino P.** (1995), *Riflessioni sulla riforma delle rappresentanze sindacali aziendali*, in *RIDL*, I, pp. 393 ss.
- Liebman S.** (1995), *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda*, Relazione al Convegno di Milano, 20 novembre 1995, dattiloscritto.
- Lyon-Caen G.** (1994), *Il Regno Unito: allievo indisciplinato o ribelle indomabile?*, in *DLRI*, pp. 679 ss.
- Maresca A.** (1995), *Prime osservazioni sulle "nuove" r.s.a.*, in *DPL*, n. 40, inserto, pp. IX ss.
- Mariucci L.** (1995a), *E ora la riforma della rappresentanza*, in *Lav. Inf.*, n. 12, pp. 11 ss.
- Mariucci L.** (1995b), *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi*, in *DLRI*, pp. 203 ss.
- Pelaggi L.** (1995), *Agenti sindacali, protocollo del luglio 1993 ed esiti referendari in tema di r.s.a. e di contributi sindacali*, in *DPL*, n. 40, inserto, pp. XXX ss.
- Santoro Passarelli G.** (1995), *La nuova disciplina delle r.s.a. dopo i referendum*, in *DPL*, n. 40, inserto, pp. III ss.
- Wedderburn Lord B.** (1994), *Il diritto del lavoro inglese davanti alla Corte di Giustizia. Un frammento*, in *DLRI*, pp. 691 ss.

Flashes sulla rappresentanza sindacale in azienda dopo il referendum

Luigi de Angelis

Sommario

1. Valore dei contratti collettivi aziendali anteriori al 28 settembre 1995 e tuttora applicati nell'unità produttiva ai fini della costituzione di rappresentanze sindacali dopo tale data. 2. Riflessi dell'esito referendario sul procedimento ex art. 28 l. 300 del 1970. In particolare, dubbio di costituzionalità in ordine al richiesto carattere nazionale dell'associazione.

1. Valore dei contratti collettivi aziendali anteriori al 28 settembre 1995 e tuttora applicati nell'unità produttiva ai fini della costituzione di rappresentanze sindacali dopo tale data.

Mi limiterò ad un paio di *flashes* su problemi aperti dall'esito del referendum di giugno, astenendomi per ovvie ragioni da ogni considerazione sul provvedimento 13 novembre 1995 da me emesso quale pretore di Milano e più volte richiamato dal relatore e da precedenti interventori.

Si tratta di profili, a mio avviso degni di nota, rimasti in ombra sia oggi, sia più in generale nel già articolato dibattito postreferendario.

Il primo di essi riguarda la attuale possibilità di costituire la resa per un'associazione sindacale che ne era priva in epoca anteriore al 28 settembre 1995 perché non in possesso dei requisiti previsti dal vecchio art. 129 l. 30 del 1970, e la quale abbia stipulato, appunto prima di tale data, un contratto collettivo aziendale tuttora applicato nell'unità produttiva. Il secondo profilo concerne le ripercussioni che possono essersi prodotte sul procedimento di repressione della condotta antisindacale a seguito dell'esito referendario.

Entrambi gli aspetti devo qui rendere in estrema sintesi, rimando chi vorrà seguire un maggiore sviluppo del ragionamento e reperire le indicazioni bibliografiche e giurisprudenziali a due miei scritti di prossima pubblicazione sul Foro italiano (1).

2. Riflessi dell'esito referendario sul procedimento ex art. 28 l. 300 del 1970. In particolare, dubbio di costituzionalità in ordine al richiesto carattere nazionale dell'associazione.

A) Ebbene, per quel che riguarda la prima questione, sarebbe a mio avviso un errore risolverla invocando il principio di irretroattività della legge e quindi anche della norma venuta fuori dall'abrogazione referendaria. Nella stessa definizione del problema la norma, infatti, avrebbe valore per l'avvenire, e cioè dal 28 settembre 1995: da tale data andrebbe costituita la resa. Con essa si sono mutati per il futuro i criteri legittimanti tale costituzione: prima più di uno e tutti con alla base un'idea di *rappresentatività presunta*; ora uno solo, che fa coincidere la rappresentatività con l'essere un'associazione sindacale firmataria di con-

note

(1) L. de Angelis, *L'art. 28 dello statuto dei lavoratori dopo l'esito referendario*, e Id., *Questioni transitorie in tema di rappresentanza sindacale in azienda dopo il referendum*.

Intervento

Luigi de Angelis

tratti collettivi applicati nell'unità produttiva, e cioè, come è stato detto, con la capacità concreta di un'associazione di imporsi al tavolo delle trattative (poi, è opportuno aggiungere, conclusasi positivamente).

Da tale angolazione l'ipotesi qui presa in considerazione — in cui tale capacità è stata dimostrata con un'atto, si badi bene, applicato nell'unità produttiva al 28 settembre 1995 — pare allora ricadere nell'ambito della regola postreferendaria.

B) A questa conclusione si potrebbe opporre che in tal modo si attribuisce ai contratti collettivi un valore non solo estraneo a quello divisato dai contraenti ma anche collocato su di un piano diverso, all'epoca disciplinato con una tecnica del tutto differente.

Senonché, un'obiezione di tal tipo sarebbe fuori centro, risolvendosi, in sostanza, nell'applicazione di una sorta di teoria della presupposizione ad un aspetto che invece fuoriesce dall'efficacia, negoziale e finale, dell'atto di autonomia privata (collettiva), sui quali tale discussa teoria è stata elaborata. Atto che nell'ipotesi in esame viene utilizzato dall'ordinamento statutale sul piano assolutamente diverso dal (mutamento) dei criteri cui l'ordinamento stesso ricollega il riconoscimento di un potere.

Vale a dire, con il voto referendario l'elettorato, come avrebbe potuto fare il legislatore parlamentare, ha scelto *per il futuro* come criterio di attribuzione del potere di costituzione della rappresentanza sindacale in azienda quello della capacità di imporsi come contraente contrattuale. Che essa sia già stata dimostrata poco conta nella logica della norma postreferendaria, contando invece che sia tuttora effettiva l'espressione di tale capacità: che cioè il contratto sia *applicato nell'unità produttiva*.

In questa prospettiva, mentre si indebolisce il carattere transitorio della questione, il cuore del problema si sposta, con connotati di particolare delicatezza e complessità, sull'individuazione dell'associazione; sul significato dell'essere associazione firmataria di contratto collettivo applicato nell'unità produttiva; soprattutto, sul quale sia il contratto collettivo "abilitante" alla costituzione della resa. Profili, tutti, sui quali si è già aperto il dibattito scientifico, come è emerso dalla puntuale relazione di Liebman.

Per quel che concerne il secondo punto che intende trattare, è utile prendere le mosse dalla constatazione per cui il modello procedimentale di cui all'art. 28 l. 300 è da alcuni anni entrato in crisi sotto due profili:

a) il profilo della struttura soggettiva, che, quanto meno nella sua applicazione pratica, ha visto non corrispondere i soggetti partecipanti al giudizio ai reali protagonisti del conflitto tutte le volte che il procedimento sia stato utilizzato non come strumento di contropotere sindacale in azienda (come tale inserentesi nella legislazione di sostegno), ma come mezzo per affermare la rappresentatività di organizzazioni diverse da quelle storiche o come strumento di risoluzione di contrasti tra sindacati. utilizzazioni, queste, tanto lontane dallo spirito originario della tutela quanto sempre più frequenti negli ultimi anni.

b) Il profilo della legittimazione attiva, fondato sul carattere della *nazionalità* dell'associazione, inteso come "indice di adeguato livello di rappresentatività" (Corte cost. 17 marzo 1995 n. 89, *Foro it.*, 1995, I, 1735). Carattere, quest'ultimo, rivelatosi un abito troppo stretto a fronte dell'affermarsi di forti realtà sindacali, addirittura a volte prevalenti sul piano aziendale e molto presenti su quello territoriale, particolarmente combattive e contestative delle organizzazioni tradizionali. Onde le inevitabili tensioni giurisprudenziali nell'interpretare in senso più o meno ampio la nozione di associazione nazionale, risoltesi in netta maggioranza a favore della accezione di maggiore ampiezza.

L'aver inciso, l'esito referendario, sulla possibilità di costituzione della rappresentanza sindacale in azienda eliminando i criteri presuntivi di rappresentatività e sostituendoli con altro non (o meno) presuntivo per essere più indirizzato verso l'effettività dell'opera svolta da un'associazione sindacale, sembra avere aggravato la crisi di cui si è detto.

Infatti, su di un versante, l'allargamento degli organismi abilitati a tale costituzione può far aumentare i conflitti intersindacali, così accentuando le carenze in ordine alla partecipazione alla procedura dei reali e di tutti i protagonisti.

Sul versante della legittimazione attiva *ex art. 28*, la sostituzione dei criteri presuntivi conferisce ulteriore attendibilità alle tesi più ampie in ordine all'individuazione del carattere nazionale dell'associazione sindacale.

Non solo. L'adozione di un criterio di rappresentatività non solo diverso ma anche improntato ad una logica molto distante dalla precedente pone in discussione, almeno con riferimento al rapporto tra normativa sostanziale della presenza in azienda delle associazioni sindacali e tutela nei confronti di condotta antisindacale, lo stesso criterio di conferimento della legittimazione, anch'esso di carattere presuntivo e anch'esso — lo si è prima

evidenziato — espressione di rappresentatività. Del resto non può essere trascurato che la corte costituzionale (17 marzo 1995 n. 89, cit.), nell'emettere di recente un'altra pronuncia d'infondatezza con riferimento al criterio alla base della legittimazione attiva ex art. 28, ne ha ribadito al sottesima funzione di selezione della rappresentatività e la discrezionalità legislativa nell'operare la selezione stessa, ma ha anche precisato con le parole "allo stato" la futura rivedibilità del giudizio di costituzionalità alla luce del cambiamento — e forse anche della permanenza — del quadro sostanziale. E ciò per la prima volta rispetto alle sue precedenti pronunce in punto.

In definitiva, stando all'immagine del *pattinaggio* che De Luca Tamajo ha utilizzato in questo convegno per rendere l'idea dello stato delle relazioni aziendali alla luce dell'esito del referendum, non appare peregrino il dubbio per il quale non consentire alle associazioni dotate di resa di salire sui pattini dell'art. 28 per tutelarsi contro comportamenti antisindacali, possa confliggere con il dettato costituzionale (artt. 39, 24, 3 cost.).

Il che è solo l'apertura di un capitolo, quello degli effetti indiretti dell'esito referendario sull'art. 19, di lunghezza e rilievo tutti da scoprire.

Intervento*Luigi de Angelis*

Forme di rappresentanza e relazioni industriali in azienda

Giuseppe Ferraro

Sommario

1. Premessa. Legislazione promozionale e ruolo egemonico delle confederazioni sindacali. **2.** L'impatto dei referendum sulle forme di rappresentanza degli interessi organizzati e sulle relazioni industriali aziendali.

1. Premessa. Legislazione promozionale e ruolo egemonico delle confederazioni sindacali.

La prima metà degli anni '90 è stata contraddistinta da profondi elementi di trasformazione del sistema di relazioni industriali, sia in Italia che all'estero, che lasciano intravedere complesse direttrici di marcia nella evoluzione futura. Sullo sfondo dei molti eventi registrati, ha tenuto il campo una veemente polemica sul ruolo egemonico esercitato dalle principali confederazioni sindacali e sull'equilibrio giuridico istituzionale costruito attorno alle stesse, che sfocerà, come ultimo anello della catena, nei quattro referendum di chiara matrice antisindacale. Si tratta infatti di quesiti elementari, subdoli e spesso puramente allusivi, alimentati dall'autolesionismo di una frangia del movimento sindacale, che ha spesso confuso i problemi molto allarmanti di declino della rappresentanza sindacale e di burocratizzazione delle organizzazioni associative — problemi che si registrano in tutti i principali paesi industriali o post-fordisti, in forme anche più accentuate — con un determinato equilibrio regolamentare, solo in minima parte responsabile di quegli effetti negativi, e comunque meno precettivo ed autoritario di quanto si sia voluto farlo apparire.

È significativo che la formula della maggiore rappresentatività a livello confederale, tutt'altro che rigidamente selettiva, non abbia affatto impedito di accedere nell'area privilegiata confederazioni spesso insignificanti, o comunque settoriali, sostenute dal potere politico. Viceversa, gli unici soggetti effettivamente, ma consapevolmente, pregiudicati sono state le OO.SS. di mestiere, ovvero le organizzazioni aziendali, precarie o stabili che siano.

Senza volere ripetere osservazioni ormai monotone, in sintesi va appena ricordato che la scelta di privilegiare il momento confederale quale meccanismo prioritario di qualificazione e di coordinamento dei rapporti tra lo Stato e l'ordinamento sindacale, ha rappresentato un'opzione di politica del diritto rientrante nella discrezionalità legislativa, niente affatto preclusiva di processi di verifica e di accertamento dell'effettiva partecipazione sindacale (il dato numerico associativo è stato sempre considerato prioritario nella determinazione della maggiore rappresentatività), e funzionale all'obiettivo di costituire un contropotere in azienda per una democratizzazione dei rapporti di produzione. Piuttosto occorrerebbe chiedersi perché mai in un arco temporale eccezionalmente lungo si sia registrato un vero e proprio black out delle regole di verifica democratica della rappresentanza dal quale si è iniziati ad uscire soltanto nei primi anni '90.

L'alternativa regolamentare quindi non è mai stata tra un sistema sindacale democratico ed un sistema sindacale non democratico (come demagogicamente si è voluto fare intendere), ma tra un sistema imperniato sull'asse, organizzativo e contrattuale, "categoria/azienda", ed

Intervento
Giuseppe Ferraro

un altro sistema imperniato sulla dimensione “confederale ed intercategoriale”, con tutto ciò che ne consegue in termini di equilibri sociologici, contrattuali ed istituzionali.

2. L'impatto dei referendum sulle forme di rappresentanza degli interessi organizzati e sulle relazioni industriali aziendali.

Su questa linea ricostruttiva, le considerazioni successive sono dirette a verificare le implicazioni connesse al passaggio da un modello organizzativo ad un altro quale dato di riferimento per una politica promozionale.

A. Lo Statuto dei Lavoratori aveva incentrato la spinta promozionale sul ruolo egemonico delle principali confederazioni, per ragioni storiche e politiche ripetutamente enunciate, ma anche per la consapevolezza che soltanto facendo perno sui soggetti forti del sistema sarebbe stato possibile schiodare le resistenze imprenditoriali e costituire un contropotere in azienda. Oggi la situazione politico-sindacale è completamente mutata e la presenza sindacale in azienda può ritenersi un dato acquisito, quanto meno nelle imprese medio-grandi. Ma basta ciò per invertire completamente l'impostazione regolamentare dello Statuto e privilegiare il momento contrattuale rispetto a quello organizzativo? Le perplessità sono notevoli e da altri autorevolmente espresse (Giugni). Resta in ogni caso incontestabile che il nuovo equilibrio regolamentare immobilizza la situazione esistente sulla base del potere contrattuale costituito e blocca così la possibilità di fare emergere nuove formazioni sociali (da questo punto di vista l'accordo del '93 è più flessibile del nuovo art. 19 St. ed ancor più lo è il progetto Smuraglia).

Tutto ciò è in linea con una politica regolativa da molti perseguita anche sul versante della limitazione dell'azione conflittuale, ma alla distanza può determinare un effetto di fossilizzazione degli equilibri esistenti tale da riproporre interrogativi di legittimità costituzionale in termini più pressanti e convincenti di quelli in passato esaminati.

B. La scomparsa del referente confederale ai fini della costituzione delle rappresentanze aziendali è destinata, con ogni probabilità, ad avere un effetto diffusivo sull'intera legislazione promozionale che a vario titolo adotta tale criterio selettivo. Ciò evoca una crisi del livello organizzativo confederale ed uno spostamento dell'asse organizzativo e contrattuale dal momento generale o intercategoriale a quello categoriale, professionale e/o aziendale. Il che vuol dire, com'è facile intendere, l'attenuarsi di una certa tensione solidaristica ed egualitaristica, che ha ispirato la politica rivendicativa negli anni '80, ed è ancora fortemente presente nell'ideologia delle principali confederazioni (si veda l'ampio dibattito nella Cgil sul sindacato dei diritti), a tutto vantaggio di spinte settoriali e corporative, quando appunto non esclusivamente aziendali. L'esito finale di un tale processo potrebbe essere quello di una maggiore partecipazione alla gestione delle imprese, specie da parte delle rappresentanze interne esponenziali della comunità di lavoro, ma non è detto che l'esito sia questo e non si attivino piuttosto forti spinte conflittuali.

D'altro canto il processo ipotizzato è perfettamente sintonico a linee di tendenza di più ampia portata che, anche a livello europeo, vedono ridimensionare i movimenti sindacali centrali o generali, a favore di forme di sindacalismo settoriale e spesso di mestiere oppure di forme di coinvolgimento e di partecipazione che si esauriscono integralmente nel microcosmo aziendale.

Che questo significhi la crisi del sindacalismo come da noi conosciuto in questi ultimi decenni, è difficile da stabilire. Giudizi catastrofisti enunciati in passato sono stati ampiamente ridimensionati nella verifica empirica e talora addirittura platealmente smentiti in tempi recenti dall'eccezionale vitalità dimostrata da alcune grosse centrali sindacali, non solo in Italia. Tuttavia, come segnala la analisi comparatista, un sensibile indebolimento del sindacato è ormai registrabile nei principali paesi europei, ed in particolare in Francia e Gran Bretagna, per non parlare della grave crisi del sindacalismo negli Stati Uniti ove si intravedono modelli di relazioni industriali e di gestione delle risorse umane senza il controllo delle OO.SS.

L'abolizione in Italia di una cornice legislativa di sostegno delle principali confederazioni non sarà certo un fattore escluso né scatenante, ma può concorrere con altri fattori sia a modificare la morfologia dell'associazionismo sindacale sia a determinare aree di desindacalizzazione.

C. La crisi della confederalità non significa automaticamente la scomparsa o l'abrogazione del criterio della maggiore rappresentatività (specie se riferito alle associazioni di categoria) quale meccanismo di raccordo e di regolazione dei rapporti di delega dell'ordinamento

generale alla contrattazione collettiva in tutte le forme e manifestazioni conosciute nell'ultimo decennio (integrativa, derogativa, gestionale, etc.). A parte che la scomparsa del referente confederale riguarda soltanto la costituzione delle rappresentanze aziendali, rimane ineludibile l'esigenza di un qualche meccanismo selettivo, che può ancora continuare ad essere quello della maggiore rappresentatività, tanto più se questa risulterà periodicamente verificabile nel corso di libere elezioni.

Tuttavia, per dei meccanismi imitativi, spesso automatici ed irrazionali, è probabile che nella legislazione futura tale criterio sarà progressivamente sostituito da quello della sottoscrizione di contratti collettivi. Sicché, anche ai fini incentivanti della contrattazione collettiva, saranno privilegiate le OO.SS. che abbiano già sottoscritto contratti collettivi ai diversi livelli considerati. L'effetto di ristagno di tale processo è stato già in precedenza evidenziato.

D. La posizione egemonica esercitata dalle principali confederazioni sindacali, riconosciuta anche a livello normativo nel quadro della legislazione di sostegno, ha consentito di surrogare le carenze o i vuoti dell'ordinamento giuridico connessi alla mancata attuazione dell'art. 39. Così, pur nel quadro di un sindacalismo di impronta privatistica, è stato possibile inserire i sindacati nel circuito istituzionale riconoscendogli importanti funzioni e deleghe di vario tipo.

Persino la questione dell'efficacia del contratto collettivo è stata risolta nei fatti, se non sul piano del diritto, con la complicità della magistratura del lavoro e con sporadici interventi legislativi. Sicché lo scarto tra qualificazione privatistica delle associazioni sindacali e latitudine pubblicistica delle funzioni assegnate si è rivelato meno problematico di quando l'analisi teorica tendesse ad immaginare.

Oggi i termini della questione vanno integralmente ripensati nella logica del diritto comune, tanto più se dovesse effettivamente registrarsi il rischio ipotizzato di una forte spinta centrifuga che favorisca la proliferazione delle sigle sindacali ed operazioni scissionistiche e di frammentazione. Segnali in tale direzione sono già emersi e evocano in prospettiva complessi problemi di concorrenza tra contratti collettivi, in qualche misura inusitati.

Certamente alla crisi del livello confederale fa riscontro la diffusione di rappresentanze unitarie, alla cui formazione concorrono sia iscritti sia non iscritti, che può svolgere una funzione compensativa nel giustificare l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, specie aziendali. Ma restano tuttora molte perplessità, sia per la concorrenza che le rappresentanze unitarie potrebbero subire ad opera di rappresentanze aziendali costituite ai sensi dell'art. 19, sia perché è incontestabile il rilievo secondo il quale, per dare coerenza al sistema, è assolutamente indispensabile che alla unificazione delle varie rappresentanze a livello aziendale corrisponda un analogo processo di unità ai livelli confederali e di categoria (D'Antona). Ma purtroppo i segnali che provengono dal mondo sindacale non sembrano muoversi in questa direzione.

E. L'ultimo interrogativo riguarda infine le prospettive per il futuro. Le riflessioni sul tema concludono ormai ritualmente con l'invocazione di un messianico intervento legislativo che conferisca un minimo di razionalità ai molti problemi evidenziati. Ma, a parte le perplessità sui contenuti del disegno di legge Smuraglia, che andrebbe quanto meno calibrato sulla diversa realtà emersa dall'esito referendario, sembra che i tempi della legificazione, anziché avvicinarsi, si stiano progressivamente allontanando, anche perché l'esito dei referendum sta paradossalmente pregiudicando le organizzazioni che li hanno sostenuti ed avvantaggiando, per contro, almeno nell'immediato, le tradizionali confederazioni sindacali. Sarà allora ancora una volta compito della dottrina e della giurisprudenza di conferire un minimo di coerenza ad una realtà normativa che allo stato si presenta disaggregata e confusa.

Intervento

Giuseppe Ferraro

Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda: le ragioni per un intervento legislativo

Giorgio Ghezzi

Sommario

1. Il nuovo art. 19 St. lav.: considerazioni generali. **2.** Osservazioni sull'interpretazione "riduttiva" del nuovo testo. **3.** Il perché d'un ulteriore intervento legislativo.

1. Il nuovo art. 19 St. lav.: considerazioni generali.

Oggetto dell'odierna discussione è l'esame di alcuni problemi interpretativi dell'art. 19 St. lav., nel testo riformulato dall'esito referendario. Non dovrebbe esservi bisogno di rammentare che, anche a questo scopo, deve tenersi presente, oltre al "significato proprio delle parole secondo le connessioni di esse", anche "l'intenzione del legislatore" (art. 12 disp. prel.), e su essa tornerò infatti tra breve. Ma varrà la pena di farne cenno fin d'ora, sospinti dalla necessità di non lasciar travolgere il dibattito di carattere giuridico, e neppur quello di politica del diritto, da quell'autentica inversione di senso che, in un breve volgere di tempo, ha subito lo stesso quesito approvato dalla volontà popolare: nato dall'esigenza di poter finalmente misurare l'effettività della rappresentanza in base al consenso, e quindi allo scopo di fornire nuove fonti di legittimazione al sindacato stesso, il significato di quel medesimo quesito è poi divenuto oggetto di vera e propria torsione, una volta inserito, per i noti mutamenti di quadro politico nel frattempo intervenuti, in una ben diversa prospettiva globale, evidenziata dalla sua contemporaneità ad altri (tra i quali soprattutto quello relativo all'art. 26 St. lav.), miranti non già a promuovere, ma a ridimensionare i corpi intermedi politici e sociali.

Come che sia — ed entrando nel merito —, ci troviamo di fronte, oggi, ad un enunciato normativo di natura definitoria "in sé perfettamente autosufficiente — come nota S. Liebman nella sua relazione — giacché ai precedenti requisiti di cui, alternativamente, alla lettera a) o alla lettera b) dell'art. 19 si è ora sostituito il solo ed univoco criterio selettivo dell'appartenenza ad associazioni che siano firmatarie di un (qualunque) contratto collettivo applicato nell'unità produttiva". Aggiungo subito, però, che sono egualmente convinto anche della necessità di assumerne i principi a fondamento di una più complessa ed articolata legislazione.

A codesta questione dedicherò l'ultima parte del mio intervento: ma avverto fin d'ora che questa convinzione non nasce da qualche mia condivisione nell'imputazione a quell'enunciato, da altri sostenuta, di un possibile difetto di legittimità costituzionale.

Da una parte, infatti, un possibile esercizio del c.d. potere d'accreditamento del datore di lavoro, ove condotto con le modalità di cui all'art. 17 St. lav., e quindi finalizzato a conseguire assetti di rappresentanza degli interessi oggettivamente antisindacali, si esporrebbe alle conseguenze che discendono, per il sindacato di comodo e per il contratto da lui sottoscritto, dalla medesima norma (semmai lo strumento di controllo dell'effettiva rappresentatività verrà dato, invece, dal rafforzarsi dell'opzione interpretativa della stessa locuzione "firmatari" — un'opzione che oggi più che mai s'impone —, secondo la quale si deve

Intervento
Giorgio Ghezzi

accertare in concreto non già l'avvenuta, mera e passiva sottoscrizione per adesione dell'accordo altrui, ma l'effettiva partecipazione dell'associazione sindacale *de qua* al procedimento negoziale). Mentre, d'altro canto, non può disconoscersi che, quand'anche davvero non rientrasse nella disponibilità delle parti (1), la riduzione al livello aziendale della "soglia minima" di rappresentatività, in precedenza fissata a livello extra-aziendale, rientra invece, di certo, nella possibilità di scelta discrezionale del legislatore (anche di quello referendario).

Questa convinzione nasce, invece, da rilievi di carattere sistematico, sia giuridico che attinenti al sistema delle relazioni industriali, diversi e più complessi: e non si tratta, lo anticipo già adesso, d'un giudizio di mera convenienza politica.

Ma, prima di scendere a considerazioni di politica legislativa e del diritto, mi sembra utile soffermarsi su taluni profili più specifici di natura interpretativa ed applicativa, la cui rilevanza concreta è sottolineata dal valore stesso dei benefici che il nuovo testo dell'art. 19 St. lav. attribuisce ai sindacati firmatari (nel senso ora esposto) d'un contratto collettivo di qualsiasi livello applicato nell'unità produttiva.

2. Osservazioni sull'interpretazione "riduttiva" del nuovo testo.

Occorre premettere, a mio avviso, che il quesito referendario dalla cui approvazione trae origine il nuovo testo dell'art. 19 St. lav. contiene, in realtà — ed a convincersene sembra sufficiente una non difficile ricostruzione storica e sistematica, seppur condotta in base ad elementi extradocumentali (Tarello, 1980), delle intenzioni del comitato promotore, inteso, secondo la giurisprudenza costituzionale, come "potere dello Stato" —, una proposta trasformatrice (o manipolativa) della disciplina precedente, che va nel senso non già di restringere, bensì di ampliare i criteri di attribuzione della rappresentatività, come a dire la potenzialità di rappresentanza e di articolazione degli interessi (e delle opinioni). L'unico limite è dato dalla volontà di espungere da questi criteri quelli della rappresentatività "presunta" e della rappresentatività "derivata", rinveniente cioè dall'appartenenza a confederazioni "maggiormente rappresentative".

Ma allora, se le cose stanno così, non sembra davvero da accogliersi, tra le possibili tesi riduttive, quella secondo la quale, dato il nuovo tenore dell'art. 19 St. lav., il datore di lavoro che non applichi alcun contratto di lavoro potrebbe impedire la costituzione della Rsa e l'attribuzione dei diritti che ne discendono. In pratica, il datore potrebbe, *à son bon plaisir*, consentire la formazione della Rsa o farla, invece, decadere, col solo concederle o, all'opposto, ritirarne il riconoscimento (e, quindi, "disdettarla") attraverso la protrazione del suo vincolo associativo con l'organizzazione datoriale o, al contrario, la sua dissociazione: con effetti, si dovrebbe intendere, dalla scadenza del contratto collettivo sottoscritto dall'organizzazione medesima ed eventualmente in corso di applicazione. Tanto varrebbe, allora, nel primo dei due casi, cancellare l'avverbio "altrimenti" che, nell'art. 17 del medesimo testo, indica l'uso di mezzi non "finanziari", ma egualmente sleali, impiegati allo scopo di "costituire o sostenere" sindacati di comodo.

In realtà, è da distinguere. Quando la Rsa sia già esistente, l'eventuale e sopravvenuta decisione del datore di recedere dalla sua organizzazione e, con questo, di sottrarsi all'obbligo di conformazione al contratto collettivo sottoscritto dalla stessa (o da sola, o insieme a lui), è del tutto irrilevante, perché l'effettività e la rappresentatività del sindacato nel cui ambito la Rsa è stata costituita sono già state (quondam) accertate, e non possono adesso sparire per formalistico sortilegio ad arbitrio della controparte: e ciò non soltanto in coerenza ai consolidati principi del diritto intertemporale (*tempus regit actum*, ricorda, per un caso almeno parallelo, G. Santoro-Passarelli, 1995), ma anche a pena di premiare un comportamento che per gli esposti motivi appare antisindacale sul piano dei rapporti collettivi; e che, privando d'un tratto i lavoratori del diritto alla rappresentanza (un diritto che l'art. 19 St. lav. riconosce loro in prima persona, dal momento che è a loro "iniziativa" che la Rsa si costituisce), sembra inoltre lesivo del principio di buona fede (da intendersi anche in funzione integratrice) nell'attuazione del rapporto di lavoro. Quest'ultimo argomento, a ben guardare, dovrebbe valere anche nel caso che il datore di lavoro adduca, per far decadere la Rsa, il mancato rinnovo del contratto aziendale stipulato da lui soltanto, e non dalla sua organizzazione.

(1) Cfr. Corte Cost., 26 gennaio 1990, n. 30, in *RGL*, 1990, II, P. 227.

Intervento
Giorgio Ghezzi

Quando, invece, una Rsa ancora non vi sia, e con il menzionato comportamento se ne voglia ostacolare la nascita, il problema si presenterebbe certo più complesso, ma — a mio giudizio — la soluzione non sarebbe diversa. Occorre chiedersi, infatti, se davvero sia da trascurarsi l'elemento interpretativo dato dal fatto che la nozione di maggiore rappresentatività non è scomparsa dall'ordinamento, come testimoniano le leggi, di certo non incrinata dal referendum abrogativo, che più volte la richiamano, vuoi a proposito della tipologia dei rapporti, vuoi in relazione a fondamentali istituti del mercato del lavoro e così via; individuandola, di volta in volta, non solo in capo alle confederazioni, ma anche, talora, a livello di categoria ed anche a livello di territorio. Certo, si tratta qui di una rappresentatività radicata esteriormente rispetto al luogo di lavoro, "esterna" quindi, che tuttavia non può esser cancellata, *intra moenia*, da un atteggiamento di rifiuto del singolo datore riottoso a qualunque relazione sindacale. Dovrebbe affermarsi, tutto al contrario, che anche la nuova norma risultante dal referendum abrogativo, o manipolativo che dir si voglia, è da interpretarsi ripettando la coerenza interna del disegno complessivo dei Titoli III e IV dello St. lav., che vanno nella direzione del sostegno e dell'incentivazione del sindacato effettivamente rappresentativo. Cosicché, malgrado il contrario avviso subito espresso da alcuni Pretori, sembra da condividersi il giudizio conclusivo secondo il quale, se è vero che il nuovo enunciato ha mutato il criterio di base per l'attribuzione del potere di costituzione della Rsa, ravvisandolo nell'aver concluso un "contratto collettivo applicato", anche se aziendale, la sua stipulazione è sì una espressione tipica, come dire un indice o un riscontro concreto, ma non è la ragione esclusiva, cioè l'unico presupposto, della effettiva capacità di rappresentanza del sindacato. Quello della sottoscrizione di un contratto almeno aziendale — secondo questa interpretazione — è quindi "un segno positivo e una presunzione, *iuris et de iure*, di una rappresentatività da cui discende il diritto di costituzione della Rsa, ma che non comporta per nulla una opposta presunzione assoluta negativa quando la rappresentatività del sindacato sia innegabile" (Alleva, 1995): lo sia, in altre parole, aliunde, cioè secondo i noti principi elaborati fin qui in sede dottrinale e giurisprudenziale.

Davvero, dunque, "chi non firma non esiste" (2)? Sembra ragionare diversamente, e più in aderenza alla tesi qui sostenuta, la stessa Corte cost. quando, nella sentenza che dichiara l'ammissibilità del quesito referendario poi approvato dal corpo elettorale (3), vi legge l'intento (minimale) "di ottenere almeno l'abrogazione dell'indice presuntivo di rappresentatività e l'abbassamento al livello aziendale della soglia minima di verifica della rappresentatività effettiva". Soglia "minima", appunto. Ma non basta: si potrebbero infatti ricordare, in significativa consonanza con le conclusioni qui sostenute, e quindi in aperta dialettica con le menzionate interpretazioni riduttive, due sentenze della Corte di giustizia che hanno giudicato contrastante con il diritto comunitario — là ove si prevedono diritti di informazione e consultazione in caso di trasferimento d'azienda e di licenziamenti collettivi — la legge nazionale (nel caso, quella inglese) che, omettendo di prevedere sistemi di designazione dei rappresentanti dei lavoratori nell'impresa nel caso in cui il datore di lavoro rifiuti di riconoscerli, ammette implicitamente che una rappresentanza possa mancare pur di fronte alla volontà dei lavoratori di darvi luogo e di costituirli (4).

3. Il perché d'un ulteriore intervento legislativo.

Dirò pertanto, in sintesi, che mi sembra infondato proprio l'asse centrale delle tesi riduzionistiche di vario tipo, di cui ho solo fornito, del resto, una esemplificazione. Così come non riesco a concordare con l'esclusione, dal novero dei contratti dalla cui stipulazione discende, *in primis*, il potere di costituzione delle rappresentanze, dei c.d. accordi di gestione delle crisi o delle ristrutturazioni aziendali: fattispecie, anzi, nel cui svolgimento attuativo dovrebbe risultare ancor più immediato che in altre il nesso tra la stipulazione e, successivamente, l'amministrazione dell'accordo, vale a dire, sul piano delle relazioni industriali, il raccordo tra l'agente negoziale e la rappresentanza aziendale; del che fanno fede, del resto, proprio le *tabulae* cui dianzi accennavo.

note

(2) Così il titolo dell'articolo di A.O. (Alberto Orioli) nel *Il Sole-24 ore*, 16 Novembre 1995, p. 15.

(3) Corte Cost., 11 gennaio 1994, n. 1, in *LNG*, 1994, p. 369.

(4) Corte Giust., 8 giugno 1994, nn. 382 e 383, in *DLRI*, 1994, p. 663 ss., con il commento di G. Lyon-Caen, *Il Regno unito: allievo indisciplinato o ribelle indomabile?* e di Wedderburn of Charlton, *Il diritto del lavoro inglese davanti alla Corte di giustizia: un frammento*.

Intervento

Giorgio Ghezzi

Una concezione “aperta”, dunque più di quanto voglia accreditare un rigorismo solo formale, della rappresentanza aziendale: in linea, mi sembra (e per i motivi già addotti), con l'intenzione del legislatore referendario. Ma ogni tesi interpretativa presenta i suoi risvolti (anche rischiosi) di politica del diritto: e non sarò io a non rendermi conto del pericolo grave insito nella possibilità di diffusione “di quelle forme in assoluto più micidiali di conflitto costituite, come insegna l'esperienza storica, dall'intreccio tra rivendicazioni economiche, lotta per il riconoscimento della titolarità negoziale e conquista della tutela organizzativa” (Mariucci, 1995b); e dunque della necessità di evitare un “concorrenzialismo esasperato” tra le varie sigle organizzative, che, se prevalesse anche (e come non è impossibile) in conseguenza del nuovo enunciato, potrebbe far esplodere gli stessi “termini di conciliabilità tra i vari livelli contrattuali” (Ferraro, 1995). È, questa, una preoccupazione che investe, come pare evidente, l'assetto giuridico e istituzionale del sistema di relazioni industriali, e che opta per mantenere almeno il corpo centrale della contrattazione aziendale inalveato nel solco delle regole (modalità, tempi e contenuti) dettate da quella nazionale. Di qui, allora, anche l'opzione, già anticipata in apertura, a favore d'un intervento legislativo che sviluppi il principio fondante del rinnovato art. 19 St. lav. (in altre parole: la sostituzione di una rappresentatività effettiva ad una rappresentatività presunta), superando l'attuale enunciato, ma sviluppando, per un verso, quel medesimo principio in relazione ad una nuova nozione di sindacato rappresentativo, e sviluppandolo altresì, per altro verso, nella direzione d'un organismo di rappresentanza sindacale aziendale elettivo, unitario e dotato di capacità contrattuale. La Rsu, appunto. Si tratta, del resto, di fornire l'indispensabile presupposto atto a garantire proprio la possibilità di quella “generalizzazione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi aziendali che siano espressione della maggioranza dei lavoratori”, che si trova auspicata (e l'auspicio non può realizzarsi se non, appunto, per legge) nella lettera f del n. 2, seconda parte, del Protocollo d'intesa del 23 luglio 1993. La scelta d'una disciplina solamente contrattuale, evidentemente, non potrà mai conseguire questo obiettivo: propugnarla significa dimenticarsene. Mentre si tratta, d'altro canto, d'un obiettivo senza raggiungere il quale non può trovare giustificazione neppure un altro possibile provvedimento, pur esso previsto dal n. 2.3 del medesimo Protocollo: quello che definisca un più vantaggioso regime contributivo e previdenziale degli istituti disciplinati, appunto, dalla contrattazione aziendale.

Ad un provvedimento legislativo sospinge, del resto, la stessa Corte Cost., quando, in una nota sentenza (5), reputa “ormai necessario” (e siamo ancora nel 1990) varare “nuove regole, ispirate alla valorizzazione dell'effettivo consenso come metro di democrazia anche nell'ambito dei rapporti tra i lavoratori e il sindacato”, e volte ad individuare “gli indici di rappresentatività, i modi di verifica del consenso, l'ambito in cui questa deve essere effettuata, i criteri di proporzionalità della rappresentanza e gli strumenti di salvaguardia degli obiettivi solidaristici ed egualitari propri del sindacato”.

Serve dunque “un intervento legislativo equilibrato, che definisca i tratti distintivi essenziali delle rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, intese come organi unitari ed elettivi, favorisca il coordinamento di tali rappresentanze con le organizzazioni sindacali extra-aziendali dal punto di vista essenziale dello svolgimento delle competenze negoziali e del sostegno alla coesione del sistema contrattuale, e introduca criteri definiti di misura della rappresentatività sindacale ai vari fini di legge” (Mariucci 1995b).

Si potrebbe, a questo proposito, tener fermi alcuni punti, che può valer la pena di trarre, nella discussione che pare riaprirsi anche in sede parlamentare, dal testo già approvato dal Senato il 3 maggio del 1995. Così, ad es., per quanto riguarda i principi del riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo a tutti i lavoratori dell'unità produttiva, il voto segreto su liste e con sistema proporzionale e la periodicità delle elezioni almeno triennale, “a pena di decadenza in caso di mancato rinnovo entro tre mesi dalla scadenza”; ed anche per quel che concerne, sempre in una logica di incentivazione, il diritto delle associazioni sindacali “esterne” a quote di permessi retribuiti e di ore retribuite di assemblea, nonché a locali ed alle affissioni. Non si può invece scordare ogni riferimento al tema dell'efficacia dei contratti collettivi aziendali. Se ne scorda, è vero, proprio quel testo, e non è certo una svista, ma, al contrario, un'omissione imposta da parti sociali dimentiche dell'auspicio, poco fa rammentato, da loro stesse sottoscritto nel citato Protocollo d'intesa. Ma “in materia di rappresentanza — come altri ha osservato (Mariucci, 1995a) — l'attività negoziale costituisce

certamente una funzione ordinaria”, ed un organo rappresentativo incapace di assumere decisioni sul contratto “sarebbe *tamquam non esset*”.

Il problema, semmai, consiste nel “come” negoziare: chi sia, cioè, l’agente negoziale. È evidente che si pone, qui — e proprio per assicurare la coerenza del sistema delle relazioni industriali —, la necessità d’un raccordo tra il riconoscimento alla rappresentanza interna del potere contrattuale e la presenza di un momento sindacale extra-aziendale.

Scartata, perché improponibile in sede legislativa per le ragioni varie volte illustrate (D’Antona, 1993), la controversa “clausola del terzo”, ed ove non ci si voglia accontentare della semplice (seppur necessitata) “assistenza” del sindacato territoriale, si sono avanzate due possibili soluzioni, entrambe ragionevoli. Che sia sufficiente, cioè, il consenso della maggioranza dei componenti dell’organo rappresentativo, attribuendo però la possibilità di ricorrere alla consultazione dei lavoratori alla sua componente dissenziente ovvero ad un sindacato dissenziente “esterno” che superi una certa soglia di iscritti nell’unità produttiva. Oppure, come suggeriva l’avanprogetto della Commissione Romagnoli dell’8 ottobre 1993, costituendo una delegazione trattante “mista”, formata in parte da membri dell’organo rappresentativo e in parte da rappresentanti dei sindacati stipulanti il contratto nazionale di lavoro applicato nell’unità produttiva. Sembra chiaro che, nell’una e nell’altra ipotesi, si tiene presente il fatto che, proprio in conseguenza del rammentato Protocollo, “la contrattazione aziendale, pur persistendo e anzi rafforzandosi come livello negoziale riconosciuto in virtù del parallelo costituirsi di soggetti negoziali elettivi nei luoghi di lavoro, non ha più un ambito di competenze — quanto a materie e modi di disciplina delle stesse — potenzialmente illimitato, ma è ricondotto entro precise regole nell’ambito del sistema contrattuale” (Mariucci, 1995a). Ma si salva, in ambedue i casi, anche l’esigenza che “ai fini della stessa efficacia dell’attività di rappresentanza, gli interessati, anche quando non condividano un certo risultato, possano almeno riconoscersi nei procedimenti decisionali che hanno portato a quell’esito” (ancora Mariucci, 1995a). Quale che sia la soluzione da preferirsi, è lecito pertanto concludere, con l’autore da ultimo citato, nel senso che il tormentato capitolo della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro (Ghezzi, 1994) non è stato finalmente rinchiuso e sigillato, ma, al contrario, ridischiato e reso infine più consapevolmente percorribile, anche per il legislatore, proprio dal referendum abrogativo dal quale abbiamo preso le mosse.

Intervento
Giorgio Ghezzi

Bibliografia

- Alleva P.G.** (1995), *La presunta restrizione dei diritti sindacali a seguito della parziale abrogazione referendaria dell’art. 19 St. lav.*, inedito.
- D’Antona M.** (1993), *Il protocollo sul costo del lavoro e l’autunno “freddo” dell’occupazione*, in *RIDL*, I, p. 425.
- Ferraro G.** (1995), *Le rappresentanze aziendali dopo i referendum. La soluzione è una legge*, in *LI*, n. 13, p. 7.
- Ghezzi G.** (1994), *Dopo l’XI legislatura: la rappresentatività sindacale tra iniziativa legislativa e referendum*, in *LD*, p. 351 ss.
- Mariucci L.** (1995a), *Poteri dell’imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi*, in *DLRI*, pp. 239, 241 e 250.
- Mariucci L.** (1995b), *I referendum sindacali. E ora, la riforma della rappresentanza*, in *LD*, n. 12, pp. 14 e 15.
- Santoro-Passarelli G.** (1995), *La nuova disciplina della Rsa dopo i referendum*, in *DPL*, n. 40, inserto dedicato a *Le nuove regole della rappresentanza sindacale dopo i referendum*, p. VII.
- Tarello G.** (1980), *L’interpretazione della legge, nel Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da Cicu e Messineo, Giuffrè, p. 26.

L'esito referendario e i suoi effetti sulle relazioni industriali in azienda

Paolo Tosi

Sommario

1. Premessa. 2. L'esito referendario e i suoi effetti sulle relazioni industriali in azienda.

1. Premessa.

Il paradosso, divertente e acuto, di Gino Giugni secondo cui può ritenersi che l'esito referendario abbia valenza neutra, risolvendosi in definitiva nella valorizzazione delle confederazioni di cui alla abrogata lett. a) dell'art. 19 St. lav., come spesso accade ai paradossi, è vero e falso ad un tempo.

Vero perché certamente il nuovo testo dell'art. 19, incardinando i diritti sindacali sul criterio della titolarità contrattuale, premia i soggetti del sistema di contrattazione collettiva, quindi anzitutto le grandi confederazioni. Sotto questo profilo, anzi, non è condivisibile l'opinione di Ferraro secondo cui l'esito referendario penalizzerebbe il modello di relazioni industriali di tipo concertativo imperniato sul livello interconfederale e segnerebbe lo spostamento del suo baricentro in direzione delle categorie. A parte infatti che i contratti del nuovo testo dell'art. 19 sono anche quelli interconfederali, la distribuzione del potere negoziale all'interno del sistema di contrattazione collettiva non è dipeso in passato e non dipenderà in futuro dalle scelte legislative in materia di diritti sindacali bensì dai variabili equilibri del generale assetto delle relazioni industriali.

Falso, però, il paradosso, giacché la lett. a) dell'art. 19 non esprimeva più ormai da tempo il sostegno alle grandi confederazioni proteggendole dalla frammentazione sindacale, conformemente al disegno del legislatore storico del 1970, avendo perduto, attraverso l'interpretazione giurisprudenziale, ogni funzione seriamente selettiva fino a consentire, sotto la copertura di sigle confederali meramente cartacee, l'accesso ai diritti sindacali di gruppi con connotazioni (anche ideologiche) essenzialmente endoaziendali.

Piuttosto Gino Giugni ha ragione quando sottolinea che lo Statuto garantendo i diritti sindacali ai soggetti contrattuali in realtà non svolge più una funzione di sostegno ma al più di consolidamento, poiché quei soggetti i diritti sindacali già li hanno. Ma il mutamento di funzione si è consumato già da tempo, in quanto l'obiettivo della legislazione di sostegno era, nel 1970, proprio quello di favorire l'ingresso dei diritti sindacali nei contratti e per questa via nelle aziende a beneficio dei soggetti del sistema contrattuale. Il che nel corso degli anni settanta è avvenuto. Se poi, ancora negli anni ottanta, la legislazione statutaria ha svolto una funzione di sostegno, ciò, come ho già rimarcato, è avvenuto, contraddittoriamente rispetto all'ispirazione del legislatore statutario, in direzione promozionale della frammentazione sindacale.

Occorre peraltro riconoscere che, più della autoreferenzialità del sistema contrattuale, è l'aggancio all'applicazione dei contratti nelle unità produttive a precludere alla disciplina statutaria una funzione residuale di sostegno, segnatamente in favore dei soggetti della contrattazione extraaziendale nei confronti dei datori di lavoro che non applichino alcun

Intervento
Paolo Tosi

contratto collettivo. Va tuttavia sottolineato che si tratta di situazioni affatto marginali nella realtà delle nostre relazioni industriali.

Sta di fatto che sul nuovo testo statutario si è subito aperto il dibattito, spesso finalizzato all'incentivazione dell'intervento legislativo, attorno alla questione della sua compatibilità con l'ordinamento costituzionale.

Il merito della questione deve essere affrontato prescindendo dagli equilibri interni alla scelta legislativa espressa dal vecchio testo dell'art. 19 e dagli argomenti in base ai quali la Corte costituzionale ha operato la valutazione di quella scelta.

Il giudizio di legittimità costituzionale implica e si risolve, infatti, nella verifica della nuova disciplina sui requisiti di accesso ai diritti sindacali sotto il profilo della coerenza interna e della ragionevolezza.

2. L'esito referendario e i suoi effetti sulle relazioni industriali in azienda.

È giocoforza allora prendere atto che l'orientamento legislativo, grazie all'intervento referendario, è radicalmente mutato. La disciplina del 1970 voleva l'accesso ai diritti sindacali riservato ad organizzazioni sindacali che avessero il loro baricentro fuori dell'unità produttiva, anzi in sede nazionale, e che fossero provviste di significativa rappresentatività, quale risultante per i sindacati intercategoriale da indici rimessi all'individuazione dell'interprete e per gli altri sindacati dall'indice della titolarità negoziale.

Per effetto dell'esito referendario, l'accento cade ora esclusivamente sulla effettività della capacità rappresentativa del sindacato quale espressa dalla titolarità negoziale, mentre viene superata la centralità della sua allocazione extraaziendale.

Sotto il primo profilo il criterio della titolarità contrattuale — è stato comunemente sottolineato a proposito della lett. b) dell'art. 19 — vale a dire il criterio della "forza" per diventare interlocutore negoziale, è l'unità di misura più severa della rappresentatività non presuntiva (quella della vecchia lett. e), ma effettiva.

Sotto il secondo profilo, non ha consistenza il rilievo secondo cui la nuova disciplina per condizionare il godimento dei diritti sindacali ad una sorta di potere di accreditamento della controparte imprenditoriale. Al di là del caso limite dei sindacati gialli, che trova nell'art. 17 dello Statuto la sua specifica sanzione, l'esperienza offre copiosa testimonianza di sindacati che hanno conquistato l'accesso alla legislazione di sostegno per via giudiziale, attraverso il filtro evanescente della rappresentatività presuntiva di cui alla lett. a) dell'art. 19, e che peraltro erano e sono rimasti privi di capacità negoziale, mentre non offre testimonianza di sindacati titolari di contrattazione collettiva, anche solo di livello aziendale, e beneficiari dei diritti sindacali sebbene sprovvisti di un'effettiva capacità rappresentativa (per lo più fortemente radicata anche all'esterno dell'unità produttiva).

Sono palesemente irrealistiche sia l'ipotesi del datore di lavoro che accetta come interlocutore negoziale un sindacato per fargli acquisire i diritti sindacali, nella fiducia di guadagnarsi per questa via una controparte comoda, sia l'ipotesi del sindacato che avanza rivendicazioni morbide per poter accedere al tavolo negoziale e, per questa via, acquisire i diritti sindacali.

In realtà nell'ambito di relazioni industriali fisiologiche, estranee alla contaminazione del collateralismo sindacale (vietato dall'art. 17 St.lav.), occorre comunque fare i conti con le articolazioni aziendali dei sindacati protagonisti della contrattazione interconfederale e categoriale. In questo scenario non c'è spazio credibile per controparti di comodo né per contrattazioni morbide con soggetti sindacali esclusivamente endoaziendali.

È vero però che il nuovo testo dell'art. 19, come ho già sottolineato da altra angolazione, non garantisce l'accesso ai diritti sindacali ai soggetti del sistema contrattuale qualora il datore di lavoro non applichi i contratti collettivi (neppure di fatto, alla stregua dell'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'applicazione di istituti caratterizzanti del contratto vale l'accettazione di esso nella sua interezza).

Prescindendo da valutazioni di politica del diritto, mi pare che possa ben superare il vaglio di costituzionalità alla stregua dei criteri di coerenza e ragionevolezza la scelta, nell'ambito di una contrattazione collettiva ad efficacia limitata come la nostra, di garantire i diritti sindacali in azienda ai soli soggetti la cui rappresentatività effettiva si esprime nei riguardi dell'azienda medesima quale referente della loro attività negoziale.

In ogni caso, appaiono difficilmente prefigurabili i contenuti di un eventuale intervento della Corte costituzionale, pur volendo trascurare che la Corte ha già risolto la questione di costituzionalità, seppure implicitamente, nel momento in cui ha ammesso il quesito refe-

Intervento
Paolo Tosi

rendario (implicando il giudizio di ammissibilità proprio, anzitutto, l'accertamento della compatibilità con la Costituzione dell'esito cui il quesito referendario mira).

Certamente la Corte costituzionale non potrebbe cancellare la lett. *b*) lasciando al contempo in vita la disciplina statutaria: a tacer d'altro, verrebbe per questa via a realizzarsi il risultato del quesito referendario bocciato dal polo elettore.

D'altro canto la Corte non potrebbe neppure sostituirsi al legislatore indicando nuovi indici di rappresentatività.

Resterebbe allora eventualmente da esplorare se risulti tecnicamente percorribile la via della dichiarazione di illegittimità del nuovo art. 19 nella parte in cui non garantisce i diritti sindacali ai soggetti dei contratti extraziendali relativi alla categoria merceologica cui l'azienda appartiene a prescindere dalla loro applicazione nell'azienda stessa.

Mi paiono poi francamente destituiti di fondamento i dubbi prospettati da Carabelli circa la "sofferenza" del nuovo assetto statutario della r.s.a. in relazione alle direttive comunitarie sui trasferimenti d'azienda e sui licenziamenti collettivi. Tali direttive infatti vogliono che il datore di lavoro sia tenuto ad informare e consultare i rappresentanti dei lavoratori, ma non offrono opzioni circa il modello di rappresentanza. Né può sorprendere, attesa la consapevole cautela delle fonti comunitarie con riguardo agli assetti di relazioni industriali dei vari paesi (si pensi alla stessa direttiva sui CAE).

Orbene, l'art. 47 della l. n. 428/1990 e l'art. 4 della l. n. 223/1991 prevede che in mancanza di r.s.a. destinatarie dei diritti di informazione/consultazione siano le "associazioni di categoria aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale", cui non può non essere riconosciuta la qualità di "rappresentanti dei lavoratori" interessati dal trasferimento dell'azienda e dal licenziamento collettivo.

Tornando alle valenze dell'esito referendario, la collocazione del baricentro della rappresentatività per l'accesso ai diritti sindacali sul piano dei soggetti del sistema contrattuale nel quale l'azienda è inserita appare coerente con le scelte vuoi del protocollo del luglio 1993 vuoi dell'accordo interconfederale del dicembre 1993 sulle rappresentanze sindacali unitarie, entrambi ispirati all'esigenza di assicurare una cerniera tra rappresentanze elettive nelle aziende e titolarità della funzione contrattuale in capo ai sindacati esterni.

Da questa angolazione non risulta certamente smentito, contrariamente a quanto ha sostenuto De Luca Tamajo, ma semmai risulta avvalorato il modello del c.d. terzo riservato, nella composizione della r.s.u. "ai sindacati firmatari del contratto collettivo nazionale applicato nell'unità produttiva".

Detto questo, non intendo prendere qui le difese di quel modello sul terreno delle scelte di politica delle relazioni industriali. Intendo solo rimarcare che si tratta del modello adottato dalle parti sociali in un momento storico determinato per garantire, anche nella prospettiva dell'attività contrattuale, un raccordo effettivo tra sindacati e rappresentanze aziendali. Ed intendo altresì rimarcare che l'esigenza dell'effettività di un siffatto raccordo è ineludibile nell'ambito di relazioni industriali mature e, aggiungerei, europee.

Questa è una delle fondamentali ragioni di perplessità e preoccupazione nei riguardi del modello prefigurato dal disegno di legge c.d. Smuraglia; il quale per un verso cancella d'imperio il terzo riservato e per altro verso pensa di assicurare la cerniera tra rappresentanze elettive e rappresentanze sindacali chiamando le seconde a convivere in azienda con le prime nella fruizione dei diritti sindacali.

Questo modello, attribuendo al funzione contrattuale (sia pure alle condizioni stabilite dai contratti collettivi) ai rappresentanti eletti promuovendo accanto a loro rappresentanti sindacali senza identità e senza ruolo, finisce per consacrare una sorta di doppio canale ibrido e per così dire rovesciato (i modelli europei di doppio canale riservano quello elettivo alle funzioni di partecipazione e quello sindacale alle funzioni contrattuali), veicolo prevedibile di tensione anziché di coesione.

Agenti sindacali, protocollo del luglio 1993 ed esiti referendari del giugno 1995 in tema di r.s.a. e di contributi sindacali

Luigi Pelaggi ()*

Sommario

1. Premessa. **2.** L'assetto normativo precedente al Protocollo del luglio 1993. **3.** Il Protocollo del luglio 1993. **4.** L'adeguamento delle relazioni sindacali al Protocollo del luglio 1993. **5.** Effetti del referendum abrogativo sul sistema di relazioni sindacali previsto dal Protocollo del luglio 1993. **6.** L'intervento del legislatore. **7.** La recente questione di costituzionalità sollevata sul nuovo testo dell'art. 19. **8.** La nozione di "rappresentatività sindacale". **9.** Referendum del giugno 1995 e r.s.a. costituite in precedenza. **10.** "Firma" del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva. **11.** Sottoscrizione "per adesione" del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva. **12.** La vicenda dei contributi sindacali.

1. Premessa.

Nell'avvalersi della facoltà, prevista dalla legge, di differire di sessanta giorni dalla data di pubblicazione dei decreti il termine dell'entrata in vigore dell'abrogazione (art. 37 l. 25 maggio 1970, n. 352), il Presidente della Repubblica, con i decreti nn. 312 e 313 del 28 luglio 1995, ha stabilito che soltanto a partire dal 27 settembre 1995 entrino in vigore, ad esito dei referendum dell'11 giugno 1995, la parziale abrogazione di talune disposizioni dell'art. 19 e dell'art. 26 della l. 20 maggio 1970, n. 300.

Il dibattito teorico (1), che prontamente si è sviluppato, si riferisce specialmente alle "rappresentanze sindacali" nelle aziende. E, dopo un'esegesi ricostruttiva riguardante le nuove norme inerenti alla "rappresentanza sindacale", la discussione si va concentrando intorno all'alternativa: intervento del legislatore "sì" o "no".

Condividendo quanto di recente è stato ben chiarito (2), a me pare che, proprio alla luce delle fonti che disciplinano la materia, non sia, allo stato, necessaria una legge (3), in quanto l'esito referendario ben si inserisce, non frammentandolo, nel sistema di relazioni sindacali attualmente vigente, il quale, come è noto, è stato voluto dalle Parti sociali, attraverso la conclusione di importanti Accordi, tutti tesi a dare certezza e stabilità ad una materia rimasta per lungo tempo priva di regole e criteri idonei a garantire un ordinato svolgersi delle relazioni sindacali nelle imprese.

Orbene, prima di passare ad esaminare il nuovo assetto normativo alla luce degli esiti referendari, per poi valutare la necessità, o non, di un nuovo intervento del legislatore, giova

note

(*) Testo riveduto ed aggiornato del contributo pubblicato in "Diritto e pratica del lavoro", 1995, n. 40, XXX ss.

(1) Cfr., tra gli altri, F. Carinci, *All'indomani dei referendum sindacali*, in *Professione bancario*, 1995, n. 7/8, 15; G. Ferraro, *Le rappresentanze aziendali dopo i referendum. La soluzione è una legge*, in *LI*, 1995, n. 13, 5; L. Mariucci, *E ora, la riforma della rappresentanza*, *ibidem*, 1995, n. 12, 11.

(2) V. C. Callieri, *Sulle rsu non serve l'intervento del legislatore*, in *Sole 24 Ore* del 28 luglio 1995.

(3) In questo senso v. pure S. D'Antoni, *Ora pensiamo all'unità*, in *B&L*, 1995, n. 28, 17; P. Larizza, *Le tracce dolorose dei referendum*, *ibidem*, 1995, n. 28, 14; Documento del Consiglio Generale della Cisl, 28 giugno 1995, in *LI*, 1995, n. 13, 60.

Intervento
Luigi Pelaggi

preliminarmente ricordare il determinante monito rivolto dalla Corte Costituzionale al legislatore ordinario proprio in relazione ai rapporti tra potere legislativo e sfera delle prerogative sindacali. È, infatti, insegnamento della Corte Costituzionale (4) quello secondo cui si deve "... escludere che sia consentito al legislatore ordinario di cancellare o di contraddire ad arbitrio la libertà delle scelte sindacali e gli esiti contrattuali di esse".

2. L'assetto normativo precedente al Protocollo del luglio 1993.

In effetti, la scelta del legislatore di non dare attuazione al 2° e 3° comma dell'art. 39 Cost. ha sinora trovato una ragion d'essere nell'esigenza di non cristallizzare con interventi autoritativi situazioni in continua evoluzione e di lasciare ai naturali interlocutori la relativa disciplina, la quale è stata da sempre regolata attraverso rapporti di forza tra le Parti sociali libere di riconoscersi reciprocamente, quali agenti della negoziazione, in virtù proprio di quell'immanente principio di "effettività" (5) che governa l'assetto sindacale dei Paesi democratici.

Coerente con tale visuale — e ad esito dei moti storici dal 1968 in poi, alla luce dei quali risulta irrefutabilmente confermata la necessità di un legame genuino, volontario e trasparente tra la libera volontà dei singoli e le organizzazioni di autotutela degli interessi di lavoro — il legislatore del 1970, pur ai limitati fini della costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali (art. 19 della l. n. 300), ha sancito regole compromissorie tra l'imposizione di un criterio predeterminato ed astratto di "rappresentatività" (la "maggiore rappresentatività" di cui al 1° comma dell'art. 19, ora radicalmente abrogato dal referendum) ed un altro criterio induttivo, ispirato alla reale sussistenza di partecipazione attiva dei soggetti sindacali alla stipulazione dei contratti collettivi, nazionali o provinciali (di cui al 20 comma dell'art. 19, ora incisivamente modificato dal referendum).

Invero, già alla fine degli anni '70 fu avvertita — come è a tutti noto — l'esigenza di rivisitare questa disciplina compromissoria, essendo la nozione presuntiva di "maggiore rappresentatività" entrata in crisi per effetto di numerosi fattori, quale, ad esempio, la frammentazione sindacale, la nascita e la proliferazione di nuovi organismi sindacali, i quali il più delle volte, pur essendo frutto di interessi occasionali e parcellizzati, venivano ammessi, giusta le previsioni ex art. 19, a fruire delle protezioni e prerogative, di cui al titolo III della l. n. 300 del 1970.

Basti pensare alla costituzione degli ormai numerosi sindacati autonomi, la cui presenza — specie di quelli meno consistenti — ha rischiato (e rischia) di destabilizzare il normale dialogo tra le parti, o a quegli organismi sindacali che, dotati del requisito della "maggiore rappresentatività" solo in taluni comparti produttivi, tuttavia, rivendicano, specialmente in sede giudiziaria, prerogative e diritti anche in settori in cui non hanno alcun seguito tra i lavoratori.

A fronte di una situazione del genere, si possono registrare, da un lato, taluni interventi sindacali tesi, proprio per evitare la proliferazione di microrganismi sindacali, a disciplinare la struttura e la consistenza numerica necessaria per la costituzione delle r.s.a. (6); dall'altro lato, le censure mosse dalla Corte Costituzionale (7), la quale, nel ribadire la conformità a Costituzione del criterio selettivo di cui all'art. 19, ne ha rilevato in concreto la genericità, ammonendo il legislatore ad individuare criteri per definire la reale capacità rappresentativa dei sindacati e ribadendo, anche di recente (8), la legittimità costituzionale di strumenti di verifica della anzidetta "rappresentatività".

3. Il Protocollo del luglio 1993.

Ora, anche nella prospettiva di un nuovo e compiuto assetto di relazioni sindacali conforme ai principi che, pure a livello europeo, connotano la realizzazione del fondamentale diritto

note

(4) Cfr. sent. 6 febbraio 1985 n. 34, in *NGL*, 1985, 47.

(5) Cfr. R. Flammia, *Contributo all'analisi dei sindacati di fatto*, Milano, 1963, *passim*.

(6) Cfr., ad esempio, Convenzione 18 giugno 1970 per i diritti e le relazioni sindacali presso le aziende di credito e finanziarie.

(7) Cfr. Corte Cost. 26 gennaio 1990 n. 30, in *NGL*, 1990, 1; Corte Cost. 24 marzo 1988 n. 334, *ibidem*, 1988, 107.

(8) Corte Cost. 17 marzo 1995 n. 89, in *NGL*, 1995, 514.

Intervento
Luigi Pelaggi

di libertà sindacale, Governo e Parti sociali (9) hanno disciplinato la materia con il Protocollo del luglio 1993, che costituisce — come taluni tra i primi commentatori hanno osservato — la nuova “costituzione materiale” delle relazioni sindacali italiane anche in riferimento al cennato principio regolativo degli ordinamenti sindacali democratici, che è quello essenziale dell’*effettività*.

Al di là dei toni enfatici con cui la sottoscrizione di tale importante Accordo fu inizialmente salutata, è indubbio che con esso Governo e Parti sociali hanno dato un forte e significativo contributo per la realizzazione e lo sviluppo di equilibrati rapporti sindacali.

Uno dei principali aspetti di questo Accordo è, infatti, da rinvenire nelle regole introdotte in tema di “Politica dei redditi” ed “Assetti contrattuali”, le quali devono essere accompagnate da coerenti comportamenti degli attori sociali, in vista di un quadro relazionale sempre più marcatamente segnato da modelli partecipativi e/o collaborativi.

Nel corso della trattativa, infatti, i profili relativi agli “Assetti contrattuali” (sui quali v., *infra*, sub prf. 10) non sono mai stati esaminati isolatamente rispetto a quelli concernenti la “Politica dei redditi” e a quelli sulle “Rappresentanze sindacali”, tanto è vero che il momento più delicato — a causa del quale si rischiò il fallimento delle trattative — fu quello in cui le Organizzazioni imprenditoriali fermamente eccepirono la profonda distonia che avrebbe determinato l’introduzione di una pluralità di livelli di contrattazione, come pure la mancanza di regole certe sui soggetti sindacali abilitati a stipulare gli eventuali accordi aziendali; distonia che non solo non avrebbe potuto favorire “comportamenti, politiche contrattuali e politiche salariali coerenti con gli obiettivi di inflazione programmata”, ma che avrebbe addirittura prodotto effetti eversivi rispetto a quell’obiettivo necessario per un’unitaria politica dei redditi — da sempre auspicato delle stesse Parti sociali — di razionalizzazione delle relazioni sindacali.

Ma se, come ho già avuto modo di osservare recentemente (10), le regole sulla “Politica dei redditi” non possono esplicitare gli auspicati effetti se non attraverso un nuovo sistema di relazioni sindacali, per converso, quest’ultimo, non potrebbe produrre gli attesi risultati in assenza di precetti chiari e certi in ordine ai soggetti chiamati, a diversi livelli, alla negoziazione.

Nel Protocollo del luglio 1993 si è prevista, infatti, una disciplina in tema di “rappresentanza sindacale” armonicamente coordinata con il generale quadro di programmazione e concertazione della “Politica dei redditi”.

Le scelte del luglio 1993 in tema di “Rappresentanze sindacali” rispondono, invero, non solo alle necessità di disciplinare la materia alla luce del documento sindacale unitario (c.d. “Accordo-quadro”) di Cgil, Cisl e Uil sulle “rappresentanze sindacali unitarie” del 10 marzo 1991, ma anche a quella di superare il modello “presuntivo”, stabilito nell’art. 19 l. n. 300 del 1970, introducendo un criterio c.d. “misto” — per due terzi elettivo ed un terzo associativo — che risponde, a ben vedere, ad una precisa opzione di fondo, e cioè che in quei comparti produttivi in cui, per “prassi”, esiste una contrattazione decentrata è necessario che gli agenti sindacali aziendali, legittimati alla stipula dell’accordo, abbiano condiviso quelle previsioni contenute nel contratto collettivo nazionale di categoria, le quali, com’è noto, debbono facultizzare, per i “tempi”, le “materie” e le “voci”, l’avvio di un negoziato in sede decentrata. Se, invece, ci si fosse orientati per un meccanismo fondato esclusivamente su base elettiva, sarebbe venuto meno l’istituzionale raccordo — voluto dal Protocollo del luglio 1993 — tra le organizzazioni sindacali centrali, regolatrici anche degli interessi nazionali di categoria, e le rappresentanze aziendali abilitate alla trattativa per la disciplina di interessi collettivi a tale livello.

4. L’adeguamento delle relazioni sindacali al Protocollo del luglio 1993.

Le previsioni contenute nell’anzidetto Protocollo del luglio 1993 hanno, poi, avuto una concreta attuazione con l’Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 — siglato da

note

(9) Hanno sottoscritto il Protocollo del luglio 1993 la Cgil, la Cisl, la Uil, nonché per le Organizzazioni imprenditoriali: Confindustria, Intersind, Asap, Confapi, Confcommercio, Confesercenti, Assicredito, Cispel, Confetra, Fed. Terziario Avanzato, Lega Cooperative, Confcooperative, Cna, Casa, Claii, Confartigianato, Unci, Agci, Ania, Acri. Successivamente, in data 3 agosto 1995, hanno sottoscritto il testo del Protocollo anche Cinal e Cital.

(10) V., L. Pelaggi, *Il Protocollo del luglio 1993 e i contratti delle aziende di credito*, in *LI*, 1995, n. 18, 12 ss.

Intervento
Luigi Pelaggi

Confindustria, intersind, Cgil, Cisl e Uil, e con successiva adesione di Cisl e Cislal — e, relativamente al settore del pubblico impiego, con il Protocollo d'intesa del 20 aprile 1994, sottoscritto tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le medesime Confederazioni.

Più in particolare, nell'accordo interconfederale sono state disciplinate le modalità di costituzione delle r.s.u., stabilendo che le stesse possono essere costituite, nelle unità produttive nelle quali l'azienda occupi più di 15 dipendenti, ad iniziativa delle associazioni stipulanti il Protocollo di luglio, nonché delle associazioni sindacali firmatarie del c.c.n.l. applicato nell'unità produttiva e dalle associazioni sindacali abilitate alla presentazione delle liste elettorali, a condizione che abbiano comunque espresso adesione formale al contenuto dell'accordo. Alla costituzione delle r.s.u. si procede, per due terzi dei seggi, mediante elezione a suffragio universale e a scrutinio segreto tra liste concorrenti, mentre il residuo terzo viene assegnato alle liste presentate dalle associazioni sindacali firmatarie del c.c.n.l. applicato nella unità produttiva e alla sua copertura si procede, come previsto dal Protocollo, mediante elezione o designazione in proporzione ai voti ricevuti. I componenti delle r.s.u., eletti in numero variabile in relazione all'ampiezza dell'unità produttiva, restano in carica per tre anni, al termine dei quali decadono automaticamente e subentrano, secondo l'accordo interconfederale, ai dirigenti delle r.s.a. nella titolarità dei diritti, permessi, e libertà sindacali e tutele già loro spettanti per effetto delle disposizioni del titolo III della legge n. 300 del 1970 e possono stipulare il contratto collettivo aziendale di lavoro nelle materie, con le procedure, modalità e nei limiti stabiliti dal contratto collettivo nazionale applicato nell'unità produttiva. In base ad una apposita clausola di salvaguardia, le organizzazioni sindacali, dotate dei requisiti di cui all'art. 19 che siano firmatarie dell'accordo interconfederale o che comunque allo stesso aderiscano, hanno espressamente rinunciato a costituire r.s.a. ai sensi della predetta norma. Altre disposizioni disciplinano poi in dettaglio il procedimento elettorale. Analoghi Accordi sono stati in prosieguo conclusi da altre Organizzazioni imprenditoriali: Concommercio, Confapi, Agens, Cispel, etc.

Va, inoltre, rammentato che numerosi contratti collettivi di categoria si sono recentemente conformati ai suddetti Accordi, procedendo all'armonizzazione delle normative di settore; come pure va ricordato che in taluni comparti produttivi (11) si è previsto, nel contratto collettivo nazionale di lavoro, l'introduzione delle "rappresentanze sindacali unitarie" secondo le regole del Protocollo del luglio 1993.

Ed è, infine, da tener presente che nella maggior parte delle unità produttive interessate si è, o si sta procedendo, mediante elezioni alla costituzione delle r.s.u.. E al riguardo, si segnala che dall'ultimo Rapporto Censis (12) emerge che alle consultazioni svolte in diversi comparti produttivi per la costituzione delle r.s.u. (circa 7.435 ne sono state rinnovate) hanno partecipato il 71,6% dei lavoratori ed il consenso verso Cgil, Cisl e Uil si è attestato intorno al 95,5%.

In conclusione, da tutti questi atti emerge, pertanto, non solo il disfavore, ma proprio l'abbandono del principio della rappresentatività presunta di cui al precedente art. 19, avendo *in toto* accolto le Parti il principio della rappresentatività effettiva (13).

5. Effetti del referendum abrogativo sul sistema di relazioni sindacali previsto dal Protocollo del luglio 1993.

Tutto ciò considerato, a me pare che la circostanza per cui il citato art. 19 è stato parzialmente abrogato dalla recente consultazione referendaria dell'11 giugno 1995, non può stravolgere l'assetto delle relazioni sindacali, prefigurate giusta i criteri del Protocollo del luglio 1993.

La nuova norma risultante dall'esito referendario — secondo cui le r.s.a. "possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva nell'ambito delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva" — ben si può coordinare, difatti, con i patti stipulati dalle Parti sociali, conformemente ai dettami del surrichiamato Protocollo del luglio 1993.

Dall'esito del referendum risulta, invero, oltre all'abrogazione della parte dell'art. 19 (lett. a) che consentiva la costituzione di r.s.a. nell'ambito di associazioni aderenti a confedera-

note

(11) V., ad esempio, l'Accordo di rinnovo del settore credito sottoscritto nel dicembre 1994.

(12) Cfr., pure la sintesi dell'indagine Censis sull'argomento riportata in *B&L*, 1995, n. 29, 42 ss.

(13) V., ora, G. Santoro Passarelli, *La nuova disciplina delle r.s.a. dopo i referendum*, in *DPL*, 1995, n. 40, IV.

Intervento
Luigi Pelaggi

zioni “maggiormente rappresentative”, un criterio fondamentale: cioè, che qualsiasi organismo sindacale che risulti firmatario di un contratto collettivo applicato nell’unità produttiva ex art. 35 l. n. 300 del 1970 (e, dunque, anche aziendale) può — ad iniziativa dei lavoratori — promuovere la costituzione di rappresentanze sindacali, non essendo più necessario, come previsto nella precedente lett. b) dell’art. 19, che la r.s.a. sia collegata con un’associazione firmataria di un contratto collettivo “nazionale o provinciale” applicato nell’unità produttiva (14).

In base a tale nuovo criterio, non si può escludere che qualsiasi organismo, anche di consistenza limitata e presente soltanto in uno specifico contesto aziendale, possa stipulare con il datore di lavoro un accordo, onde essere titolare di un “contratto collettivo applicato” nell’unità produttiva, donde in tale qualità accedere alle misure di cui al titolo III della l. n. 300 del 1970, fermo restando naturalmente il divieto di cui all’art. 17 l. n. 300 del 1970 relativo ai sindacati di comodo.

Ma questo potenziale effetto di incontrollata proliferazione di microrganismi sindacali non dovrebbe realizzarsi, proprio perché — come ho già accennato — il sistema endosindacale si è autodisciplinato con talune regole liberamente pattuite (Protocollo del luglio 1993) e, tra l’altro, conformi a criteri condivisi anche dal Governo, tanto ai fini di una efficiente politica economica generale, quanto ai fini settoriali della disciplina sindacale dell’impiego pubblico. In realtà, se prima del referendum le Parti avevano stabilito taluni principi regolatori della costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali accanto ai criteri selettivi previsti dal legislatore con l’art. 19, la parziale abrogazione delle regole statuali contenute in questa norma non soltanto non dovrebbe produrre effetti eversivi nell’ordinamento intersindacale, ma anzi potranno essere proprio i suddetti criteri, liberamente pattuiti dalle Parti sociali, ad eliminare eventuali frizioni che si potrebbero produrre a causa dell’eliminazione, dopo 25 anni, del criterio della “maggior rappresentatività” ai fini della costituzione della r.s.a.

Ed infatti, prescindendo dalla circostanza giusta la quale, dal punto di vista empirico, conseguenze dirimpenti non se ne dovrebbero avere medio-tempore in tutti i più importanti comparti produttivi in quanto sono proprio le tradizionali confederazioni maggiormente rappresentative, o le organizzazioni sindacali loro aderenti, quelle firmatarie dei contratti collettivi di lavoro applicati nell’unità produttiva, si può segnalare che, in sostanza, l’esito referendario non ha abbandonato il criterio della “rappresentatività”, le differenze con il passato consistendo in ciò, che, mentre prima del referendum la “rappresentatività” era collegata ad indici esterni — che erano stati per lo più elaborati dalla giurisprudenza (v., *infra*, sub prf. 8) — e dal collegamento della r.s.a. con un’associazione firmataria di un contratto collettivo nazionale o provinciale di lavoro applicato nell’unità produttiva, oggi, invece, la nozione di “rappresentatività” è esclusivamente connessa all’effettività dell’organizzazione sindacale, e cioè ad un dato fattuale: aver negoziato e sottoscritto un contratto collettivo di lavoro applicato nell’unità produttiva.

Questa nuova regola giuridica che rispecchia, come ho poc’anzi accennato, un vivo sentimento storicamente espresso dalla società civile, non esautora, quindi, le Parti sociali ma anzi rinvigorisce i rapporti sindacali, perchè, finalmente, rimette ai naturali interlocutori i criteri di accertamento della reale “rappresentatività”, sottraendo, tra l’altro, il giudice del lavoro a quello che era forse un compito improprio, ossia quello di comporre il conflitto sindacale attraverso criteri empirici (consistenza numerica, diffusione territoriale, etc.) di difficile valutazione (15).

Ma se è questa l’esatta interpretazione della volontà espressa dalla società civile, si può ragionevolmente ritenere che anche sotto l’impero del nuovo art. 19 non soltanto sono lecite le operazioni, ma anzi ben si coordinano con esso le recenti intese sindacali sottoscritte dalle Parti sociali in attuazione delle previsioni contenute nel Protocollo del luglio 1993 o quelle discipline convenzionali tese ad introdurre criteri selettivi rispetto alla nozione di “maggior rappresentatività” contenuta nel precedente art. 19, in quanto si tratta pur sempre di accordi che mirano o ad identificare, tramite autonoma valutazione, l’effettiva “rappresentatività” (ad esempio, Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993), o a contenere, mediante limiti numerici, la proliferazione di microrganismi sindacali (ad esem-

note

(14) Cfr. Corte Cost. 12 gennaio 1994 n. 1, che dichiarò ammissibile il quesito referendario, in *NGL*, 1994, 1 ed ivi nota.

(15) V., sul punto, ora S. Liebman, *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda*, relazione svolta al Convegno AISRI — Assolombarda — Alar — DRI del 20 novembre 1995 (atti pubblicati in questo numero della rivista).

Intervento
Luigi Pelaggi

pio, Convenzione 18 giugno 1970 per i diritti e le relazioni sindacali presso le aziende di credito e finanziarie).

6. L'intervento del legislatore.

Le modifiche apportate dal referendum sembrano, invece, avere influenza notevole e diretta sull'elaborazione del noto disegno di legge approvato dal Senato, e attualmente all'esame della Camera (atto C/2491), in materia di "rappresentanza e rappresentatività sindacale"; e ciò non solo perchè i criteri ispiratori su cui finora si è discusso in Parlamento sono stati quelli desumibili dal vecchio testo dell'art. 19, ma anche perchè i principi contenuti nel disegno parlamentare, determinando implicitamente un indebito ampliamento della nozione di "rappresentatività", sono contrari alla volontà ora espressa dalla società civile, la quale ha inteso premiare nelle relazioni sindacali, come del resto è nelle cose, il momento dell'autonomia rispetto all'intervento eteronomo e dirigista del comando legislativo.

Ed in proposito, va anche richiamata l'attenzione sulle delicate problematiche inerenti ad un intervento del legislatore, nel senso che l'eventuale disciplina della materia indubbiamente incontrerebbe dei limiti, proprio in ragione della "normativa di risulta", scaturente dal referendum del giugno '95.

Come è noto, il problema dei limiti che il legislatore incontra dopo lo svolgimento del referendum, è stato esaminato in alcune sentenze della Corte Costituzionale (16), ove si è testualmente statuito (dopo aver sottolineato "... la peculiare natura del referendum, quale atto-fonte dell'ordinamento") il principio secondo cui "... nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare", il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua".

Ma, come è stato ritenuto dalla stessa Corte Costituzionale (17) "... a differenza del legislatore che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito, il referendum manifesta una *volontà definitiva e irripetibile*".

A questo punto, ci si può chiedere, giusta i menzionati orientamenti della Corte Costituzionale in riferimento all'art. 75 Cost., quali siano, anche in ragione degli esiti referendari, i limiti che il legislatore incontra nel predisporre una nuova legge in materia di rappresentanza sindacale. E, quindi, che cosa il legislatore non può reintrodurre.

Per rispondere a questa domanda occorre muovere da una riflessione sull'ordinanza (18) della Corte Costituzionale ammissiva dei quesiti referendari.

Con tale provvedimento la Corte ritenne ammissibili i quesiti referendari, distinguendo tra il quesito *sub II*) che esprimeva "... chiaramente l'intendimento (massimale) dei promotori di ottenere l'abrogazione di tutti i criteri di maggiore rappresentatività adottati dal citato art. 19, 1° comma, lett. *a*) e *b*)", per la selezione delle rappresentanze sindacali aziendali destinatarie dei diritti e delle tutele previsti nel titolo III della l. n. 300 del 1970, mentre dal quesito *sub I*) — legato al secondo da una relazione logica di alternatività subordinata — risulta l'intendimento (minimale) di ottenere almeno l'abrogazione dell'indice presuntivo di rappresentatività previsto dalla lett. *a*) e l'abbassamento al livello aziendale della soglia minima di verifica della rappresentatività prevista dalla lett. *b*)".

Soggiungeva tuttavia — la medesima Corte — che "... la coesistenza dei due referendum non sembra possa dar luogo a inconvenienti applicativi della normativa di risulta, nemmeno nel caso di votazione favorevole ad entrambi. Il risultato del referendum *sub I*) sarebbe allora assorbito dal risultato del referendum *sub II*) (sent. n. 26 del 1981). È vero che la norma residua ammetterebbe indiscriminatamente ai benefici del titolo III della legge qualsiasi gruppo di lavoratori autoqualificantesi 'rappresentanza sindacale aziendale', senza alcun controllo del grado di effettiva rappresentatività. Ma il legislatore potrà intervenire dettando una disciplina sostanzialmente diversa da quella abrogata, improntata a modelli di rappresentatività sindacale compatibili con le norme costituzionali e in pari tempo consoni alle trasformazioni sopravvenute nel sistema produttivo e alle nuove spinte aggregative degli interessi collettivi dei lavoratori (cfr. sentenza n. 30 del 1991)".

note

(16) Cfr. Corte Cost. 4 febbraio 1993 n. 33, in *GCost*, 1993, I, 240; Corte Cost. 4 febbraio 1993 n. 32, *ibidem*, 1993, I, 219; Corte Cost. 22 ottobre 1990 n. 468, *ibidem*, 1990, I, 2795; ma v. pure Corte Cost. 17 maggio 1978 n. 68, *ibidem*, 1978, I, 580.

(17) Cfr. Corte Cost. 22 ottobre 1990, n. 468, cit.

(18) Cfr. Corte Cost. 12 gennaio 1994, n. 1, già cit.

Da ciò conseguentemente si può dedurre che la Corte, avendo presente il sistema normativo nel suo insieme, ha segnato i confini di un eventuale intervento del legislatore, avendo considerato in senso positivo esclusivamente l'ipotesi di cancellazione *totale* dell'antica disciplina (19).

Ma l'ipotesi considerata dalla Corte non si è verificata, perchè la consultazione referendaria ha operato un ritaglio delle previsioni contenute nel mentovato art. 19 e la disciplina che ne è risultata ben si inserisce, come si è cercato di dimostrare nei precedenti paragrafi, nel sistema di relazioni sindacali oggi vigente in Italia.

In conclusione, si può reputare che un nuovo intervento del legislatore non sia necessario e, comunque, se la volontà politica sarà quella di individuare i criteri relativi alla "rappresentanza sindacale", è indubbio che tanto il potere legislativo, quanto il potere esecutivo non potranno vanificare, pena l'illegittimità dell'intervento rispetto agli artt. 39 e 75 Cost., gli esiti referendari, poichè, come si è detto, la società civile ha voluto in materia una regola giuridica esclusivamente connessa all'*effettività* dell'organizzazione sindacale, e non ai criteri empirici (consistenza numerica, diffusione territoriale, etc.) stabiliti dalla giurisprudenza a partire dai primi anni '70.

Intervento
Luigi Pelaggi

7. La recente questione di costituzionalità sollevata sul nuovo testo dell'art. 19.

Come è noto, il Pretore di Milano con ordinanza del 27 novembre 1995 (20) ha sollevato, per contrasto con gli artt. 3 e 39 Cost., la questione di legittimità costituzionale del nuovo testo dell'art. 19 nella parte in cui limita il riconoscimento delle r.s.a. alle sole organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi.

In particolare, la predetta ordinanza — muovendo da una opinabile interpretazione della citata sentenza n. 30 del 26 gennaio 1990 della Corte Costituzionale — ritiene che la norma risultante dall'esito referendario violi il principio di cui all'art. 39 Cost., in quanto il nuovo modello normativo non consentirebbe al sindacato di essere veramente libero e poter svolgere la sua funzione senza essere "... gravato dalla necessità di stipulare accordi e di ricercare un consenso non solo dei lavoratori, ma anche dei datori di lavoro". Con l'entrata in vigore del nuovo testo, argomenta, infatti, il Pretore, lo strumento negoziale — e, dunque, l'accreditamento da parte datoriale — rimarrebbe l'unico requisito per il riconoscimento della rappresentatività.

L'attuale art. 19 sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 3 Cost., perché con esso si riconoscerebbe anche il potere di costituire rappresentanze sindacali aziendali in favore delle organizzazioni prive di qualsiasi effettiva rappresentatività, purché firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva e, viceversa, di negarla ad organizzazioni che, pur rappresentative, non abbiano sottoscritto alcun accordo.

Ciò premesso, va rilevato — come del resto già accennato — che la questione sollevata dal Pretore richiama a fondamento la sentenza n. 30 del 1990 della Corte Costituzionale: l'attuale testo dell'art. 19 realizzerebbe, infatti, secondo l'ordinanza, proprio quegli effetti contro cui il giudice delle leggi "metteva in guardia", ossia la possibilità per il datore di influire, attraverso l'uso del potere di negoziazione e quindi di accreditamento, sulla libera dialettica sindacale in azienda.

Cosicché, si impone a questo punto un esame della più volte richiamata decisione della Corte Costituzionale, onde verificare, in relazione al *thema decidendum*, quali siano stati i principi allora statuiti.

La fattispecie da cui traeva fondamento la sentenza n. 30 del 1990 è del tutto singolare: il datore di lavoro aveva riconosciuto — in forza di un atto di autonomia privata — ai dirigenti di un sindacato autonomo, non dotato del requisito della maggiore rappresentatività di cui alle lett. a) e b) del vecchio testo dell'art. 19, il diritto ai permessi retribuiti per lo svolgimento dell'attività sindacale.

Successivamente, a seguito del disconoscimento di tale diritto da parte del datore di lavoro, era sorta controversia: mentre in primo grado e in appello venne confermato il diritto dei dirigenti sindacali ad usufruire dei permessi in parola, la Cassazione (21) decise che solo ai

note

(19) V., sul punto, S. Liebman, *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda*, cit.

(20) Pret. Milano, ord. 27 novembre 1995, inedita per quanto consta.

(21) Cfr. Cass. 9 marzo 1986 n. 1913, in *NGL*, 1986, 413; Cass. 7 febbraio 1986 n. 783, in *MGL*, 1986, 345.

Intervento
Luigi Pelaggi

dirigenti delle r.s.a., costituite ai sensi del vecchio testo dell'art. 19, spettava il diritto ai permessi retribuiti e che un'eventuale deroga pattizia a tale regola, è affetta da nullità per l'illiceità del suo oggetto risolvendosi per i beneficiari in un trattamento di favore, oltre che contro il principio di ordine pubblico” cui le norme si informano, contro l'espreso divieto di cui all'art. 17 l. n. 300 del 1970 relativo ai c.d. sindacati di comodo. Il giudice di rinvio, chiamato ad applicare la disciplina risultante da tale principio di diritto, aveva, poi, sollevato la questione di legittimità costituzionale decisa con la citata sentenza n. 30 del 1990.

La questione devoluta al giudizio della Corte Costituzionale può, pertanto, riassumersi nel seguente quesito: è legittimo che un sindacato, ancorché non dotato del requisito della “maggiore rappresentatività” ai sensi dell'art. 19 possa, ciò nondimeno, accedere alle misure di sostegno di cui al titolo III della l. n. 300 del 1970, in forza di usi o pattuizioni interne? I giudici della Consulta (con la sentenza n. 30 del 1990) hanno dato al quesito risposta negativa, sul presupposto — è bene evidenziarlo — che il potere di accreditamento dell'imprenditore si poneva quale *terzium genus* rispetto ai criteri di cui alle lett. a) e b) dell'art. 19. Il vecchio sistema, infatti, conferiva la c.d. tutela rafforzata non solo ai sindacati “maggiormente rappresentativi” (lett. a), ma anche al sindacalismo autonomo (lett. b), sempreché esso si dimostrasse capace di esprimere — attraverso la firma di contratti collettivi *nazionali o provinciali* di lavoro applicati nell'unità produttiva — un grado di rappresentatività idoneo a tradursi in effettivo potere contrattuale a livello extra-aziendale. Per la Corte Costituzionale — in siffatto sistema — l'eventuale accordo, con il quale si riconoscano ad un organismo sindacale le misure di sostegno, può avvantaggiare in concreto sindacati di scarsa consistenza, non presupponendo il patto la sussistenza di alcun requisito minimo di rappresentatività da parte dell'organizzazione che beneficia di tali prerogative. Palesemente diversa da tale situazione — che ha costituito la ragione della decisione n. 30 del 1990 — è quella venutasi a determinare a seguito dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 19.

Il potere di accreditamento del datore di lavoro non è, infatti, in tale contesto svincolato dalla effettiva rappresentatività del sindacato.

La circostanza per cui possono usufruire delle prerogative sindacali solo quegli organismi firmatari dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, assicura, invero, di per sé, un criterio oggettivo per stabilire, indipendentemente dall'atteggiarsi del datore di lavoro, quando un sindacato sia “effettivamente” rappresentativo, criterio che si estrinseca nella concreta capacità dell'organizzazione di imporsi sul piano contrattuale.

Di ciò, si ha importante conferma nella recente sentenza della Corte Costituzionale (22), che ha, tra l'altro, statuito il principio secondo cui “... pur se l'espressione «confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale» ... è stata abrogata dal D.P.R. n. 312 del 1995 in esito al referendum, il criterio del grado di rappresentatività continua ad avere la sua rilevanza in forza dell'altro indice previsto dalla stessa norma, e precisamente di quello che fa riferimento alle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva. Viene così valorizzata l'effettività dell'azione sindacale — desumibile dalla partecipazione alla formazione della normativa contrattuale collettiva — quale pre-sunzione di detta «maggiore rappresentatività»”.

Sembra, pertanto, infondata la questione di costituzionalità sollevata dal Pretore di Milano con la citata ordinanza, come del resto ritenuto in altra decisione dalla stessa Pretura (23), in cui si è statuito il principio secondo cui il criterio post-referendario “non pare contrastare con gli artt. 3 e 39 Cost., nella lettura della Corte Costituzionale che legittima un razionale criterio selettivo della rappresentatività”; del resto un'eventuale annullamento della nuova norma determinerebbe, la frammentazione e la dispersione dell'azione di autotutela, più volte, com'è noto, censurata dalla Corte Costituzionale (24).

8. La nozione di “rappresentatività sindacale”.

Il profilo or ora descritto presenta aspetti di particolare importanza. Per quanto attiene, infatti, agli effetti sulla nozione e sul ruolo della “rappresentatività” nel sistema giuridico generale, si può osservare che le modifiche apportate con il referendum alla disciplina

note

(22) Cfr. Corte Cost. 4 dicembre 1995 n. 492.

(23) Cfr. Pret. Milano 13 novembre 1995, inedita per quanto consta.

(24) Cfr. Corte Cost. 24 marzo 1988 n. 334, cit.; Corte Cost. 6 marzo 1974 n. 54, in *GCost.*, 1974, 199.

Intervento
Luigi Pelaggi

dell'art. 19 non sembrano influenti, sotto il profilo tecnico-giuridico, nei confronti di tutte le altre norme legislative concernenti la "rappresentatività sindacale".

E ciò perché la "rappresentatività sindacale" è una nozione generale, connessa alla regola del pluralismo sindacale, ed è inscindibile dai principi di libertà e pluralità sindacale costituzionalmente garantiti (art. 39, 1° comma, Cost.); donde l'istituzionale e sistematica operatività giuridica della nozione a livello generale (25).

Viceversa, il requisito della "rappresentatività" secondo gli indici indicati dall'art. 19, svolge un ruolo speciale, perché limitato alla particolare organizzazione dell'autotutela sindacale esclusivamente nell'ambito dell'impresa (arg. anche *ex art.* 35 l. n. 300 del 1970).

È, dunque, evidente che le modifiche inerenti al requisito della "rappresentatività", particolare e speciale, descritto dall'art. 19 ai fini dell'attribuzione dei benefici previsti dal titolo III l. n. 300 del 1970, non incidono — dal punto di vista sistematico — sulle altre discipline concernenti l'anzidetta nozione istituzionale, e costituzionale, di "rappresentatività" (ad esempio, ai fini della partecipazione dei sindacati ad organi e/o enti pubblici, etc.). In tutti questi casi potranno essere utilizzati i criteri di riconoscimento della maggiore rappresentatività elaborati dalla giurisprudenza (26); e quindi, ad esempio, diffusione su tutto il territorio nazionale; equilibrata presenza in tutte le categorie; effettività della sua azione testimoniata dalla rilevante consistenza numerica degli affiliati e dallo svolgimento continuo e sistematico di attività di autotutela svolta con carattere di continuità, sistematicità e diffusione; emissione del decreto del Ministero del lavoro che accerti i requisiti di rappresentatività di cui all'art. 2 l. 18 novembre 1977, n. 902 sulla devoluzione dei patrimoni dei disciolti sindacati fascisti.

Per completezza, giova tuttavia considerare che i rilievi testé esposti non hanno una valenza assoluta, perché, nell'ipotesi in cui per l'identificazione della nozione di "rappresentatività" generale a livello di sistema si dovesse far riferimento insieme con gli altri elementi ora richiamati anche al numero dei contratti collettivi aziendali, pure il riformato art. 19 potrebbe concorrere alla valutazione della "rappresentatività".

Tutto questo è ormai confermato dalla Corte Costituzionale (27), che nella mentovata decisione resa successivamente ai referendum del giugno '95, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale nella parte in cui non selezionava talune associazioni professionali in base al principio della "maggiore rappresentatività".

Con tale decisione il giudice delle leggi ha, peraltro, statuito che quello della "maggiore rappresentatività" è un criterio "da accertarsi, non una volta per tutte, ma in modo da consentire una periodica verifica, tenuto conto del suo mutevole grado di effettività".

Ed in questo processo di verifica l'indice che maggiormente rileva — soggiunge ancora la Corte Costituzionale — è quello "quantitativo", rappresentato "dalla misura della adesione formale al sindacato", ancorché non possa in concreto trascurarsi l'attitudine dell'organizzazione sindacale ad esprimere gli interessi dei lavoratori.

In altri termini — si può concludere — il concetto di "maggiore rappresentatività", anche a seguito della parziale abrogazione referendaria, conserva la sua valenza, anche nel significato che la giurisprudenza — tanto costituzionale quanto di legittimità — le aveva attribuito nel corso dell'ultimo ventennio.

9. Referendum del giugno 1995 e r.s.a. costituite in precedenza.

Vi è, poi, da considerare un aspetto di diritto intertemporale, inerente cioè all'efficacia della nuova disposizione legale rispetto alle situazioni nate sotto la vigenza dell'antica disciplina per quanto attiene alla "rappresentatività".

In particolare, ci si può chiedere se i "diritti" e/o prerogative previsti dal titolo III l. n. 300 del 1970 spetteranno a partire dal 27 settembre 1995 anche a quelle r.s.a. costituite secondo i criteri di "rappresentatività" di cui al vecchio testo dell'art. 19.

(25) Cfr. R. Flammia, *op. cit.*, p. 93 e ss., nonché nota 36, ove si richiama, tra l'altro, il Parere della Corte internazionale di Giustizia dell'Aja n. 1 del 1922 circa il significato giuridico della nozione di "rappresentatività" sindacale anche a livello internazionale, secondo quanto si desume dalla XIII Parte del Trattato di Versailles.

(26) Per una completa analisi della giurisprudenza resa in materia, cfr. G. Amoroso, *Il criterio della "maggiore rappresentatività" del sindacato per la costituzione di r.s.a.: elaborazione giurisprudenziale e nuove prospettive dopo il referendum*, in *DPL*, 1995, n. 40, XXV ss.

(27) Sent. 4 dicembre 1995 n. 492, cit.

note

Intervento
Luigi Pelaggi

A tal proposito, ho avuto modo già di prospettare (28) che nella successione delle leggi, la giurisprudenza (29), per quanto attiene agli atti negoziali, propende per l'applicazione del regime previgente.

Tuttavia, un orientamento del genere suscita dubbi relativamente alla materia in discorso, perché in tema di r.s.a. (anche secondo il regime di cui alla precedente lett. a) dell'art. 19), la posizione di soggezione, in senso tecnico-giuridico, del datore di lavoro, con le conseguenziali situazioni debitorie (assemblea, permessi, etc.), nasce non già da contratto (arg. ex art. 35 l. n. 300 del 1970), bensì dalla legge (30). In questo caso, infatti, la successione delle regole legislative incide proprio sulla fonte dell'obbligazione, nonché sugli effetti che la fonte produce. Donde, come ho già osservato (31), la legittimità delle antiche r.s.a. deve considerarsi ormai caducata, con conseguente inoperatività della permanenza dei "diritti" e/o prerogative, sinora riconosciuti in forza di norme imperative di legge (titolo III della l. n. 300 del 1970).

Queste argomentazioni sono state, peraltro, accolte dalla giurisprudenza di merito (32), che si è pronunciata circa la legittimità delle r.s.a. costituite precedentemente secondo i criteri di cui alla lett. a) del vecchio testo dell'art. 19. In particolare, i giudici di merito hanno ritenuto che dopo il 27 settembre 1995 la r.s.a. costituita secondo i criteri poi abrogati non trova "più alcuna fonte di diritto a fondare la sua pretesa a permanere nell'unità produttiva" aziendale, con la conseguenza che un'eventuale confermata presenza di detta r.s.a. "potrà essere il frutto o di unilaterale decisione datoriale o di specifico accordo ovvero scaturire dal subentrare delle condizioni sancite dal nuovo testo dell'art. 19 l. n. 300 del 1970" (33).

10. "Firma" del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva.

Tra le questioni suscitate dalla nuova formulazione dell'art. 19, vi è anche quella dell'individuazione della nozione di "contratto collettivo applicato nell'unità produttiva".

Le regole introdotte dal citato Protocollo del luglio 1993 risolvono anche in questo caso, *in limine*, la suddetta problematica, quivi essendo stata accolta un'istanza sostenuta da tutti i comparti produttivi e tesa all'introduzione di un sistema parificatore di relazioni collettive. Istanza che sollecitava, per un verso, l'omogeneità del modello contrattuale e, per altro verso, un certo margine, per così dire, di "flessibilità", garantendo l'introduzione della negoziazione aziendale soltanto nei confronti di quelle imprese che, per le proprie dimensioni, avrebbero potuto fronteggiare tariffe salariali diversificate in ragione del tasso di produttività.

Ha quindi un significato ben preciso l'aver basato il nostro sistema di relazioni sindacali sul *contratto collettivo nazionale di categoria*, cui compete, tra l'altro, di definire le modalità, gli ambiti di applicazione, la c.d. "tempistica" dei cicli negoziali, le materie del contratto aziendale o territoriale e le voci nelle quali esso si articola, le procedure per la presentazione delle piattaforme, i tempi di apertura dei negoziati, un'unica dinamica degli effetti economici del contratto, nonché particolari regole per la *contrattazione decentrata*.

Con ciò sono state disciplinate le fonti contrattuali dei vari settori produttivi italiani attraverso un sistema di regole uniformi o paritarie, al fine di eliminare all'interno di ciascun comparto differenziazioni in ordine ai livelli di contrattazione e in ordine agli effetti economici di contratti pur merceologicamente diversi; si tratta, insomma, di linee direttive ispirate ad un disfavore verso quei trattamenti marcatamente diversificati dei vari comparti produttivi italiani.

In particolare, nel predetto Protocollo, pur essendo il sistema di relazioni sindacali incentrato sul contratto nazionale di categoria, è stato previsto un livello di negoziazione

note

(28) Cfr. quanto da me osservato in *Agenti sindacali, Protocollo del luglio 1993 ed esiti referendari in tema di r.s.a. e di contributi sindacali*, cit.

(29) Cfr., da ultimo, Cass. 17 novembre 1994 n. 9724, in *NGL*, 1995, 190.

(30) Arg. anche ex Cass. 19 luglio 1991 n. 8052, in *NGL*, 1991, sulla questione 547.

(31) V. nota *sub* (28).

(32) Cfr. Pret. Roma 20 novembre 1995, Pret. Roma 14 novembre 1995, Pret. Venezia 31 ottobre 1995, Pret. Vicenza 13 ottobre 1995, Pret. Pordenone 13 ottobre 1995 e Pret. Padova 13 ottobre 1995, inedite per quanto consta; Pret. Milano, 13 novembre 1995, cit.; Pret. Pistoia 22 settembre 1995, in *NGL*, 1995, 511; *contra* v. Pret. Monza, 19 novembre 1995, inedita per quanto consta.

(33) Cfr. Pret. Pistoia 22 settembre 1995, cit.

Intervento
Luigi Pelaggi

decentrato, sia esso aziendale o, alternativamente, territoriale, solo per quei settori economici che “secondo l’attuale prassi” già la prevedono.

Ulteriori limiti, ben più cogenti, sono poi quelli che attengono, per un verso, alla durata dell’accordo aziendale, che è pari a quattro anni, e, per altro verso, ai contenuti, che devono essere “diversi e non ripetitivi” rispetto a quelli del contratto nazionale di categoria; comunque, i soli riconoscimenti economici da erogare in sede aziendale devono essere strettamente correlati ai risultati di programmi di produttività, di qualità e ad altri elementi di competitività dell’impresa.

In questa visuale, il contratto stipulato in sede decentrata si configura come contratto “specializzato” rispetto a quello nazionale; esso, infatti, non disciplina profili già regolati dal contratto di categoria, e nel momento in cui interviene lo fa in relazione ad istituti che si pongono come una “continuazione” in sede periferica della disciplina nazionale: ciò è tanto vero che nello stesso Protocollo viene previsto che “la legittimazione a negoziare al secondo livello le materie oggetto di rinvio da parte del c.c.n.l. è riconosciuta alle rappresentanze sindacali unitarie ed alle organizzazioni sindacali territoriali dei lavoratori aderenti alle organizzazioni stipulanti il medesimo c.c.n.l., secondo le modalità determinate dal c.c.n.l.”. In conclusione, è il nuovo sistema di relazioni sindacali accolto nel Protocollo del luglio 1993 che può risolvere le eventuali problematiche che emergono in ordine all’individuazione del “contratto collettivo applicato nell’unità produttiva”, in quanto per tale si potrà intendere il contratto collettivo di “secondo livello” (“aziendale” o “territoriale”) applicato in azienda. È ovvio che laddove non esista una negoziazione di “secondo livello”, attraverso la quale possano essere individuati i soggetti legittimati a costituire la r.s.a., il relativo diritto spetterà a quegli organismi aderenti alle organizzazioni sindacali che abbiano stipulato la disciplina collettiva nazionale di categoria che governa i rapporti di lavoro nell’unità produttiva.

Certo, essendo la stipula del contratto collettivo applicato all’unità produttiva condizione pregiudiziale e limite per la costituzione della r.s.a., l’eventuale non ammissione alle trattative di un sindacato o perché estraneo alla cerchia dei tradizionali agenti contrattuali o perché non firmatario, in ipotesi di contrattazione articolata, del contratto collettivo nazionale di categoria, potrà determinare l’attivazione da parte dello stesso sindacato del procedimento ex art. 28 l. 20 maggio 1970, n. 300.

Ma una siffatta pretesa, ancorché esperibile attraverso lo strumento del citato art. 28, non sembra essere tutelata nel nostro ordinamento, e anzi si scontra con quel consolidato orientamento giurisprudenziale (34) secondo cui — alla stregua del principio “*nemo ad facere cogi potes*” — al sindacato non può essere riconosciuto un vero e proprio diritto a trattare e/o negoziare, cosicché nessun obbligo può essere imposto al datore di lavoro di ammettere alle trattative qualsiasi organismo sindacale che ne faccia richiesta.

Ci si può chiedere, infine, se nel *genus* “contratti collettivi applicati nell’unità produttiva” vi rientrino anche quelle ipotesi in cui l’obbligo negoziale consegua ad un’imposizione legale, oppure quei casi in cui il legislatore abbia stabilito una “procedimentalizzazione” che, nell’esercizio del potere organizzativo e/o direttivo dell’imprenditore, possa condurre ad un accordo.

A domande simili ha già risposto negativamente la giurisprudenza (35), decidendo, ad esempio, che gli accordi sindacali che stabiliscono criteri di scelta dei lavoratori da collocare in mobilità (ex art. 5, 1° comma, l. 23 luglio 1991, n. 223) sono ben diversi da quelli normativi: “i soli contemplati dall’art. 39 Cost. destinati a regolare i rapporti (individuali) di lavoro di una o più categorie professionali o di una o più singole imprese” (36).

Del resto, i predetti accordi che stabiliscono i criteri di scelta dei lavoratori da collocare in mobilità (ex art. 5, 1° comma, cit.), come pure quelli che, eventualmente, disciplinano la fusione, l’incorporazione o, in genere, il trasferimento d’azienda (ex art. 47, l. 29 dicembre

note

(34) Cfr., fra le tante, Cass. 8 maggio 1992 n. 5454, in *NGL*, 1992, 603; Cass. 10 febbraio 1992 n. 1504, *ibidem*, 1992, 5; Cass. 5 dicembre 1991 n. 1385, *ibidem*, 1992, 165.

(35) Cfr. Corte Cost. 30 giugno 1994 n. 268, in *NGL*, 1994, 394; sulla generale importanza di questa sentenza, v. R. Flammia, *Ordinamento sindacale italiano e Protocollo sociale di Maastricht*, in *AA.VV.*, “Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive”, Volume n. 12 della Collana di ricerche, studi e dibattiti di diritto del lavoro del “Notiziario di giurisprudenza del lavoro”, Roma, 1995, 96 ss.; e per la conferma dell’interpretazione prospettata v. A. Baldassarre, *Relazione di sintesi*, in *AA.VV.*, “Informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese bancarie europee”, Volume n. 13, *ibidem*, 1995, 249; v. pure, per una fattispecie anteriore alla l. 23 luglio 1991, n. 223, Cass. 17 febbraio 1993 n. 1963, *ibidem*, 1993, 577.

(36) V., pure, A. Maresca, *Prime osservazioni sulle “nuove” r.s. a.*, in *DPL*, 1995, n. 40, XIV ed ora S. Liebman, *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda*, cit.

Intervento
Luigi Pelaggi

1990, n. 428) avendo una durata temporanea — in quanto si esauriscono con il compimento dell'atto aziendale di trasferimento — nulla hanno a che vedere con i “contratti collettivi applicati nell'unità produttiva” richiesti dal nuovo art. 19 i quali presuppongono, evidentemente, l'effettiva e continuativa vigenza della disciplina collettiva nell'unità medesima (37).

11. Sottoscrizione “per adesione” del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva.

Altro problema strettamente legato alla “firma” del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, è quello se è ammissibile e/o lecita la sottoscrizione “per adesione” da parte di un'organizzazione sindacale dei lavoratori.

Al riguardo, si può notare che rispetto al vecchio assetto della “rappresentatività sindacale” in azienda, a fronte di un primo orientamento della Cassazione (38) con il quale, ancorché in considerazione degli effetti di cui alla lett. a) dell'art. 19, era stato ritenuto che la c.d. “adesione” di un sindacato ad un contratto collettivo stipulato da altre organizzazioni sindacali si considerava quale elemento (sussidiario) utile per individuare la “maggior rappresentatività” di un'organizzazione sindacale, successivamente i giudici di legittimità (39), proprio in riferimento alla lett. b) del citato art. 19, hanno statuito il principio secondo cui la “sottoscrizione” di un contratto collettivo assume rilievo non in se stessa, ma in quanto sia accompagnata dalla partecipazione al procedimento di contrattazione, non avendo un peso rilevante la mera sottoscrizione “per adesione”, trattandosi di un passivo uniformarsi a ciò che da altri è stato sindacalmente negoziato e voluto.

Quest'ultimo orientamento della Cassazione è convincente, in quanto la “sottoscrizione” di un contratto collettivo ha, nel sistema delle relazioni tra datori di lavoro e lavoratori, lo specifico e concludente significato di partecipazione effettiva al procedimento di formazione del contratto medesimo; pertanto, implica che non possono essere considerate “firmatarie” tutte quelle organizzazioni di lavoratori che sottoscrivano successivamente ed in separata sede l'altrui testo contrattuale.

Ed infatti, la dichiarazione di un sindacato di aderire ad un contratto collettivo stipulato da agenti contrattuali ad esso estraneo non può legittimare la pretesa del sindacato medesimo a porsi in posizione simile a quella assunta dai sindacati che abbiano provveduto a rimuovere il conflitto attraverso l'accordo. Se così non fosse, si giungerebbe all'assurdo per cui una organizzazione sindacale di lavoratori potrebbe unilateralmente imporre la propria volontà, prevaricatrice della libertà sindacale dell'altra parte (organizzazione sindacale dei datori di lavoro) che si esplica anche, e non solo, nella scelta del proprio interlocutore.

Da rilevare, inoltre, che in ordine alla problematica ora accennata si presenta oscura l'individuazione del riferimento normativo che possa, in qualche modo, giustificare l'equiparazione, in ordine agli effetti, tra “sottoscrizione” e “mera adesione successiva” ad un contratto collettivo da parte di un sindacato.

Se, infatti, nella fattispecie, con la parola “adesione”, anche sul piano sindacale, si vuole fare riferimento allo schema di diritto comune del “contratto per adesione”, non sembra probabile; ma, in tutti i casi, immaginando che così sia, il riferimento non pare sistematicamente rigoroso rispetto al vigente ordinamento, in quanto lo schema codicistico del contratto per adesione non risulta appropriato per il contratto collettivo, nella conclusione del quale non è ravvisabile la contrapposizione tra una parte che abbia unilateralmente predisposto le condizioni generali di contratto ed una o più parti cui spetta soltanto accettare o no tali condizioni (art. 1341, 1° comma, c.c.).

Né il contratto collettivo, una volta siglato tra le parti intervenute alle trattative ed alla conclusione, può essere riguardato alla stregua di un contratto cui altre parti possano aderire ai sensi dell'art. 1332 c.c., non potendosi ravvisare negli originari contraenti la posizione di proponenti rispetto a qualsiasi parte collettiva intenda aderire al contratto stipulato (40). Ulteriore aspetto che merita attenzione, in quanto conferma quanto or ora rilevato, è che il legislatore allorquando ha individuato alcuni parametri di “maggior rappresentatività”

note

(37) Cfr. quanto da me osservato in *Agenti sindacali, Protocollo del luglio 1993 ed esiti referendari in tema di r.s.a. e di contributi sindacali*, cit.; v., ora, S. Liebman, *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda*, cit.

(38) Cfr. Cass. 1° marzo 1986 n. 1320, in *NGL*, 1986, 401.

(39) Cfr. Cass. 5 dicembre 1988 n. 6613, in *NGL*, 1989, 1; v. pure, in motivazione, Cass. 21 febbraio 1984 n. 1256, in *Or. giur. lav.*, 1985, 27.

(40) Cfr. infatti, Trib. Roma 22 dicembre 1984, in *NGL*, 1985, 1; Pret. Lodi 18 febbraio 1985, *ibidem*, 1985, 2.

(come ad esempio con la citata l. 18 novembre 1977, n. 902), ha fatto riferimento, tra gli altri criteri, solo alla partecipazione del sindacato alla "formazione e stipulazione di contratti collettivi di lavoro", ossia a tutto il procedimento da cui nasce il contratto collettivo e non già alla mera "sottoscrizione per adesione".

Intervento
Luigi Pelaggi

12. La vicenda dei contributi sindacali.

Con l'abrogazione del 2° e 3° comma dell'art. 26 è stato eliminato il titolo legale del diritto delle associazioni sindacali a percepire i contributi che i lavoratori intendano loro versare (41).

L'esito positivo del referendum non sembra, in linea di massima, destinato a produrre rilevanti effetti sul sistema di riscossione dei contributi mediante trattenuta sulla retribuzione, se si considera che oramai in tutti i comparti produttivi contratti o accordi collettivi prevedono già una delega del lavoratore al datore di lavoro per il pagamento delle rispettive quote sindacali.

Nè, quindi, per le ragioni innanzi esposte, si può legittimamente ritenere che venuta meno la fonte legale possano essere considerate caducate anche le disposizioni contrattuali vigenti, tranne l'ipotesi in cui la clausola sia stata formulata in modo tale da presupporre la vigenza delle disposizioni di cui all'art. 26; ma, in tal caso, nulla vieterebbe all'autonomia collettiva di stipulare un nuovo accordo in materia.

Poiché la giurisprudenza (42) ha precisato che non sono assimilabili ai contributi sindacali le c.d. "quote di servizio", oggetto di ritenute e versamento ai sensi di numerosi contratti collettivi, si può reputare che anche per questa ipotesi l'abrogazione dell'art. 26 risulti ininfluente.

Qualche problema di un certo rilievo emerge, invece, per l'abrogazione del 3° comma dell'art. 26 — secondo cui "nelle aziende nelle quali il rapporto di lavoro non è regolato da contratti collettivi, il lavoratore ha diritto di chiedere il versamento del contributo sindacale all'associazione da lui indicata" — in riferimento a quelle organizzazioni sindacali non firmatarie di accordi o contratti collettivi che regolano le modalità di riscossione dei contributi.

Ed infatti la giurisprudenza (43) aveva interpretato estensivamente la previsione di cui al 3° comma del citato art. 26, nel senso che anche le associazioni sindacali non firmatarie di un contratto collettivo regolativo delle modalità di riscossione avevano diritto di ricevere i contributi sindacali, dei quali i lavoratori avessero richiesto il versamento. A siffatte organizzazioni resterebbe ora — come ho già avuto modo di osservare (44) — solo la possibilità di evocare le norme di diritto comune del codice civile in materia di delegazione di pagamento (ex art. 1269 c.c. e ss.), certamente meno vantaggiose rispetto al regime speciale di cui al 3° comma dell'art. 26, in quanto il datore di lavoro può non accettare l'incarico, nè, comunque, è previsto l'automatico rinnovo della delega (45).

Analogamente a quanto già osservato per le r.s.a. costituite secondo i criteri di "rappresentatività" di cui al vecchio testo dell'art. 19, si può, pertanto, osservare che a partire dal 27 settembre 1995 le aziende non saranno più tenute ad effettuare la trattenuta ed il conseguente versamento nei confronti delle organizzazioni sindacali non firmatarie degli accordi o contratti collettivi, che disciplinino le modalità di riscossione dei contributi sindacali: del resto in tal senso si è già pronunciata la giurisprudenza di merito (46).

Un'ultima questione, che potrebbe porsi in conseguenza dall'abrogazione delle succitate norme, attiene alla previsione di cui all'art. 4, 2° comma, della l. 12 giugno 1990, n. 146, il quale contempla la sospensione dei "benefici di ordine patrimoniale" di cui al citato 2° comma dell'art. 26 della l. n. 300 del 1970, tra le sanzioni irrogabili nei confronti di quelle organizzazioni sindacali che, nel proclamare lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, non abbiano rispettato l'obbligo del preavviso.

note

(41) Cfr. Corte Cost. 12 gennaio 1995 n. 13, in *NGL*, 1995, 3, con nota.

(42) Cfr. Cass. 28 maggio 1992 n. 6394, in *MGL*, 1992, 347.

(43) Cfr. Cass. 9 settembre 1991 n. 9470, in *NGL*, 1992, 169; v. pure Cass. 9 febbraio 1989, n. 822, *ibidem*, 1989, 99; Pret. Milano 28 luglio 1994, *ibidem*, 1994, 571.

(44) V. nota *sub* (28).

(45) V., ora, P. Lambertucci, *La riscossione dei contributi sindacali dopo il referendum: problemi aperti*, in *DPL*, 1995, n. 40, XXIV.

(46) Cfr. Pret. Padova 13 ottobre 1995, cit.

Intervento*Luigi Pelaggi*

Venuto meno il parametro normativo di cui al 2° comma dell'art. 26 — nel quale la posizione del datore si identifica con la soggezione dello stesso rispetto al diritto del sindacato di percepire il contributo — ci si può chiedere se sia ancora operante un siffatto meccanismo sanzionatorio che trovi ora fondamento non già in una norma di legge (ormai abrogata), ma in atti di autonomia organizzativa, sia pur qualificati e rafforzati in virtù dell'art. 39, 1° comma, Cost., nonché della l. 23 marzo 1958, n. 367 che, come è noto, ha ratificato e reso esecutive le Convenzioni internazionali O.i.l. n. 87 e n. 98 anche in tema di Organizzazione sindacale dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Per un “rinascimento” nella ricerca sulle relazioni industriali internazionali

Thomas A. Kochan ()*

Sommario

1. Premessa. **2.** Una prospettiva internazionale. **3.** Una prospettiva di *adaptive learnig*. **4.** Una prospettiva “olistica” nelle prassi di gestione delle risorse umane. **5.** Il futuro della rappresentanza dei lavoratori. **6.** Negoziati e risoluzione delle vertenze. **7.** Democrazia, sviluppo e relazioni industriali. **8.** Occupazione, condizioni di lavoro e politiche economiche. **9.** Questioni metodologiche. **10.** Collegare la ricerca alla politica e alla pratica. **11.** Sta emergendo un nuovo modello?

1. Premessa.

Le relazioni industriali sono storicamente un campo d'indagine ed azione che dà grande importanza all'esistenza di uno stretto legame tra ricerca, politica e pratica concreta. Ogni generazione di studiosi ed esperti di relazioni industriali viene giudicata in base alla sua capacità di affrontare i maggiori problemi del lavoro del suo tempo. Quasi tutti i giganti intellettuali del nostro campo — nella tradizione di Marx, degli Webbs e di Commons — si sono mossi a loro agio tra il mondo della teoria e quello della politica e della pratica delle relazioni industriali. Il mio obiettivo per l'*International Industrial Relations Association* (IIRA) e per questo Congresso è di continuare questa tradizione usando la nostra ricerca per discutere delle principali sfide intellettuali, dei problemi delle politiche e degli sviluppi che avvengono nella pratica quotidiana dei rapporti di lavoro.

2. Una prospettiva internazionale.

È importante esaminare queste problematiche in un Congresso dedicato alle relazioni industriali internazionali dal momento che la crescente interdipendenza delle nostre economie richiede una prospettiva internazionale rispetto alla ricerca e alla trasmissione del sapere. La sfida centrale della nostra generazione è quella di imparare gli uni dagli altri e di usare questa conoscenza per adattare dei comportamenti che sono specificatamente localizzati alle necessità delle nostre economie e società. Ecco perché abbiamo scelto come temi per questo Congresso: “Imparare gli uni dagli altri” e “Trasferire le innovazioni attraverso le culture”. Affrontare in modo adeguato questa tematica significa contribuire ad una rinascita delle relazioni industriali internazionali.

Un approccio internazionale è indispensabile anche nel caso in cui dovessimo produrre dei significativi passi in avanti nella teoria delle relazioni industriali. Nel corso dell'ultimo decennio, molti di noi si sono sforzati di ripensare i concetti ed i modelli tradizionali sulla

(*) Traduzione di Nicola Benedetto. Discorso del Presidente al 10° Congresso Mondiale dell'International Industrial Relations Association, Washington D.C., 31 Maggio 1995.

note

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

base dei cambiamenti avvenuti nei nostri rispettivi paesi. Benché importante come primo passo, questo approccio ha ora raggiunto il suo limite naturale. Ogni sistema nazionale porta con sé alcuni caratteri storici di sviluppo e alcune configurazioni che restringono la gamma di modificazioni relative a variabili fondamentali quali cultura, ideologia, e strutture istituzionali che influenzano il modo in cui gli attori individuali reagiscono a simili cambiamenti nei loro ambienti esterni. Abbracciare una prospettiva internazionale amplia la serie di confronti disponibili su queste ed altre variabili, ed accresce le possibilità di scoprire le variazioni sistematiche necessarie a produrre nuove intuizioni e spiegazioni teoriche. La sfida che abbiamo di fronte è come modernizzare sia i nostri metodi che i nostri modelli, così da poter approfittare al meglio di questo ricco laboratorio internazionale.

Un numero consistente di ottimi studi sembra suggerire che potremmo essere nello stadio iniziale di una rinascita nella ricerca e nella discussione delle tipologie internazionali dei rapporti di lavoro. Alcuni tra questi lavori verranno esaminati in questo Congresso. Negli ultimi decenni, si sono formate delle "reti" di ricercatori nei paesi dell'*Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) e in quelli asiatici, i quali esportano la loro prima fase di attività ed i risultati degli studi condotti in industrie specifiche. Il numero di libri e di tesi di dottorato dedicati alle relazioni industriali internazionali e comparate sta di nuovo crescendo dopo un lungo periodo di stasi. Inoltre si nota un rinnovato interesse e vi sono nuove indagini relative ai problemi del lavoro e dell'impresa nelle discipline fondamentali dell'economia, delle scienze politiche, della sociologia, del diritto e della storia, ai quali si dovrà attingere di più nel corso della nostra rifondazione della ricerca sulle relazioni industriali internazionali e comparate.

Questo rinnovato interesse nei confronti dell'analisi comparata non è limitato ai ricercatori del nostro campo. Gli esperti e gli uomini politici guardano sempre di più alle esperienze internazionali come fonti di idee. Un "confronto competitivo" è ampiamente praticato da industrie che cercano di identificare i comportamenti vincenti dei loro concorrenti globali. La crisi sperimentata da molte organizzazioni sindacali nazionali sta suscitando un interesse sempre maggiore a confrontare gli accordi istituzionali per la rappresentanza dei lavoratori nei diversi paesi, per un loro possibile adattamento ed una successiva adozione. In varie parti del mondo stanno emergendo nuove strategie di organizzazione del lavoro, di regolamentazione dei rapporti di lavoro in azienda e di risoluzione dei conflitti in risposta alle richieste di metodologie di relazioni industriali e risorse umane che facciano crescere i sistemi produttivi e allo stesso tempo rispondano all'accresciuta differenziazione della forza lavoro.

Si discute sul futuro delle politiche del lavoro in paesi diversi come la Corea del Sud, il Sudafrica, l'Australia, gli Stati Uniti, e la Comunità Europea, e per la prima volta si sta davvero tentando di esaminare la correlazione tra politiche e tipi di relazioni che sembrano funzionare bene in nazioni differenti. Anche la voce della Banca Mondiale (1995) si è aggiunta a quelle dell'*International Labour Organization* (ILO) e dell'OECD nel proporre un modo in cui integrare le normative e le politiche del lavoro con gli obiettivi della crescita economica, dello sviluppo e del libero scambio. Il compito di questo Congresso, e della nostra Associazione in generale, è di alimentare questi rinnovati interessi in modo da produrre una vera rinascita in questo campo di studio e nella sua concreta pratica. E quindi il mio intervento qui cercherà di delineare come potremmo muoverci per raccogliere questa sfida.

3. Una prospettiva di *adaptive learning*.

Forse dovrei incominciare col mettere in chiaro come io ritengo si possa imparare da esperienze e prassi internazionali. Alcuni sostengono, ad esempio, che non c'è alcun problema: la competizione internazionale porterà naturalmente alla diffusione nei mercati mondiali di quei modelli di relazioni industriali individuabili come migliori o più efficienti. Chi non riuscirà ad adattarsi perderà una fetta del mercato a vantaggio dei suoi concorrenti più innovativi. All'estremo opposto vi sono coloro che percepiscono ogni singolo comportamento così strettamente legato ad un sistema nazionale, ad una specifica struttura istituzionale, o ad una cultura, da rendere impossibile il trasferimento delle innovazioni al di fuori dei confini nazionali.

C'è del vero in entrambe le posizioni. Tuttavia, io penso che nessuna di queste due drastiche opinioni sia in grado di cogliere la realtà concreta dell'odierno mercato del lavoro e delle relazioni stesse di lavoro. Stiamo osservando emergere dai diversi sistemi nazionali un

numero crescente di tali tipologie (Locke, Kochan, Piore, 1995), indice questo sia della pressione generale della competizione internazionale, che della diffusione delle idee su come strutturare i rapporti di lavoro. Allo stesso tempo, osserviamo anche delle variazioni all'interno dei sistemi nazionali dove, sia nelle industrie che nei mercati più in generale, coesistono prassi tradizionali e comportamenti innovativi. Alcune di queste innovazioni producono degli aggiustamenti progressivi nei sistemi esistenti, mentre in altri casi provocano delle trasformazioni più significative nelle strutture basilari delle relazioni industriali. Questa mescolanza di prassi tradizionali e di modelli comportamentali in via di mutamento è quindi un rompicapo che dobbiamo risolvere.

Ritengo che uno dei modi più efficaci per comprendere come le innovazioni si trasferiscano oltre i confini nazionali e per analizzare la possibilità di adottare delle prassi provenienti da un altro contesto, sia di usare quello che altri (Westney, 1987; Cole, 1989) hanno chiamato un modello di *adaptive learning*. E cioè, le innovazioni si trasferiscono meglio oltre i confini nazionali quando gli individui uniscono ad una profonda comprensione della propria cultura, delle proprie istituzioni e dei propri sistemi, una comprensione parimenti attenta del modo in cui tali prassi si adattano e contribuiscono in altri paesi alla conformazione e alla realizzazione del sistema (Locke, Thelen, 1995). In base a questa comprensione è allora possibile fare confronti e analizzare come una certa prassi (cioè circoli della qualità, consigli aziendali etc.) possa adattarsi ad un contesto locale. Inoltre, importando un diverso modello di comportamento, è necessario un periodo sperimentale di prova per verificare il suo adattamento e per osservare come essa possa *modificare* o meno le altre caratteristiche del sistema nel corso del tempo. In questo modo, il risultato finale è o il rifiuto dell'innovazione per mancanza d'idoneità, o l'adozione e quindi il rinnovamento del sistema stesso. Come Westney (1987) ha dimostrato nel suo studio storico relativo all'importazione ed adozione di prassi manageriali straniere in Giappone a partire dal periodo Meiji in avanti, la risultante è "innovazione" e non mera "imitazione". Questo è quindi ciò che intendiamo per un approccio del tipo *adaptive learning* nei riguardi della ricerca relativa ai temi internazionali e delle innovazioni nella pratica delle relazioni industriali.

Tuttavia io ritengo che si debba fare di più che *studiare* o *osservare* i tentativi di trasferire le innovazioni oltre i confini nazionali. Nell'attuale situazione dobbiamo operare a favore delle innovazioni, cercando di essere abili nell'applicare una prospettiva di *adaptive learning*, nel favorire sperimentazioni basate su nuovi approcci che sono promettenti nella prospettiva di un miglioramento dei risultati dei nostri rispettivi sistemi di relazioni industriali. Ma per fare ciò dobbiamo allargare (e allo stesso tempo approfondire) le nostre capacità analitiche. I punti seguenti delineano delle "lezioni" analitiche, risultanti dalle nostre ricerche, che io ritengo di grande rilevanza e tali da guidare i nostri sforzi per promuovere il rinnovamento e la sperimentazione.

4. Una prospettiva "olistica" nelle prassi di gestione delle risorse umane.

Il punto di partenza per gli studiosi di relazioni industriali interessati a contribuire al dibattito contemporaneo consiste nel guardare ai rapporti di lavoro nella loro globalità, e dunque analizzare tutte le varie tipologie di lavoratori nonché tutte le diverse ipotesi di contratti collettivi di lavoro rinvenibili nelle moderne economie. Oltre trent'anni fa, Clark Kerr e i suoi colleghi (Kerr, Dunlop, Harbison, Myers, 1960) ci hanno ricordato che il punto focale del nostro campo di lavoro dovrebbe essere la struttura globale della forza lavoro (cioè l'intero complesso delle politiche e delle prassi che governano le relazioni di lavoro). Il suo gruppo di ricerca ha dimostrato come gli studi di relazioni industriali concentrassero la loro attenzione quasi esclusivamente sui sindacati, sulla contrattazione collettiva e sullo sciopero. Eppure siamo stati riluttanti nel raccogliere questa sfida, rimanendo piuttosto attaccati al più familiare paradigma di dividere i rapporti di lavoro in due gruppi: il lavoro da un lato e l'impresa dall'altro.

Più recentemente, l'opinione di Kerr è stata ripresa da molti di noi, sul presupposto della ineludibile necessità di abbattere la distinzione artificiale tra gestione delle risorse umane e relazioni industriali. In realtà, la prima è attualmente una delle aree in maggior crescita per quanto riguarda la ricerca sulle relazioni industriali. Inoltre, come ha sottolineato John Purcell durante il nostro ultimo Congresso Mondiale (Purcell, 1994), se vogliamo contribuire in modo significativo a questi studi, non possiamo solo limitarci a ricalcare il tipo e i modelli di ricerca utilizzati dagli esperti di management e dagli psicologi che studiano l'organizzazione del lavoro nelle imprese, i quali incentrano il loro lavoro sulle scelte e sui

**Gli studi sulle relazioni
industriali
internazionali**
Thomas A. Kochan

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

progetti ottimali di valorizzazione delle risorse umane e sulle politiche di gestione del personale all'interno delle singole imprese. Una prospettiva basata sulle relazioni industriali ci porta a considerare le tecniche di gestione delle risorse umane dal punto di vista di tutti coloro i quali hanno interessi coinvolti in un rapporto di lavoro. Non dobbiamo solamente guardare ai loro effetti sui risultati di un'azienda, ma guardare anche oltre i limiti delle singole imprese per chiederci quali conseguenze abbiano tali tecniche a livello macroeconomico e con riferimento ai valori democratici. Dobbiamo cioè prendere in considerazione gli interessi, sia privati che pubblici, in gioco nella scelta tra le diverse ed alternative prassi di gestione delle risorse umane.

A giudicare dall'interesse e dalla qualità delle ricerche presentate in questo ed altri recenti Congressi IIRA stiamo compiendo buoni progressi in quest'area. Inoltre, nei lavori presentati in questo Congresso si possono intravedere almeno tre linee di tendenza che riflettono le tradizioni normative ed analitiche tipiche delle relazioni industriali. In primo luogo, le nostre indagini sottolineano l'importanza di guardare ai rapporti di lavoro come composti da una molteplicità di individui e gruppi. In secondo luogo, si evidenzia la circostanza che le prassi di gestione delle risorse umane non devono essere considerate alla stregua di tecniche isolate, ma piuttosto come sistemi di attività interdipendenti che sono strettamente legate alle strategie di produzione e competitive dell'azienda e del suo contesto. In terzo luogo, vengono poste importanti domande riguardo agli effetti della globalizzazione dell'attività dell'impresa sul potere corrispettivo delle diverse parti interessate di sviluppare prassi alternative di relazioni di lavoro.

Valutare la diversità. Come Rosalie Tung sottolinea nella sua relazione a proposito del settore delle risorse umane, la diversità di razza, l'orientamento sessuale, la cultura ed le altre caratteristiche personali emergono sia dalle fonti internazionali che da quelle interne ai singoli paesi. La globalizzazione dell'attività economica accresce le differenze culturali esistenti nelle relazioni di lavoro. Il riconoscimento e la valutazione di tali diversità nella composizione della forza lavoro è la logica estensione dei valori che improntano le relazioni industriali come disciplina (Barbash, 1984). Le relazioni industriali riconoscono le differenze di interessi come un tratto naturale e legittimo dei rapporti di lavoro; tuttavia, per tradizione, tendiamo a pensare a questi ultimi come divisi in due distinti gruppi di interessi: lavoro e management. Quasi tutte le leggi e le istituzioni utilizzano questa premessa come punto di partenza.

Chiaramente, questa premessa deve essere ripensata. I conflitti di lavoro coinvolgono problemi come la discriminazione, le molestie sessuali, le politiche del lavoro e della famiglia, o l'interruzione di comunicazioni interculturali che non si conformano bene alla divisione lavoro-management e, quindi, non possono essere facilmente risolti attraverso i sistemi formali di negoziato, di ricorso, o attraverso procedure giuridiche coattive che invece presuppongono questa chiara divisione. Tale diversità ci sfida dunque a sviluppare nuovi processi ed organismi per legittimare le differenze che sorgono dalle diversità individuali e per giungere alla risoluzione dei conflitti e dei problemi che da queste stesse nascono.

Questo solleva per noi un importante quesito intellettuale: il concetto di "governo organizzativo" — come suggerito in passato da Robert McKersie (1991) — dovrebbe sostituire la dicotomia convenzionale lavoro-management come metafora per la teoria e la prassi delle relazioni industriali? Michael Piore ha recentemente esplorato tale questione nel suo libro *Beyond Individualism* (1995) ponendo il problema di quale base si possa utilizzare per aggregare ed integrare le identità, gli orientamenti, gli interessi e le fratture nelle questioni politico-economiche, nel momento in cui le tradizionali divisioni tra gruppi di interesse non funzionano più. Io ritengo che questo sia uno dei nodi centrali per la teoria e la pratica odierna delle relazioni industriali. Dovrebbe occupare un posto preminente nei dibattiti di questo Congresso e negli obiettivi della nostra ricerca futura.

Abbiamo varie cose da dire e da imparare gli uni dagli altri su questo tema. Alcuni dei seminari speciali esamineranno l'uso di procedure di negoziato, di *problem solving*, e di risoluzione alternativa delle controversie (*Alternative Dispute Resolution - ADR*), e i sistemi per affrontare queste tematiche. L'obiettivo è quello di estendere l'uso di tali strumenti al di fuori della tradizionale arena in cui si scontrano lavoro e management, per affrontare problemi che riguardano tutti coloro i quali sono coinvolti in rapporti di lavoro. Le procedure di *Alternative Dispute Resolution* (ADR) sono gli strumenti più nuovi. Il problema è se esse siano in grado o meno di garantire un procedimento corretto e un equo sistema di risoluzione delle controversie che vadano a completare le altre istituzioni private e pubbliche e le strutture legali. Questa potrebbe essere una delle più importanti aree di

ricerca e di dibattito sull'emersione di una politica pubblica a partire dall'introduzione, negli anni '70 e '80, di vari programmi di partecipazione e coinvolgimento dei lavoratori.

La prospettiva delle relazioni industriali applicata all'ADR acquista significato col guardare alla stessa non solo dal punto di vista di una singola azienda che cerca di ridurre la propria esposizione al contenzioso giudiziario o di risolvere i problemi all'interno dei suoi confini organizzativi, ma considerandola come un'altra componente all'interno di più ampi sistemi pubblici o privati diretti a garantire il rispetto del principio del *due process* e a regolamentare le relazioni di lavoro. Quanto più diventeremo capaci di risolvere le differenze all'interno delle organizzazioni, tanto minori saranno le risorse pubbliche da dedicare a questo compito, e saremo quindi maggiormente in grado di contribuire all'autogoverno organizzativo e alla democrazia; obiettivi questi profondamente radicati nel sistema di valori della nostra materia. Ma dobbiamo osservare questi sistemi dalla prospettiva di tutte le parti in causa: singole aziende, singoli lavoratori e società.

Si deve anche stare attenti a non considerare la diversità solamente come un problema da risolvere o una sfida da raccogliere. Sappiamo che le diversità possono essere anche una fonte di nuova conoscenza, di creatività e di apprendimento per individui ed organizzazioni che giudicano le "differenze" una risorsa più che un problema da gestire. Il considerare tutto ciò nella prospettiva delle relazioni industriali ci incoraggia quindi ad attingere alla forza della diversità per promuovere il progresso sociale ed economico.

Sistemi di Risorse Umane. Le relazioni industriali hanno storicamente considerato le relazioni di lavoro come un insieme complesso di relazioni in modo da costruire un sistema coerente (Dunlop, 1958). In anni recenti, alcuni studi sulle imprese hanno abbracciato questa prospettiva e ne hanno dimostrato l'efficacia nella creazione di modelli (economici) e nella spiegazione delle variazioni dei risultati economici. Basta prendere come esempio la ricerca relativa all'industria automobilistica che verrà discussa in uno dei seminari speciali. Una delle ragioni per cui la *lean production* è diventata un modello popolare di strategia vincente per il management dell'industria automobilistica mondiale, è che le ricerche empiriche condotte per molti anni (Shimada, MacDuffie 1987; Krafcik, 1988; MacDuffie, 1995) ne hanno documentato gli effetti sul risultato economico dell'impresa. *The Machine that Changed the World*, un libro di grande successo basato in parte sui risultati di queste ricerche ha reso popolare il modello di *lean production* e ipotizzato che si sarebbe diffuso negli impianti di produzione di tutto il mondo (Womack, Jones, Roos, 1990). Attualmente, i ricercatori sono attivamente impegnati a dibattere e analizzare se la *lean production* stia effettivamente dilagando nel mondo o se la si sia adattata in modo da conformarsi ai differenti contesti culturali e istituzionali. Questi studi stanno dimostrando che di fatto la *lean production* non si sta diffondendo in un modo uniforme che assomigli semplicemente alla *one best way* di tayloriana memoria o a un modello strategico vincente di produzione e tecnica di gestione delle risorse umane. Camuffa, Volpato, Comacchio e Micelli (1995) descrivono l'oggetto dei loro studi in ambito sud-europeo come un "modello mediterraneo di *lean production*". In Germania, il movimento dei lavoratori ha un proprio concetto di lavoro di squadra che cerca di essere l'equivalente funzionale del sistema di lavoro alla Toyota che è alla base della *lean production*. Si trovano altre varianti interessanti in Gran Bretagna, Australia e persino in impianti statunitensi come NUMMI e Saturn, e nei vari stabilimenti GM, Ford e Chrysler. Il nostro compito è quindi di comprendere, in primo luogo, perché queste variazioni esistono, e poi di valutare i loro effetti sui risultati delle aziende e sugli interessi economici dei lavoratori.

La stessa cosa si sta ora verificando per i *networks* di ricerca attivi in altre industrie del settore dell'acciaio, delle telecomunicazioni, dell'abbigliamento, bancario, dei semiconduttori, e del trasporto aereo. Queste "reti" stanno conducendo esperimenti con dei metodi di ricerca che rispecchiano esattamente i principi del modello di *adaptive learning*, basandosi cioè su una profonda conoscenza istituzionale dell'industria e dell'ambiente organizzativo, partendo da un approccio più ampio per valutare come le singole prassi, come per esempio il lavoro di gruppo, si adattano alle culture ed istituzioni locali, e usando degli strumenti quantitativi per calcolare gli effetti delle differenti pratiche su di una serie di risultati significativi per i vari interessi presenti all'interno del luogo di lavoro: quelli dei lavoratori, dei sindacati, delle aziende, e della società. Questo lavoro avvalorava in modo sostanziale l'idea che le prassi di lavoro non possano essere osservate o studiate in sé, giacché sono strettamente intrecciate o raggruppate in "fasci" nei quali i loro effetti combinati sono maggiori degli effetti dei cambiamenti marginali delle singole prassi.

Il ruolo del potere nella Gestione delle Risorse Umane. Una delle tematiche più trascurate

**Gli studi sulle relazioni
industriali
internazionali**
Thomas A. Kochan

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

nello studio delle politiche delle risorse umane è il potere di chi interviene nei meccanismi decisionali strategici e prende parte ai processi di governo delle imprese (cioè professionisti delle risorse umane, leaders sindacali, i rappresentanti dei lavoratori che fanno parte dei comitati direttivi, i membri delle rappresentanze aziendali, etc.) I ricercatori di relazioni industriali devono nuovamente includere il tema del potere nello studio di chi determina le strategie delle risorse umane, e di come questo influenzi il risultato dell'azienda e gli interessi dei lavoratori.

Malgrado tutta la retorica degli esperti di tecniche di gestione delle risorse umane riguardo all'importanza del coinvolgimento dei dirigenti nella pianificazione delle strategie aziendali e nei processi decisionali, la conclusione a cui sono giunti i gruppi nazionali nella prima fase di sviluppo dell'*OECD Network project* è che l'aumento dell'influenza delle relazioni umane sulla direzione dell'impresa è stato minimo (Locke, Kochan, Piore, 1995). Le nazioni che hanno dato ad esse molto peso — per legge come la Germania o per struttura industriale-organizzativa come il Giappone — continuano a farlo; le altre — come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna — nelle quali quella della gestione del personale è stata storicamente una funzione manageriale debole, tendono a mantenersi fedeli a questa tradizione.

La globalizzazione delle scelte circa gli investimenti, la dislocazione dell'impresa e le strategie competitive, sottolineano l'importanza di analizzare dal punto di vista teorico chi prende le decisioni chiave che danno una struttura precisa alle tipologie di lavoro all'interno dell'impresa. Una delle asserzioni più efficaci e durature delle relazioni industriali venne formulata da John R. Commons all'inizio di questo secolo: "l'espansione del mercato riduce il potere contrattuale dei lavoratori a meno che le istituzioni — sindacati o governo — si adattino in conseguenza e sottraggano i salari alla competizione". Come suggerisce la relazione preparata da Marginson (e altri) per questo Congresso, la transnazionalizzazione delle imprese aumenta la gamma delle opzioni a disposizione dei datori di lavoro riguardo alla scelta della collocazione geografica degli impianti e al tipo di strategie di gestione delle risorse umane da adottare nei differenti siti produttivi. Questo maggior numero di opzioni offre ai datori di lavoro un considerevole potere nei negoziati con i governi nazionali e i lavoratori delle diverse realtà geografiche. Fino ad oggi, gli sforzi in direzione di una contrattazione collettiva transnazionale, le norme legislative dei singoli Stati, o la negoziazione di accordi commerciali (cioè NAFTA, GATT etc.) non sono stati in grado di controbilanciare questo spostamento del potere contrattuale.

Un esperimento su questo problema viene condotto nella Comunità Europea con l'adozione della direttiva che prevede la creazione di un Comitato Aziendale Europeo. Ci sono tuttavia buone ragioni per dubitare che queste istituzioni riusciranno a uguagliare il livello dei contributi e dei risultati dei comitati aziendali tedeschi che le hanno ispirate e che ne sono stati il modello (Rogers, Streeck 1995). L'esame del ruolo e degli effetti di questi nuovi comitati aziendali e di altre innovazioni istituzionali che cercano di coinvolgere i rappresentanti dei lavoratori in un esame congiunto sulle strategie di gestione delle risorse umane e nelle strategie delle imprese, è un compito importante per il futuro.

L'adattamento istituzionale e la capacità di apprendere dagli altri si sono spinti, nel campo della pratica della gestione delle risorse umane, molto più avanti che in ogni altra area delle relazioni industriali. Il confronto competitivo internazionale — nel quale la Xerox ha fatto da pioniere — è ora una prassi comune in molte aziende. La crescita di imprese transnazionali fornisce quindi un'opportunità di strutturare la ricerca che ci mette al corrente circa le tipologie internazionali di risorse umane.

4. Il futuro della rappresentanza dei lavoratori.

Non esiste alcun problema in questo momento che sia più vicino al nocciolo centrale delle relazioni industriali — né più dibattuto — della questione di come siano rappresentati i lavoratori nei rapporti di lavoro e negli affari politici nazionali.

La crisi vissuta in tutto il mondo dal sindacato ha occupato quasi tutto l'ultimo ventennio. In molti (ma non in tutti) dei paesi rappresentati in questo Congresso, il tesseramento è crollato, l'influenza politica declinata, mentre si è accresciuta la resistenza del management nei confronti della contrattazione collettiva. Tuttavia, gli esempi della Polonia e del Sudafrica dimostrano che i nostri più profondi valori — l'idea che istituzioni forti e indipendenti che diano voce ai lavoratori sono vitali per la democrazia — hanno anche oggi lo stesso valore che in passato. Il problema che deve quindi essere posto al centro dei nostri

dibattiti e delle nostre analisi non è sul “se”, ma piuttosto sul “come” dare effettivamente voce ai lavoratori all’interno dell’impresa e a livello politico.

Il progresso in quest’area inizia con il riconoscimento del fatto che i sindacati si trovano sotto pressione per ragioni che non sono semplicemente politiche. Dobbiamo rivolgere uno sguardo fortemente *analitico* ai problemi e chiederci perché i sindacati tradizionali stanno subendo tale pressione, e in quale modo potrebbero adattarsi alla nuova economia internazionale e al nuovo tipo di forza lavoro. Una prospettiva internazionale è particolarmente significativa qui, poiché alcune organizzazioni sindacali e alcune forme istituzionali di rappresentanza sembrano avere più successo di altre.

Quali risposte provvisorie suggeriscono le nostre ricerche in merito alla vitalità di forme alternative di rappresentanza dei lavoratori? Berndt Keller, nel suo contributo come relatore, osserva che in diversi paesi si sovrappongono una vasta gamma di forme differenti di rappresentanza e partecipazione dei lavoratori. Questa miscela include, a partire dal livello micro per arrivare a quello macro delle relazioni industriali, quei processi come per esempio i sistemi di lavoro che comportano il coinvolgimento del lavoratore nella prestazione lavorativa stessa, oppure ciò che egli chiama la partecipazione *on-line*, oppure i gruppi istituiti per la soluzione di problemi al di fuori del processo produttivo, le commissioni sindacato-management, i consigli aziendali, la contrattazione collettiva a vari livelli (linea di produzione, impresa, industria, regione, etc.), la co-determinazione o altre forme di rappresentanza a livello di consiglio d’amministrazione dell’impresa, gli accordi sulla partecipazione azionaria dei lavoratori, e svariate forme di consultazione tripartita.

Questa ampia gamma di istanze e di processi di rappresentanza sembra appropriata, considerando la diversità della forza-lavoro moderna e la varietà dei contratti di lavoro che esistono nelle nostre economie. È improbabile che un singolo modello o processo sia sufficiente. Comunque, Keller sottolinea anche come spesso questi accordi partecipatori e rappresentativi non si coordinino insieme a formare un “sistema” coerente. Il problema più specifico sembra essere come essi integrino o sostituiscano le forme più tradizionali di contrattazione collettiva e attività sindacale. Benché la contrattazione collettiva continuerà a fungere da veicolo importante per la rappresentanza dei lavoratori, quelle organizzazioni sindacali che la intenderanno come il solo e unico mezzo per dar voce ai lavoratori a livello aziendale, lo faranno a loro rischio e pericolo. Everett Kassalow (1983) ha chiarito questo punto in un articolo preparato dodici anni fa per il sesto Congresso Mondiale dell’IIRA di Kyoto. Ed oggi è una predizione addirittura ancora più accurata di quanto non fosse allora. Le relazioni che verranno discusse in questo Congresso suggeriscono alcune ipotesi riguardo a quali siano i “luoghi” di rappresentanza e i processi più adatti nell’attuale situazione. Quei sistemi che prevedono una partecipazione direttamente nella strutturazione della prestazione lavorativa hanno maggiori possibilità di sopravvivere a lungo, e si stanno dimostrando più efficienti dei processi di risoluzione dei problemi *off-line*. In Europa i consigli aziendali che rappresentano tutti i lavoratori di un’impresa sembrano essere cresciuti d’importanza in rapporto ai sindacati e alla contrattazione collettiva (Turner, 1991). I sindacati e i consigli aziendali nazionali che sono stati in grado di sviluppare degli accordi di collaborazione o di cogestione con gli imprenditori (Katz, Sabel, 1986; Verma, Cutcher-Gershenfeld, 1993; Rubinstein, Kochan, Bennett 1993) hanno avuto più successo nell’adattarsi alle mutazioni ambientali, di quelli che sono rimasti isolati o “imprigionati” dagli standards o dalle tradizioni delle loro organizzazioni nazionali. Ciò suggerisce che le innovazioni nasceranno da organizzazioni decentralizzate e radicate nel territorio legate sia alla singola impresa sia, in orizzontale, ad altri gruppi della loro comunità. I sindacati che offrono servizi utili relativi al mercato del lavoro, e che riescono a conservare la fedeltà dei lavoratori mentre essi passano da un datore di lavoro all’altro e attraversano differenti fasi loro carriera, hanno più successo di quelli il cui tesseramento dipende dall’impiego in un determinato posto di lavoro (Hammarstrom, 1994). I sindacati i cui leaders rispecchiano la composizione demografica degli iscritti godono di maggior seguito di quelli che, al contrario, hanno una leadership elitaria (Eaton, 1993). I sindacati che non impongono agli imprenditori con i quali contrattano costi economici troppo gravosi, rispetto a quelli dei loro concorrenti non sindacalizzati, hanno più successo di quelli che propongono un alto costo differenziale tra impresa sindacalizzata e non (Blanchflower, Freeman, 1992). I sindacati che rappresentano gli interessi generali di tutti i lavoratori contribuiranno maggiormente alla crescita economica e al benessere dei paesi di recente industrializzazione rispetto a quelli che rappresentano gli interessi di un solo gruppo ristretto di lavoratori (World Bank, 1995). I sindacati che offrono una vasta gamma di servizi ai propri membri — dall’assistenza individuale relativa alla

**Gli studi sulle relazioni
industriali
internazionali**
Thomas A. Kochan

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

risoluzione delle controversie di lavoro alla formazione professionale, dalla contrattazione collettiva alla presenza quotidiana nei processi decisionali, etc. — avranno più successo di quelli che promuovono solo una o una parte di queste attività.

Queste sono per la maggior parte ipotesi che, nel migliore dei casi, a questo punto della ricerca, sono parzialmente suffragate da prove. Io le presento qui solo per stimolare ulteriori ricerche che approfittino dei laboratori sperimentali che si vanno formando naturalmente in tutto il mondo, ora che i sindacati e le altre istituzioni rappresentative stanno cercando di adattarsi. Il nostro obiettivo è di trovare modi più creativi per sottoporre ad esame queste o altre ipotesi relative a ciò su cui si fonderanno in futuro le effettive istituzioni rappresentative dei lavoratori. È ora di superare certi dibattiti estenuanti, di smettere di discutere se i sindacati abbiano o meno perduto la loro ragion d'essere, o se essi siano destinati a divenire un ricordo del passato.

I dirigenti sindacali sono stati più lenti degli imprenditori nell'imparare gli uni dagli altri. Tuttavia, gli Australiani hanno provato che ciò è possibile e potrebbero fungere da modello per le loro controparti in altri paesi. Il loro viaggio di studio in Europa e la pubblicazione di *Australia Reconstructed* (1987) hanno risvegliato il dibattito che ha portato ai cambiamenti nelle politiche e nelle strutture del lavoro che stanno ora verificandosi in quel paese (Lansbury, Niland, 1995). Gli attuali e i precedenti leaders sindacali del Sudafrica stanno facendo la stessa cosa e la nuova bozza di legislazione del lavoro offre un laboratorio per mettere alla prova la capacità di adottare in modo appropriato prassi e modelli di altri. Il Trade Unions Congress inglese ha discusso da un lato la relazione tra consigli aziendali e accordi di governo di stile europeo, dall'altro gli approcci statunitensi alla partecipazione dei lavoratori e gli accordi di collaborazione tra sindacato e impresa. Persino negli Stati Uniti, dove il movimento dei lavoratori ha sempre rifiutato modelli di rappresentanza mutuati da altri paesi, vi è un numero crescente di dirigenti sindacali che mostra di voler studiare il funzionamento dei consigli aziendali, dei consigli di rappresentanza, e di altre soluzioni in materia in aggiunta al modello americano di contrattazione collettiva basato sulla rappresentanza esclusiva. Il nostro scopo è di fornire dati e fatti desunti dalle esperienze internazionali, in modo da sostenere queste discussioni all'interno delle organizzazioni sindacali nazionali e da ampliare la gamma degli approcci alternativi da considerare.

6. Negoziati e risoluzione delle vertenze.

La contrattazione collettiva è stata e continuerà ad essere lo strumento principale dei lavoratori e degli imprenditori per decidere insieme i termini e le condizioni di lavoro. Tuttavia, a causa dei mutamenti che abbiamo esaminato nella composizione della forza lavoro e nelle strutture istituzionali per la rappresentanza dei lavoratori, è chiaro che in futuro ci sarà bisogno di una maggiore varietà di strutture e processi per i negoziati, per la risoluzione dei conflitti e delle controversie, e per la partecipazione dei lavoratori. Inoltre — come si dimostrerà in alcuni dei seminari speciali del Congresso — gli strumenti, le più moderne tecniche negoziali e di risoluzione dei conflitti stanno mutando. Ad esse vengono dati vari nomi, quali contrattazione basata sui reciproci interessi, contrattazione a profitto reciproco, *win-win negotiations*, ADR, etc.

Molte tra queste nuove tecniche sono innovazioni americane che vengono ora discusse e sperimentate in altri contesti nazionali. Essenzialmente, hanno tutte in comune il tentativo di abbandonare lo stereotipo di contrattazione distributiva all'americana, che incomincia con una lunga lista di drastiche richieste, lentamente ridimensionate fino al momento in cui la minaccia di uno sciopero produce una raffica di compromessi dell'ultima ora e alla fine un accordo. Attualmente abbiamo esempi, tra gli altri, della loro applicazione in Europa orientale, Australia, Israele, Irlanda, Sudafrica e Gran Bretagna. Ovviamente, ogni paese deve adattare queste tecniche alla sua particolare cultura negoziale, ma è comunque evidente che alcune di queste prassi sono adattabili e trasferibili. Altrettanto vale per alcuni dei loro limiti. Come hanno dimostrato numerosi casi di *interest-based bargaining* negli Stati Uniti, i gruppi di contrattazione usano queste nuove tecniche a proprio rischio e pericolo, se non "educano" a riguardo chi li ha istituiti. Le pressioni esistenti all'interno delle organizzazioni costringono gli attori del negoziato ad impegnarsi solo nei simboli tipici più visibili della contrattazione "dura".

I negoziati, la risoluzione delle dispute e la risoluzione cooperativa dei problemi sono stati molto utili al nostro settore come mezzi per tradurre in pratica i nostri valori. Se queste tecniche falliscono, i sistemi di relazioni industriali non riescono a promuovere questi valori

nelle rispettive società, e si trasformano al contrario in costi che i politici e l'opinione pubblica cercano di minimizzare o eliminare. La posta in gioco legata allo sviluppo di queste nuove tecniche e al loro adattamento agli odierni problemi e contesti del lavoro è quindi molto alta. Per questa ragione, alcuni seminari speciali sono stati dedicati a queste problematiche, e io propongo che l'IIRA ponga particolare impegno nel favorire la crescita di networks e gruppi internazionali che incoraggino lo studio e la diffusione del sapere e delle capacità ad esso relative.

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

7. Democrazia, sviluppo e relazioni industriali.

Gli studiosi di relazioni industriali hanno sempre sostenuto che il sostegno a favore di condizioni minime di lavoro, della libertà di associazione, dei liberi sindacati, della contrattazione collettiva, e delle istituzioni necessarie a dar voce ai lavoratori sono caratteristiche indispensabili di una società democratica e contribuiscono allo sviluppo economico nelle nazioni di recente industrializzazione. Questi sono i principi basilari che hanno guidato il lavoro dell'ILO nei settantasei anni della sua storia. La tesi corrente è che l'incapacità di rispettare tali principi produrrà o rinforzerà le società totalitarie e frenerà il progresso economico delle classi lavoratrici. Il risultato sarà quello di una strategia di industrializzazione di cui beneficerà solo un gruppo ristretto di investitori, i professionisti con una cultura di alto livello e coloro che fanno parte o hanno accesso al potere politico.

Questi principi non hanno trovato posto nella maggior parte delle differenti teorie di sviluppo economico, né nelle politiche di molti paesi di recente industrializzazione. Al contrario, essi hanno dovuto combattere con modelli macroeconomici di sviluppo che sottolineano l'importanza dell'investimento e di solito ignorano o guardano con scetticismo ai diritti dei lavoratori e alle condizioni di lavoro. Questi modelli e coloro che li sostengono temono che i sindacati distorcano il mercato del lavoro gonfiando i salari per una *élite* all'interno dei settori tradizionali dell'economia, incoraggiando l'eccessiva espansione del settore pubblico, gli ingiustificati finanziamenti ad imprese private inefficienti, i conflitti tra sindacato e imprenditori, conflitti che scoraggiano ulteriormente gli investimenti. I paesi che permettono che ciò accada tendono a seguire la cosiddetta strategia di sviluppo sostitutiva delle importazioni (cio che protegge e sostiene le industrie nazionali meno efficienti dalla concorrenza internazionale).

La strategia di sviluppo alternativa è quella di incoraggiare le esportazioni sfruttando i vantaggi relativi dei paesi in via di sviluppo, ed in particolare quelli riguardanti il costo del lavoro rispetto alle nazioni maggiormente industrializzate. Per mantenere il vantaggio relativo basato sui costi del lavoro, i paesi che seguono delle strategie improntate alla crescita delle esportazioni ritengono necessario mantenere bassi i salari, limitare o controllare i sindacati ed eliminare il conflitto occupazionale, così da conservare un'economia attraente per gli investitori e i clienti stranieri. L'educazione e la formazione al lavoro diventano importanti quando un'economia passa gradualmente da una produzione di beni e servizi basati sul lavoro intensivo ad una caratterizzata da una più alta tecnologia e da un maggior valore aggiunto. Tuttavia, la promozione dell'investimento in educazione e formazione non determina automaticamente la democratizzazione delle istituzioni e delle prassi del mercato del lavoro (Amsden, 1989). I paesi che hanno mietuto più successi, misurati dai loro tassi di crescita economica, utilizzando negli ultimi decenni questo modello di sviluppo, sono Singapore, Hong Kong, Taiwan e Corea. Essi fungono ora da modello per i loro vicini meno sviluppati: Malaysia, Indonesia, e persino Cina e Vietnam.

C'è una qualche alternativa a questi approcci contrastanti allo sviluppo economico e alle relazioni industriali? Io credo che rispondere a questa domanda sia una delle più grandi sfide che attendono lo studio delle relazioni industriali nelle nazioni di recente industrializzazione di tutto il mondo. Una relazione della Banca Mondiale in via di pubblicazione, dal titolo *World Development Report 1995: Workers in an Integrated World*, concorda sulla necessità di una strategia alternativa per collegare le politiche del lavoro e dello sviluppo economico. È un punto di partenza molto utile per la creazione di un nuovo modello che riesca a soddisfare sia le esigenze dell'accresciuta efficienza del mercato, sia quelle del benessere dei lavoratori, secondo modi che siano coerenti con i nostri valori. La relazione propone che le vie per collegare lavoro e sviluppo siano: 1) identificare e difendere le condizioni minime di lavoro, la cui violazione è incompatibile con i più elementari valori morali (cioè discriminazione, lavoro forzato o rischioso, etc.); 2) riconoscere e dare sostegno a libere organizzazioni sindacali che promuovano la democrazia e diano voce ai lavoratori,

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

senza però diventare una *élite* interna che rappresenti solo una minima parte della popolazione; 3) incoraggiare lo sviluppo di istituzioni sul posto di lavoro che consentano ai lavoratori e ai loro rappresentanti di tenere sotto controllo e far rispettare le condizioni di lavoro conformi ai loro particolari bisogni, risorse e livelli di sviluppo; 4) promuovere gli investimenti nel settore dell'educazione, della formazione e dei programmi che incoraggino il passaggio da un lavoro a bassa produttività ad un lavoro ad alta produttività; 5) dare sostegno al libero mercato, al libero commercio e alla mobilità di capitali e risorse di lavoro. Il fatto che la relazione della Banca Mondiale sottolinei la necessità di pensare a nuove strade per collegare politiche del lavoro e dello sviluppo è un segnale importante, ma noi dobbiamo andare oltre nell'identificare *come* tutto ciò sia effettivamente realizzabile. La Banca Mondiale dice poco o nulla sui modelli di rappresentanza dei lavoratori e sulla risoluzione dei conflitti sul posto di lavoro che siano in grado di adempiere alle funzioni sopra elencate. Questo compito spetta a noi studiosi di relazioni industriali, e non ci mancano certo le opportunità per farlo. Quattro aree del mondo — Asia orientale, Africa (specialmente Sudafrica), Europa orientale e America Latina — ci offrono dei laboratori per sperimentare le diverse strategie di collegamento tra sviluppo economico e politiche di relazioni industriali. Ognuna rappresenta una sfida speciale alla teoria e alla prassi delle relazioni industriali.

Asia. I rapidi tassi di crescita delle quattro tigri asiatiche (Hong Kong, Corea, Taiwan e Singapore) sembrano sfidare seriamente le supposizioni e le teorie sviluppate dagli studiosi occidentali di relazioni industriali. Come dobbiamo interpretare il successo di questi paesi e la loro generale mancanza di principi democratici nelle relazioni industriali?

Il provocatorio articolo di Hyo Soo Lee redatto per questo Congresso invita gli studiosi occidentali di relazioni industriali ad adottare una nuova prospettiva nello studio dei rapporti di lavoro nelle imprese e nelle economie asiatiche. Egli suggerisce che l'eredità confuciana delle culture asiatiche mal si adatta ai presupposti di base della teoria occidentale delle relazioni industriali. Invece di guardare ai rapporti di lavoro come ad una parte di un sistema economico nel quale il contrasto di interessi e il conflitto tra impresa e sindacato sono al centro dei nostri modelli, bisognerebbe fondare lo studio delle relazioni industriali su un modello d'impresa che vede i rapporti di lavoro come parte del più vasto sistema di produzione e governo dell'organizzazione aziendale. Invece di considerare il conflitto come l'ordine naturale, Hyo Soo Lee sostiene che la teoria asiatica delle relazioni industriali debba piuttosto assimilare i valori che gli Asiatici attribuiscono all'armonia, al rispetto dell'autorità e allo sviluppo della mente — sia nel suo aspetto analitico, che in quello attitudinale — ed usarli come nucleo centrale per comprendere il modo in cui gli Asiatici affrontano i rapporti di lavoro e le relative tematiche.

Ciò non significa che il conflitto non sia presente o che la sua soppressione da parte delle politiche statali o di stili autoritari di gestione aziendale debba essere legittimata. Al contrario, egli prova come gli episodici alti e bassi del conflitto nell'industria coreana corrispondano con i periodi di soppressione ed esplosione delle tensioni sul posto di lavoro che si verificano quando lo Stato e gli imprenditori non riescono ad individuare dei modi accettabili per coniugare risorse umane e strategie di produzione. Egli sostiene quindi che i modi in cui i lavoratori si esprimono e difendono i propri interessi nell'impresa e negli affari nazionali deve tenere conto di questi valori culturali, delle politiche statali e di queste considerazioni organizzative.

Questa argomentazione implica l'esistenza di uno spazio per i sindacati e le altre istituzioni rappresentative dei lavoratori nei modelli asiatici di relazioni industriali, tale però da necessitare della guida di una teoria più forte su come utilizzare al meglio ed integrare le capacità, le opinioni, e le motivazioni dei lavoratori con sistemi di produzione che comportino vantaggi reciproci e siano governati da regole per l'equa distribuzione dei guadagni. In questo senso, i paesi asiatici hanno più probabilità di imparare qualcosa dal modello di "sviluppo tardivo" del Giappone (Dore, 1973) che non da una prospettiva occidentale che predilige valori ed istituzioni delle relazioni industriali occidentali o modelli di sviluppo neo-liberali. Affinché le teorie occidentali relative al conflitto e alla contrattazione collettiva indipendente risultino utili in questo contesto culturale, devono essere mutate e considerevolmente adattate.

Questo quadro delle relazioni industriali asiatiche provocherà, con ogni probabilità, aspri dibattiti nel nostro campo. Alcuni lo giudicheranno un abuso del confucianesimo volto a razionalizzare la repressione dei diritti dei lavoratori e dei valori democratici; altri un tentativo di imparare dalle politiche di risorse umane, dalle strategie competitive, e dalle

strutture di governo societario che hanno contribuito alla rapida crescita del Giappone nel periodo postbellico (Aoki, 1988). Benché io non sia in grado di risolvere questo importante dibattito, so che i nostri modelli ed i valori occidentali concernenti le relazioni industriali spiegano altrettanto male le ragioni dei significativi risultati raggiunti dai paesi asiatici e dal Giappone in particolare nel dopoguerra. Una teoria delle relazioni industriali che funzioni bene per l'Asia deve ancora essere inventata.

Europa orientale. La trasformazione politica dell'Europa orientale pone una sfida differente ma altrettanto fondamentale: la crescita del pensiero economico neo-liberale, relativa in special modo alla cosiddetta *shock therapy* della Polonia, ha lasciato ai lavoratori di quel paese delle istituzioni di rappresentanza piuttosto deboli livello d'impresa (Weinstein, 1995). Tutto ciò sembra particolarmente ironico, se si considera il ruolo svolto da Solidarnos nel guidare la trasformazione politica nazionale e nello stimolare la nascita di movimenti analoghi in altri paesi dell'Est europeo.

Attualmente, vengono avanzati vari dubbi sull'efficacia della *shock therapy* e di simili politiche neo-liberali seguite nell'area orientale. Amsden, Kochanowitz e Taylor (1995), ad esempio, sostengono che queste strategie non sono riuscite ad imparare dai modelli di "sviluppo tardivo" delle nazioni asiatiche sopra presentate; suggeriscono inoltre che investimenti nel settore dell'educazione, un'equa distribuzione del reddito, adeguate politiche governative, e una burocrazia statale istruita ed efficiente, sono la chiave dello sviluppo economico odierno. Tuttavia, persino questi critici hanno poco da dire sul ruolo delle istituzioni che regolano le relazioni industriali. È compito dei ricercatori del settore colmare questo vuoto.

La maggior parte dei nuovi governi dell'Europa orientale ha emanato leggi sul lavoro che garantiscono i diritti delle organizzazioni sindacali, la contrattazione collettiva, e, in alcuni casi, consigli aziendali o istituzioni simili per dar voce ai lavoratori nelle scelte strategiche e nella gestione dell'impresa. Importante è stata in proposito la funzione consultiva esercitata da numerosi esperti occidentali di relazioni industriali nella redazione di queste leggi. Altri stanno fornendo assistenza tecnica riguardo alla creazione e all'amministrazione delle agenzie di intermediazione, ai sistemi di arbitraggio, ai tribunali del lavoro e alla formazione di rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori nel campo delle tecniche negoziali e della risoluzione delle controversie. Il passo successivo dovrebbe essere l'applicazione di tali leggi, istituzioni e strumenti, e la documentazione del contributo da loro fornito allo sviluppo democratico e al miglioramento dei risultati economici di questi paesi. I seminari speciali dedicati ai negoziati offrono un contesto appropriato nel quale affrontare queste tematiche.

Sudafrica. Il Sudafrica offre un'occasione molto speciale agli studiosi e ai *policymakers* di relazioni industriali per sperimentare e al tempo stesso apprendere nuovi modi per integrare crescita e sviluppo con politiche e istituzioni del mercato del lavoro. Per avere successo in Sudafrica, le relazioni industriali devono contribuire all'enorme compito di contribuire alla creazione di posti di lavoro e di promuovere gli investimenti, e contemporaneamente redistribuire la ricchezza, migliorare il tenore di vita, e superare la lunga storia di discriminazione e divisioni sociali del suo passato all'insegna dell'*apartheid*. La bozza del nuovo codice relativo ai rapporti di lavoro ha beneficiato dei contributi di numerosi esperti internazionali, compresi i membri dell'IIRA. Si ispira largamente al modello tedesco di relazioni industriali, che enfatizza i sindacati organizzati per settori industriali, la contrattazione settoriale, e i consigli aziendali. Inoltre, l'ambizioso piano governativo di ricostruzione e sviluppo (*Reconstruction Development Plan*) riconosce la necessità di collegare mercato del lavoro e politiche macroeconomiche e sociali come condizione per il graduale miglioramento del tenore di vita. I termini di riferimento usati dalla *Comprehensive Labor Market Commission* del Ministero del lavoro, recentemente creata, lanciano questa sfida a chiare lettere:

"Il (Reconstruction Development Plan) RDP è profondamente radicato in un forte impegno in favore della creazione di posti di lavoro, di retribuzioni e condizioni di lavoro giuste, della democrazia industriale e dell'eliminazione della discriminazione basata sulla razza e il sesso nel mercato del lavoro. Politiche attive del mercato del lavoro, il miglioramento della produttività, e uno stabile ambiente macroeconomico sono meccanismi chiave per il raggiungimento degli obiettivi relativi all'occupazione del RDP".

Il Sudafrica è ben rappresentato in questo Congresso. Sono molto felice di dare il benvenuto dell'IIRA a questi delegati e fare loro le congratulazioni per il ruolo guida esercitato dalle organizzazioni sindacali democratiche nel processo di trasformazione politica e sociale del

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

loro paese. I loro successi, insieme a quelli dei colleghi dell'Europa orientale, sono i contributi più significativi alla democrazia e alla libertà del nostro tempo. Ora essi affrontano la sfida di far funzionare il nuovo Sudafrica, e io spero che i dibattiti che si svolgeranno in questa sede e i *networks* di esperti che li continueranno possano aiutarli a vincere.

America Latina. La situazione dell'America Latina è per ragioni diverse ugualmente interessante. Nel corso dell'ultimo decennio, il movimento verso la democrazia in quest'area è stato imponente. Insieme ad esso avanzano le stesse sfide per la diffusione e l'applicazione dei principi democratici delle relazioni industriali. La pressione in tal senso è aumentata a causa del *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) e dall'obiettivo riconosciuto di estenderlo ad altri paesi dell'America centrale e meridionale. I dibattiti più accesi sul NAFTA nati negli Stati Uniti e in Canada vertevano sul dubbio se il Messico — e con esso altri paesi che avrebbero potuto sottoscrivere l'accordo in un secondo tempo — fosse realmente intenzionato o comunque in grado di far applicare la propria legislazione sul lavoro. Come sottolinea anche la relazione della Banca Mondiale, questo è probabilmente il modo sbagliato per promuovere il commercio e migliorare il tenore di vita. Sarebbe meglio impegnarsi nello sviluppo di istituzioni rappresentative a livello d'azienda capaci di sostenere l'applicazione di queste leggi.

Il sistema canadese di responsabilità interna per l'applicazione delle norme sulla sicurezza e la salute (e i sistemi analoghi presenti in dieci degli Stati Uniti) potrebbe fungere da modello iniziale da esaminare per una potenziale adozione. Tuttavia, questo richiede un sindacato democratico efficiente o delle istituzioni sul tipo dei consigli aziendali nei posti di lavoro. La struttura per le politiche del lavoro e lo sviluppo delineata in precedenza potrebbe servire da utile guida per decidere come riuscire ad ottenere una reale ed efficiente applicazione degli standards minimi di lavoro e un graduale miglioramento nelle condizioni di lavoro e di vita in questa parte del mondo.

8. Occupazione, condizione di lavoro e politica economica.

Se il fine ultimo della politica economica è il miglioramento del tenore di vita, allora il contributo più importante a questo obiettivo da parte delle politiche occupazionali consiste nel miglioramento del tasso di crescita dell'occupazione e della qualità delle condizioni di lavoro. Eppure, coloro che studiano questi problemi sono stati troppo a lungo divisi in due campi separati: gli economisti che considerano la crescita dell'occupazione il fine primario e giudicano gli sforzi per introdurre degli standards lavorativi minimi o migliorare le condizioni stesse di lavoro come una distorsione del mercato; e gli studiosi di relazioni industriali che sostengono le istituzioni e gli standards minimi creati per proteggere e migliorare le condizioni di lavoro. Gli articoli preparati per questo Congresso indicano che stiamo assistendo all'emersione di una nuova prospettiva analitica, che non è un semplice compromesso tra le due precedenti, ma si fonda sulla constatazione che la situazione è più complessa di quanto ognuno dei due schieramenti faccia credere. La nuova formula sostiene che le future politiche dovranno ispirarsi di più alla mutevole natura delle tipologie di lavoro e di occupazione e al ruolo giocato dalle istituzioni al livello micro delle nostre economie. Questi articoli espongono il problema piuttosto chiaramente. Le condizioni minime e i sistemi rigidi di lavoro, associati a ciò che Boyer ed altri hanno chiamato il modo fordista di produzione e regolamentazione, del lavoro stanno lasciando spazio (anche se non uniformemente) a forme di lavoro più elastiche. La flessibilità potrebbe favorire una crescita della produttività. Tuttavia, quest'ultima non ha creato un numero di nuovi posti di lavoro necessari a sostituire quelli perduti e ad assorbire la crescita dell'offerta di manodopera. Inoltre, i nuovi posti di lavoro sono, in termini qualitativi, bipolari: la crescita della produttività industriale tende ad essere associata alla perdita di "buoni" lavori da parte di operai semi-specializzati e di quadri intermedi le cui migliori alternative sono dei posti di lavoro nell'industria dei servizi con minore retribuzione. Allo stesso tempo, i mutamenti tecnologici, la natura mutevole dell'organizzazione del lavoro e altre forze stanno portando ad una maggiore domanda di lavoratori, professionisti e managers con alto livello culturale e specialistico. Il risultato finale è un salario più alto e distribuito in modo non equo e/o lunghi intervalli di disoccupazione per i lavoratori che hanno perso il posto.

Paesi diversi hanno sperimentato differenti combinazioni di risultati: gli Stati Uniti creando la più grande disuguaglianza in termini di salari, il Canada e gran parte dell'Europa vedendo crescere la disoccupazione, l'Australia registrando scarsi risultati sia in riferimento alla quantità che alla qualità. In breve, i mercati del lavoro non hanno reagito bene ai

cambiamenti strutturali ed organizzativi del mondo dell'economia. Né siamo in grado di identificare paesi le cui politiche e/o istituzioni sono risultate vincenti secondo entrambi i criteri della quantità e qualità dell'impiego. Non è stato un buon decennio per molti dei lavoratori del mondo.

Stanno tuttavia emergendo le tracce di una nuova prospettiva relativa alla teoria e all'analisi del mercato del lavoro tra coloro che esaminano con attenzione i cambiamenti nei modelli di lavoro e le *tipologie* o le *forme* delle istituzioni relative al mercato del lavoro che siano in grado di contribuire sia alla crescita della produttività che al miglioramento della qualità delle condizioni di lavoro. Questo lavoro s'incentra sui modi per collegare gli investimenti nell'istruzione e nella formazione con la determinazione dei salari (ad es. retribuzione in funzione della capacità, *gainsharing*, *profit sharing*, piani di azionariato dei dipendenti, etc.), con la progettazione dell'organizzazione del lavoro e i meccanismi per migliorare gli standards occupazionali in modo flessibile (quali i sindacati, i consigli aziendali, i comitati lavoro-impresa, i consigli di rappresentanza, i sistemi ADR). Se questo tipo di scambio e analisi tra economisti del lavoro e studiosi di relazioni industriali continua, ci sono buone possibilità di colmare la distanza tra politica economica e politica del lavoro. L'IIRA può fungere da luogo d'incontro per un tale tipo di scambio, e le relazioni che verranno discusse durante questo Congresso sono sicuramente un ottimo inizio.

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

9. Questioni metodologiche.

Le relazioni industriali comparate sono state dominate troppo a lungo da due tipi di ricerca. In primo luogo, la mancanza di un modello analitico per il confronto ha significato che la ricerca risultava prevalentemente descrittiva degli sviluppi storici o delle prassi correnti. In secondo luogo, quando si invocavano i raffronti analitici, questi tendevano ad essere a livello di sistemi nazionali o di tipologie generali. Il sistema statunitense di relazioni industriali veniva tipicamente illustrato come decentralizzato, mentre la Svezia serviva da modello di un mercato del lavoro e di un sistema di contrattazione collettiva fortemente centralizzati ed integrati. Le relazioni industriali giapponesi erano caratterizzate dai "quattro pilastri" (sindacato d'impresa, strutture di retribuzione legate all'anzianità, offensiva di primavera sui salari, e impiego a vita). Il problema di queste tipologie è che esse sorvolavano sulle variazioni nelle strategie all'interno dei sistemi nazionali, e allo stesso tempo non riuscivano a creare un quadro sintetico dei "caratteri" dei sistemi che fosse in grado di spiegare le variazioni nei livelli dell'occupazione. I tentativi più seri in questa direzione vennero effettuati dagli economisti che tentarono di predire l'andamento dell'inflazione e dell'occupazione a seconda del livello di centralizzazione della contrattazione (Cameron, 1984; Calmfors, Drifill, 1988). Anche in questo caso, il disaccordo su come classificare alcuni sistemi ha condotto alla confusione sui risultati, e questa ricerca, benché ricca dal punto di vista dei dettagli istituzionali, non è riuscita a creare la struttura analitica adatta per permettere di vagliare le ipotesi e necessaria per far progredire l'analisi stessa.

La nuova ricerca internazionale segue una prospettiva più "micro" e più comparativa ricorrendo all'analisi delle prassi comuni e di quelle differenti, e agli orientamenti all'interno e attraverso i sistemi nazionali. Nei progetti di *network* dell'OECD e in quelli asiatici relazioni industriali/relazioni umane utilizziamo i cambiamenti in quattro diversi ambiti come finestre sugli sviluppi all'interno e attraverso i sistemi nazionali: organizzazione del lavoro, strutture retributive, sicurezza del lavoro, formazione e preparazione professionale. Seguendo il principio della prospettiva *adaptive learning*, contestualizziamo i confronti tra questi fattori in base al loro sistema generale, riconoscendo — secondo i suggerimenti di Locke e Thelen (1995) — che ogni fattore gioca un ruolo differente all'interno di un particolare sistema di relazioni industriali. Dobbiamo quindi essere attenti a questi differenti contesti, quando introduciamo un confronto.

Rogers e Streeck (1995) e Freeman (1994) hanno seguito un approccio simile nei loro studi recenti sui consigli aziendali e sui mercati del lavoro in vari paesi; il vantaggio che questa metodologia offre è quello di coniugare dei confronti ben strutturati, indispensabili per vagliare le ipotesi, con una profonda comprensione istituzionale, che è basilare per trarre delle conclusioni riguardo all'applicabilità di queste strategie in contesti differenti.

In alcune aree possiamo spingerci anche più avanti ed effettuare dei confronti quantitativi, laddove esistono o possono essere raccolti dei dati internazionali, come nel caso del progetto di gestione delle risorse umane della Cranfield University (Brewster, Hegewish, 1994), del precedente studio *Industrial Democracy in Europe* (IDE, 1981), o dei vari studi internazio-

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

nali sulla "densità" sindacale (Visser, 1994; Blanchflower, Freeman, 1992) e sull'attività di sciopero (Hibbs, 1976; Shalev, 1983). In definitiva, sarà la combinazione di raffronti accuratamente contestualizzati, di profonde analisi istituzionali, e di raffronti su vasta scala quantitativa a rinvigorire questo campo, se avremo successo nel promuovere il dialogo tra gli studiosi che adottano questi differenti approcci.

Questo ci conduce infine alla questione dei progressi nelle metodologie per la ricerca internazionale. Nel corso degli ultimi anni, i membri dell'IIRA hanno cominciato a sperimentare l'uso delle comunicazioni elettroniche via rete *E-mail* come fonte di scambio di informazioni e di dibattito. Io credo che questa tecnologia, benché ancora ad uno stadio sperimentale e se utilizzata nel modo giusto, sia in grado di abbassare i costi della ricerca e del dialogo internazionale, e allo stesso tempo velocizzare il trasferimento di conoscenze utili e di sapere. Si possono discutere gli articoli sulla base della prima stesura, scandagliare i rompicapi della ricerca e discutere di questioni politiche. Spero che tutti i presenti prenderanno in considerazione il *network* sulle tecnologie presentato in questo Congresso, insieme ai vari modi possibili per utilizzarle in modo creativo, e spero anche che avremo la possibilità di sperimentare l'uso di bollettini elettronici su argomenti di particolare interesse. La proposta per un uso di questo tipo nell'ambito del lavoro e della risoluzione delle dispute occupazionali verrà discussa in occasione di molti seminari speciali dedicati a questo argomento. Non vedo l'ora di imparare qualcosa da questo esperimento e da tutti quelli analoghi che potrebbero prendere vita come risultato di questo Congresso.

10. Collegare la ricerca alla politica e alla pratica.

Se vogliamo mantenerci fedeli alle nostre tradizioni, dobbiamo essere attivi nell'usare la nostra ricerca per ispirare dei dibattiti sulle politiche pubbliche e sugli sviluppi delle prassi private. Questo è uno dei benefici di un'associazione come la nostra, che riunisce programmaticamente accademici e professionisti di tutti i rami del nostro campo. In realtà, credo che a questo punto della nostra storia abbiamo l'obbligo particolare di diventare più dinamici nell'utilizzare i nostri studi per dar forma alle alternative considerate nei dibattiti sulle strategie, per il semplice motivo che, in tante situazioni, degli aggiustamenti congiunturali di politiche o prassi già esistenti non sono più sufficienti per far fronte alle sfide odierne.

Concedetemi un esempio familiare per chiarire questo punto. Negli Stati Uniti, abbiamo recentemente cercato di trovare un compromesso tra capitale e lavoro, in modo da modernizzare la legislazione americana sul lavoro e l'occupazione. La Commissione sul Futuro delle Relazioni Lavoratori-Management, abilmente guidata dal suo presidente (il precedente *Secretary of Labor*, nonché presidente dell'IIRA John Dunlop), si è impegnata per due anni nella messa a punto di raccomandazioni per aggiornare le nostre leggi a sostegno della partecipazione dei lavoratori, per una riduzione dei conflitti che nascono dal diritto dei lavoratori di aderire a un sindacato e per incoraggiare la risoluzione privata delle dispute sul posto di lavoro. Il risultato, almeno fino ad oggi, continua ad essere purtroppo ad un punto morto. Né le associazioni sindacali dei datori di lavoro, né i lavoratori sono stati in grado o hanno voluto negoziare dei compromessi per migliorare il funzionamento del sistema attuale. Né i rappresentanti delle due parti che hanno depresso davanti alla Commissione o partecipato ad essa hanno mostrato di voler prendere in seria considerazione nessun approccio o idea veramente nuovi per strutturare le relazioni tra lavoratori e impresa.

Di conseguenza, le raccomandazioni della Commissione hanno evitato di proporre ogni alternativa alle istituzioni statunitensi attuali quali i consigli aziendali, le commissioni di rappresentanza, l'azionariato dei dipendenti, i tribunali del lavoro, o diverse forme di rappresentanza individuale o non esclusivamente sindacale. I temi del governo dell'impresa e il debole ruolo delle risorse umane non sono stati affrontati, poiché questo avrebbe aperto un dibattito sulla natura delle funzioni oggettive delle imprese americane. La struttura, la gestione e la leadership del movimento dei lavoratori non sono state analizzate criticamente, anche se alcune di queste caratteristiche potrebbero limitare la diffusione delle innovazioni. La Commissione non è stata neppure in grado di criticare vigorosamente il modo in cui la politica del lavoro è posta rispetto all'elaborazione di strategie economiche o al processo politico, benché nei nostri scritti individuali alcuni tra noi che facevano parte della Commissione abbiano criticato la politica del lavoro degli U.S.A., perché marginalizzata come "politica che riguarda specifici gruppi d'interesse" invece che trattata come un aspetto integrale della politica e della strategia economica della nazione.

Il senso di questo esempio parziale è semplice. Anche se la comunità dei ricercatori desidera affrontare queste problematiche sempre più fondamentali e introdurle nei dibattiti sulla politica e la pratica della relazioni industriali, non saranno proposte nuove idee e non verrà sfruttato il potenziale offerto dalle varie ipotesi internazionali per promuovere la sperimentazione e l'*adaptive learning*. Le scelte strategiche dei nostri rispettivi paesi si limiteranno ai dibattiti sugli aggiustamenti incrementali di prassi e tradizioni esistenti, o peggio, rimarranno in una situazione di stallo fino a che una crisi politica o economica costringerà ad un mutamento più radicale. I cambiamenti che verranno imposti allora potrebbero non essere quelli che preferiamo. Forse noi statunitensi stiamo superando ora un'esperienza di questo tipo.

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

11. Sta emergendo un nuovo modello?

Considerando complessivamente il rifiorire della ricerca, i dibattiti di politica legislativa e di politica economica e le innovazioni nelle prassi di gestione delle risorse umane prese qui in esame, è possibile intravedere i contorni di un nuovo modello per le relazioni industriali internazionali? Io credo che sia possibile, ma se ciò verrà descritto o meno come una rinascita dipende da come riusciremo a sostenerlo e svilupparlo. Per riassumere, questi sono quelli che io giudico i tratti fondamentali di questo nuovo modello e ciò che dovremmo fare per realizzare pienamente il loro potenziale:

1) *Teoria*. Ad un livello "micro" i nuovi approcci alla costruzione e alla verifica delle teorie si basano sul collegamento delle relazioni industriali e delle strategie di risorse umane con dei modelli di produzione e fornitura di servizi che enfatizzano la flessibilità, la qualità, la capacità di giungere rapidamente al mercato e l'integrazione di attività interfunzionali. Questi modelli, a loro volta, hanno bisogno di essere contestualizzati in teorie di governo dell'impresa che diano spazio al potere e all'influenza del lavoro, delle strategie delle risorse umane e ai loro risultati. Infine, questi modelli devono essere testati per i loro effetti sulle prestazioni economiche dell'impresa e sugli interessi dei lavoratori e di tutti coloro i quali hanno altri interessi di primo piano nei rapporti di lavoro.

Ad un livello "macro" sia le scienze politiche che quelle economiche offrono delle opportunità per approfondire la teoria delle relazioni industriali. Queste ultime devono essere collegate alle teorie del vantaggio competitivo e della crescita economica sia nei paesi di recente industrializzazione che in quelli altamente industrializzati. Nei primi, i dibattiti sulle condizioni di lavoro e sulle organizzazioni sindacali libere devono essere sostenute da argomenti a favore delle strategie di crescita improntate alle esportazioni, all'apertura dei mercati, e alla creazione di una capacità istituzionale di competere e migliorare allo stesso tempo le condizioni di vita e di lavoro. Un nuovo modello di crescita che equilibri gli investimenti in capitale umano, la contrattazione collettiva, i consigli aziendali o le altre istituzioni che possano effettivamente far applicare o adattare gli standards minimi di lavoro e un clima stabile per gli investimenti, è necessario per aprire una strada allo sviluppo che riesca a raggiungere un'adeguata crescita economica, e sia coerente con un tipo di mercato del lavoro democratico e con quelle istituzioni delle relazioni industriali che noi valutiamo positivamente. Nei paesi ad alta industrializzazione, la "macro" sfida per le relazioni industriali sta nel dimostrare come una politica del lavoro che promuova e sostenga la democrazia, le innovazioni, lo scambio di conoscenze tra lavoratori, rappresentanti dei lavoratori e imprenditori aiuti la società a rimanere molto competitiva e a migliorare il tenore di vita.

2) *Metodi*. I metodi della nuova ricerca internazionale che stanno emergendo sono più vari, più analitici e più precisi delle classificazioni descrittive o generali che dominavano i lavori precedenti in questo campo. La micro ricerca, basata sui raffronti contestualizzati introdotti da Locke e Thelen (1995), offre una nuova strategia per trarre vantaggio sia dall'analisi istituzionale che da quella comparativa. Per raggiungere la massima generalizzabilità, questo lavoro deve essere ispirato a e guidato dalle prospettive teoriche esposte qui sopra. Non c'è un singolo metodo che sia abbastanza efficace da poter affrontare tutte queste sfide. Gli studiosi di relazioni industriali di domani dovranno possedere una profonda conoscenza istituzionale, indispensabile a contestualizzare un problema o un gruppo di dati, e la capacità di usare i moderni strumenti quantitativi e qualitativi. Inoltre, dobbiamo essere creativi — come utenti di *networks* e membri di gruppi di lavoro — nel condurre la ricerca e nel far circolare i risultati tra noi e i nostri colleghi che si occupano professionalmente di relazioni industriali più velocemente e a uno stato del processo di ricerca precedente

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

rispetto a quello tradizionalmente scelto per la diffusione della ricerca stessa. La sperimentazione con l'uso dei media elettronici moderni è un modo promettente per farlo.

3) *Collegarsi alla politica e alla pratica*. Per far raggiungere alla nuova ricerca internazionale sulle relazioni industriali tutto il suo potenziale, dobbiamo chiudere il cerchio utilizzando in modo più efficace i suoi risultati per influenzare la politica e la pratica. In questo momento storico, ciò richiede la volontà di *mettere in discussione* le prassi dominanti e le posizioni istituzionali, più direttamente e energicamente di quanto abbiamo fatto in passato. Dobbiamo incoraggiare e sostenere una maggiore sperimentazione delle politiche internazionali vincenti, in modi che promuovano l'*adaptive learning* e i mutamenti istituzionali. Dobbiamo poi studiare e lavorare sull'adozione delle innovazioni per favorire il processo di adattamento di esse e delle istituzioni alle quali si applicano, così da massimizzare le loro probabilità di successo. Questo è l'aspetto del nostro campo aperto all'azione, aspetto che aggiunge una dimensione pratica difficilmente presente nelle discipline che si focalizzano su singole parti del *puzzle* delle relazioni industriali, invece che sul quadro generale.

Infine, dobbiamo avere la volontà, di tanto in tanto, di andare aldilà delle costrizioni imposte dalle battaglie tra gruppi d'interessi per richiedere, quando autorizzati, dei mutamenti più sostanziali nelle politiche, nelle istituzioni delle relazioni industriali e nelle strategie aziendali. Ora, io credo, questo sia uno di quei momenti, come al tempo di Marx, degli Webbs e di Commons. La nostra generazione, come quelle che ci hanno preceduto, verrà giudicata in base alla sua capacità di raccogliere questa eredità con pari immaginazione, chiarezza e risultati.

Bibliografia

- Amsden A. H.** (1989), *Asia's Next Giant*. New York, Oxford University Press.
- Amsden A. H., Kochanowitz J., Taylor L.** (1995), *The Market Meets its Match*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995.
- Aoki M.** (1988), *Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*. New York, Cambridge University Press.
- Australia Reconstructed** (1987), *Report of the Australian Confederation of Trade Unions*, Melbourne.
- Barbash J.** (1984), *The Elements of Industrial Relations*, Madison, WI, University of Wisconsin Press.
- Blanchflower D. G., Freeman R.B.** (1992), *Going Different Ways: Unionism in the U. S. and Other Advanced OECD Countries*, in *IR*, pp. 56-79.
- Brewster C., Hegewisch A.** (1994), *Policy and Practice of European Human Resource Management*, London, Routledge.
- Calmfors L., Drifill J.** (1988), *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, in *Economic Policy*, vol. 3, pp. 13-61.
- Cameron D. R.** (1984), *Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society*, in John H. Golthorpe, ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. New York, Oxford University Press, pp. 143-78.
- Cole R.** (1989), *Strategies for Learning*. Berkeley, University of California Press.
- Dore R.** (1973), *British Factory-Japanese Factory*, Berkeley, University of California Press.
- Dunlop J.T.** (1958) *Industrial Relations Systems*, New York, Holt.
- Eaton S.** (1993), *Women Workers and Labor-Management Relations: Lessons from Canada*, Washington D.C., U. S. Department of Labor Women's Bureau.
- Freeman R. B.** (1994), *Working under Different Rules*, New York, Russell Sage.
- Hammarstrom O.** (1994), *Local and Global: Trade Unions in the Future*, in Niland J., Lansbury R., Verevis C., *The Future of Industrial Relations*. London, Sage, 1995, pp. 152-63.
- Hibbs D. A. Jr.** (1976), *Industrial Conflict in Advanced Industrial Societies*, in *American Political Science Review*.
- I.D.E.** (1981), *Industrial Democracy in Europe*, New York, Oxford University Press.
- Kassalow E.** (1983), *Trade Unions in an International Context*, Atti del Sesto Congresso Mondiale della International Industrial Relations Society. Kyoto, Giappone.
- Katz H.C., Sabel C.F.** (1985), *Industrial Relations and Industrial Adjustment in the Car Industry*, in *IR*.
- Kerr C., Dunlop J.T., Harbison F., Myers C.** (1960), *Industrialism and Industrial Man*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Krafcik J.F.** (1988), *Triumph of Lean Production System*, in *Sloan Management Review*, pp. 41-52.
- Lansbury R.D., Niland J.** (1995), *Man aged Decentralism? Recent Trends in Australian Industrial Relations and Human Resource Policies*, in Richard Locke et al. (ed.), *Employment Relations in a Changing World Economy*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Locke R., Kochan T., Piore M.** (1995) *Employment Relations in a Changing World Economy*, Cambridge, MA, MIT Press.

Locke R., Thelen K. (1995), *Apples and Oranges Revisited*, in *Politics and Society*.

MacDuffie J.P. (1995), *Human Resource Bundles and Manufacturing Performance: Organizational Logic and Flexible Production Systems in the World Auto Industry* in *Industrial and Labor Relations Review*, pp. 197-221.

McKersie R.B. (1991), *Governance: A Frame Work for our Field*, Atti della Industrial Relations Research Association. Madison, WI, IRRRA, pp. 1-10.

Piore M. (1995), *Beyond Individualism*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

Purcell J. (1994), *Human Resource Management: Implications for Teaching Theory, Research and Practice in Industrial Relations*, in Niland J.R., Lansbury R.D., Chrissie Verevis C. (ed.), *The Future of Industrial Relations*. London, Sage, pp. 203-19.

Rubinstein S., Kochan T., Bennett M. (1993), *The Saturn Partnership: Co-Management and the Reinvention of the Local Union*, in Kaufman B.E., Kleiner M. (ed.), *Employee Representation*, Madison, WI, Industrial Relations Research Association, pp. 339-70.

Shalev M. (1983), *Strikes and the Crisis: Industrial Conflict and Unemployment in Western Nations*, in *Economic and Industrial Democracy*.

Shimada H., McDuffie G.P. (1987), *Industrial Relations and Humanware*, Working paper, MIT, Sloan School of Management.

Turner L. (1991), *Democracy at Work*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Verma A., Cutcher-Gershenfeld J. (1993), *Joint Governance in the Workplace: Beyond Union-Management Cooperation and Worker Participation*, in Kaufman B.E. Kleiner M. (ed.), *Employee Representation*, Madison, WI, Industrial Relations Research Association, pp. 197-234.

Visser J. (1994), *Union Organization: Why Countries Differ*, in John R. Niland J.R., Lansbury R.D., Verevis C. (ed.), *The Future of Industrial Relations*. London, Sage, pp. 164-84.

Weinstein M. (1995), *The Transformation of Post-Socialist Poland*, PhD Dissertation, MIT, Sloan School of Management.

Westney E. (1987), *Imitation and Innovation*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Womack J., Jones D., Roos D. (1990), *The Machine that Changed the World*, New York, Rawson.

World Bank (1995), *World Development Report 1995: Workers in an Integrated World*, Washington D.C., The World Bank (giugno).

Gli studi sulle relazioni industriali internazionali
Thomas A. Kochan

Bibliografia

Crisi e trasformazione delle relazioni industriali in America Latina

Juan Raso Delgue

Sommario

1. America Latina: la crisi e le risposte politiche. **2.** Gli attori in un processo di cambiamento. **2.1.** Lo Stato. **2.2.** I lavoratori e le loro organizzazioni. **2.3.** Gli imprenditori. **3.** La regolamentazione del conflitto. **4.** Nuovi attori e nuove dimensioni del conflitto. **4.1.** L'informalità. **4.2.** Le PYME (piccole e medie imprese). **5.** Le trasformazioni del sistema di relazioni industriali in America Latina. **6.** Osservazioni conclusive.

1. America Latina: la crisi e le risposte politiche.

Col nome di America Latina si designa la parte centrale (Messico inclusa) e meridionale del continente americano. Formata da Stati di colonizzazione fondamentalmente spagnola e portoghese, l'America Latina è una realtà geografica, sociale e politica spesso poco conosciuta in Italia, malgrado i diversi punti di contatto che offre la *latinità* e malgrado sia un continente in cui sono presenti milioni di italiani (si calcolano in oltre due milioni il numero di italiani di nascita, mentre quello dei discendenti supera i cinquanta milioni).

Non esiste nel continente una vera e propria unità culturale, in quanto le diverse matrici indigene precedenti alla conquista imprimono caratteristiche speciali alle diverse regioni. È comunque possibile individuare rilevanti segni di unità: la comune influenza spagnola nell'organizzazione sociale, la dipendenza delle proprie economie, una tradizionale pressione degli Stati Uniti nella vita economica e politica, una diffusa coscienza di unità.

La maggiore parte degli Stati ha acquistato la propria indipendenza nella prima metà del secolo scorso, assumendo generalmente la forma repubblicana di governo, con la distinzione di poteri (esecutivo, legislativo e giudiziale). La storia politica di questi paesi ha percorso sentieri comuni: susseguirsi di democrazie e dittature durante il secolo scorso e la metà dell'attuale, un processo generalizzato di dittature militari negli anni '70 e parte degli '80, espansione nella seconda metà degli '80 di sistemi democratici con netto orientamento neoliberista.

Dal punto di vista geografico, vi sono grandi concentrazioni urbane e una bassa densità di popolazione a livello nazionale. La miseria e la coltura estensiva del settore agricolo determinano il suo spopolamento: braccianti e contadini si trasferiscono nelle grandi città attratti dal richiamo di una vita moderna e meno sacrificata: la conseguenza è che ampi strati di lavoro agricolo si trasformano in sottoproletariato urbano.

Il punto di partenza delle realtà attuali latino-americane è la crisi generalizzata nel mondo degli ultimi venti anni, che ha castigato con particolare durezza i paesi ad economia dipendente. La crisi — le cui cause sono varie e profonde — si è manifestata specialmente in America Latina intorno alle seguenti questioni: a) deterioramento del mercato del lavoro; b) inflazione generalizzata; c) aumento smisurato del debito esterno; d) elevato deficit pubblico, provocato da una pesante burocrazia e da un sistema di sicurezza sociale impoverito da una pessima amministrazione.

Le risposte date dai governi centrali alla crisi si sono ispirate generalmente in ricette

**Le relazioni industriali
in America Latina**
Juan Raso Delgue

neo-liberiste, che provocano depressione dei salari, flessibilità della normativa del lavoro, riduzione delle dimensioni dello Stato con politiche di privatizzazione, ristrutturazione della sicurezza sociale attraverso la diminuzione dei benefici e promozione della previdenza privata. All'insieme di queste misure si dà generalmente il nome di *politicas de ajuste* (politiche di adattamento). Sono risposte molto dure alla crisi e se da una parte frenano l'emorragia della spesa pubblica, dall'altra emarginano enormi settori della popolazione. È possibile, ad esempio, parlare di un "miracolo cileno" (il Cile ha applicato con efficacia la politica di *ajuste* ed è visto con ammirazione dagli altri paesi per i successi ottenuti), ma lo stesso miracolo cileno si è costruito alle spalle di un 25/30 per cento della popolazione che vive in condizioni di sotto-sviluppo.

Grandi fasce di popolazione vivono al di sotto dei limiti della sufficienza, con le conseguenze che derivano da tale situazione: abitazioni precarie e insalubri, assenza di una adeguata tutela sanitaria, impossibilità di completare gli studi primari, forme aperte o dissimulate di mendicizia, predisposizione alla delinquenza, etc. Questa realtà ha provocato massicce correnti migratorie verso paesi industrializzati. Le politiche di *ajuste* infatti, non hanno risparmiato neanche i paesi ricchi, oggi contaminati per riflesso dai paesi poveri. La miseria e la emarginazione si trasferiscono alle regioni industrializzate del pianeta e oggi nelle principali città europee e nordamericane si riscontrano fenomeni di precariato, segregazione e delinquenza, che coinvolgono emigranti di paesi sottosviluppati, tra cui quelli latino-americani, situazioni queste che producono tra l'altro preoccupanti reazioni di xenofobia. Va anche segnalato che in America Latina convivono differenti scale di economia: abbiamo le cosiddette economie *de enclave* (economie chiuse, ma molto sviluppate e con alte tecnologie che sfruttano ricche risorse naturali, come il caso del rame in Cile o il petrolio in Venezuela) e al pari tempo economie sotto-sviluppate con bassissimi indici di produttività, specie nel settore agricolo o nell'"informalità urbana". Un fenomeno nuovo è quello delle *maquilas* (specialmente in Messico e nell'America Centrale): sono fabbriche che utilizzano molta mano d'opera e a cui i Governi riconoscono lo strano privilegio di essere luoghi dove non vigono le norme tutelari del lavoro. Per giustificare l'estrema *deregulation*, si afferma che questo è l'unico modo per attrarre in forma consistente investimenti dall'estero, che permettono di creare fonti di lavoro.

Le *maquilas* o le denominate *zonas francas* (estensioni geografiche libere da dazi doganali e anche dalla normale disciplina del lavoro) sono sfruttate specialmente da imprenditori stranieri che in questi grandi centri di reclutamento di mano d'opera trasformano materie prime nazionali o importate in prodotti finiti (camicie, tessuti in generale, pezzi di ricambio di automobili, etc.).

2. Gli attori sociali in un processo di cambiamento.

Per comprendere meglio l'attuale processo di cambio delle relazioni industriali latino-americane, pare opportuno soffermarsi su alcune caratteristiche fondamentali degli interlocutori sociali.

2.1. Lo Stato.

Lo Stato è tradizionalmente il protagonista assoluto del sistema: dittature e democrazie con forte stampo conservatore hanno imposto un alto grado di interventismo e di regolamentazione, che nel sistema di relazioni industriali si è riflesso — salvo poche eccezioni — in ferrei limiti all'autonomia collettiva e alla libertà sindacale. Lo Stato si è anche caratterizzato quale principale datore di lavoro del sistema: erede di tradizioni burocratiche spagnole e nella necessità di utilizzare il pubblico impiego come misura di contenimento della disoccupazione endemica, ma anche per assicurarsi un vasto clientelismo, ha provocato una smisurata crescita della burocrazia nel corso di due secoli.

A partire dagli anni '80 il processo di espansione dello Stato si arresta e inizia un processo inverso, sotto gli stimoli delle politiche neo-liberiste. I nuovi indirizzi politici proclamano l'alleggerimento dell'apparato statale e il ritiro dello Stato da attività industriali e commerciali, che svolgeva spesso in regime monopolistico. Diminuzione della burocrazia e privatizzazione dei servizi pubblici diventano mete fondamentali nelle politiche economiche.

2.2. I lavoratori e le loro organizzazioni.

Le relazioni industriali
in America Latina
Juan Raso Delgue

Per quanto concerne i lavoratori e le loro organizzazioni, non è possibile stabilire un modello unico di classe operaia o di organizzazione sindacale in America Latina. In alcuni paesi (Argentina, Messico, Venezuela) il potere sindacale è in parte emanazione del potere politico: il sindacato in tali paesi è nato come braccio sociale del partito politico dominante (peronismo in Argentina, PRI in Messico, APRA in Venezuela). In altri paesi il movimento sindacale è estremamente debole, sopraffatto dalla forza statale, in altri (Uruguay) il sindacato gioca un ruolo di confronto con il potere, ma nel quadro istituzionale, non diversamente da quanto avviene in Italia.

Le crisi e l'innovazione tecnologica hanno provocato una grande depressione del mercato del lavoro. L'altissima disoccupazione e sotto-occupazione hanno corroso il potere sindacale e quindi la sua influenza nel sistema è diminuita nel corso degli ultimi dieci anni. La crisi del sindacato latino-americano non è sostanzialmente differente dalla crisi del sindacato mondiale, ma le difficoltà maggiori che attraversano i lavoratori latino-americani si riflettono in una più intensa diminuzione della forza sindacale.

2.3. Gli imprenditori.

La loro esperienza nel campo delle relazioni industriali è recente. Si sono tradizionalmente organizzati in associazioni private — molte fondate nel secolo scorso — che si occupano principalmente dei rapporti con il Governo, in azioni di *lobby* per ottenere privilegi economici e vantaggi fiscali. Il loro interesse nelle questioni del lavoro è di recente data e appare come una risposta attiva all'azione sindacale: precedentemente gli imprenditori si limitavano a "resistere" di fronte alle pressioni e al conflitto sindacale, dietro la trincea del proprio potere. In genere, le organizzazioni degli imprenditori riuniscono soltanto le imprese private e non esistono organizzazioni per le imprese pubbliche sottoposte direttamente alla pianificazione statale. L'importanza delle organizzazioni private deriva più dalla rilevanza del settore che rappresentano, che dal numero di affiliati.

Recentemente, gli imprenditori hanno compreso la necessità di una formazione diretta a realizzare un uso adeguato delle cosiddette *risorse umane*, per cui è possibile individuare due profili di datori di lavoro: quelli — ancora numerosissimi — di vecchio stampo, proprietari delle loro industrie e che esercitano il potere direzionale con criteri paternalistici, e i nuovi *manager* — educati il più delle volte in università nordamericane — che orientano i loro rapporti con l'organizzazione sindacale o direttamente con i lavoratori sulla base di criteri tecnici precisi.

3. La regolamentazione del conflitto.

Il forte intervento dello Stato nel sistema delle relazioni industriali in America Latina — specie nel passato — fa sì che il quadro di norme fondamentali sia prevalentemente pubblico. Nella regolamentazione del conflitto lo Stato appare una presenza ingombrante tesa a porre limiti all'autonomia collettiva e alla libertà sindacale.

Questo intervento si manifesta nei numerosi statuti o codici del lavoro e nelle leggi che regolano minuziosamente tutte le questioni attinenti l'organizzazione sindacale, la contrattazione collettiva e lo sciopero. Le solenni dichiarazioni costituzionali sul diritto di sciopero (che appaiono puntualmente in ogni Costituzione) sono poi smentite nei fatti: la legge non risulta essere un elemento di sostegno e promozione del diritto costituzionale di sciopero, ma un freno e un limite al diritto stesso. In America Latina — con l'eccezione dell'Uruguay, che ha un sistema autoregolato molto simile a quello italiano — non è possibile indire uno sciopero nel rispetto delle norme legali. La conclusione è ovvia: gli scioperi — lì dove il potere sindacale è forte — esistono, ma sono tutti formalmente *illegali*. A tal punto è vera questa constatazione, che se pure esistesse un esempio di sciopero *legale*, proprio per la pretesa legalità, lo stesso sarebbe meno rispettato: uno sciopero legale — appunto perché legale — sarebbe visto con estrema diffidenza.

Un nuovo esempio di limiti imposti dalla regolamentazione statale si riscontra nella contrattazione collettiva. Le ricette neo-liberiste ritengono che gli aumenti dei salari siano una causa importantissima dell'inflazione; è necessario frenare i salari per rallentare

**Le relazioni industriali
in America Latina**
Juan Raso Delgue

l'inflazione. Questo spiega l'attuale proliferazione di interventi legislativi limitativi della contrattazione collettiva in materia di aumenti retributivi: così il Decreto peruviano n. 757 del '91, la legge argentina n. 23/928, le misure provvisorie brasiliane a partire dal giugno 1995, che autorizzano la contrattazione collettiva a prevedere unicamente aumenti legati ad una maggiore produttività.

4. Nuovi attori e nuove dimensioni del conflitto.

Il sistema di relazioni industriali in America Latina appare negli anni '90 molto più complesso che nel decennio scorso. È possibile oggi parlare di nuovi attori sociali e di nuove dimensioni e caratteristiche del conflitto. Le espressioni *impresa e lavoratori* non hanno un significato univoco: vi è una differenza che si accentua ogni volta di più tra le grandi e le piccole e medie imprese, mentre il lavoro *informale* si confronta con il lavoro subordinato tipico. Si può quindi affermare che siamo in presenza di nuovi attori e questa realtà determina che il conflitto assuma una pluridimensionalità sconosciuta nel passato. Il confronto non è ormai solo tra lavoratori e imprese: le divergenze si proiettano all'interno della stessa classe operaia e dell'organizzazione imprenditoriale. Da una parte il lavoro informale appare con potere e interessi propri, mentre dall'altra le piccole e medie imprese si distaccano chiaramente dalle posizioni strategiche delle grandi aziende.

4.1. L'informalità.

Con l'espressione *lavoro informale* si fa riferimento in America Latina a una vasta gamma di attività e prestazioni, che vanno dal lavoro nero subordinato, alle mille forme di lavoro autonomo non registrato (spesso riversato nelle strade delle grandi città), alle forme più o meno apparenti di mendicizia mascherata (acrobati, pulitori di tergicristalli, posteggiatori abusivi, etc). Il denominatore comune è l'assenza di ogni documentazione o adempimento di formalità a controllo e tutela del lavoro. Il lavoro informale è una risposta popolare e generalizzata alla crisi; è una strategia per sopravvivere alla disoccupazione, in un mercato del lavoro sempre più ridotto e congestionato. L'aspetto che vogliamo rilevare è che il lavoro informale è nato come fenomeno patologico e atipico del sistema, ma oggi è ormai diventato non solo una realtà stabile, ma di proporzioni enormi: i cosiddetti *vucumprà* che vendono prodotti vari sulle strade italiane non sono dissimili da molti lavoratori informali latino-americani; la differenza la fa il numero, assolutamente fuori di ogni ragionevole proporzione nel mercato latino-americano. Tale dimensione fa sì che queste manifestazioni atipiche del lavoro (purtroppo, ogni volta più tipiche) diventino una realtà che deve essere necessariamente presa in considerazione quando si analizzano le relazioni industriali in America Latina: attualmente l'economia informale si pone in concorrenza per volumi di produzione all'economia formale. Le fasce minime di informalità sono dell'ordine del 25/30% della popolazione economicamente attiva, per raggiungere in alcuni paesi — come il Perù — cime del 65/70%.

L'informalità è diventata oggi *stabile* e diverse caratteristiche consentono tale affermazione:

- a) in molti casi si sono prodotte piccole accumulazioni di capitale che vanno dall'acquisto di macchine modeste che accelerano la produzione artigianale, a mezzi che consentono una distribuzione diretta al consumatore (veicoli per trasportare mercanzie, carretti di vendita di commestibili, piccole strutture di vendita sulla strada);
- b) l'indicata accumulazione di capitale o la maggiore esperienza e *formazione* nell'attività determinano una stratificazione sociale: il lavoratore informale comincia ad assumere lavoratori e apprendisti, che non sono differenti da quelli subordinati del settore formale, anche se nessuna norma regola il rapporto di lavoro;
- c) deve anche segnalarsi un effetto importante dell'informalità che contribuisce al suo rafforzamento. Il contatto generalmente diretto che il lavoratore informale ha con il consumatore determina una situazione per cui gli informali siano oggi richiesti da diverse imprese per la distribuzione commerciale dei prodotti. La tradizionale paccottiglia che l'informale produceva o acquistava per rivenderla, è oggi in molti casi sostituita da mercanzia a consegna offerta da normali commercianti all'ingrosso, che diventano i veri capitalisti del sistema.

Il fenomeno di consolidamento dell'informalità l'avvicina per alcuni versi al sistema formale, per cui iniziano ad apparire segni di cambiamento. I lavoratori informali si organiz-

zano, chiedono protezione dallo Stato, reclamano che si riconosca loro il diritto di occupare determinati luoghi pubblici; si organizzano per respingere il pagamento di ogni tipo di tassa; si raggruppano per la difesa di interessi comuni, mentre lo Stato a sua volta comincia ad intervenire con ispezioni, cerca di registrarli come può e assegnare loro una minima documentazione di riconoscimento, sviluppa agli effetti della previdenza sociale la figura del lavoratore indipendente (non sempre eguale a quella dell'autonomo formale).

È evidente però che gli interessi dei lavoratori informali non coincidono con quelli dei lavoratori subordinati e delle loro organizzazioni. L'informale entra in concorrenza con attività produttive e commerciali, esercita una importante azione di *dumping*, considera i lavoratori stabili come privilegiati protetti dai sindacati e dallo stesso Stato, sviluppa la mentalità che è lecito operare fuori dalle regole anche nella sua vita privata (un lavoratore informale sarà propenso a vivere in concubinato o si costruirà una abitazione abusiva). Da parte sua, il lavoratore regolare vede nella concorrenzialità dell'informale il pericolo di perdere il suo impiego e tale senso di insicurezza lo indebolisce — e quindi indebolisce anche la sua organizzazione — di fronte al potere del datore di lavoro.

Ma l'informale è anche concorrenziale per qualsiasi imprenditore, perché può vendere a meno prezzo (in quanto elude costi fiscali, previdenziali e di distribuzione). Quindi si sviluppa una rete conflittuale in cui da una parte appare il confronto tra il lavoratore regolare e quello informale, dall'altra quello tra l'imprenditore e l'informale.

**Le relazioni industriali
in America Latina**
Juan Raso Delgue

4.2. Le PYME (piccole e medie imprese).

La sigla "PYME" indica in America Latina le *pequeñas y medianas empresas* (piccole e medie imprese). La grande fabbrica — costruita sul modello fordista — va scomparendo e si produce una espansione delle medie e in particolare delle piccole imprese. Queste ultime conservano elementi della tradizionale impresa familiare a carattere artigianale, che si alternano con caratteristiche proprie dei nuovi modi di produzione. Tra le particolarità si segnalano: un numero ridotto di lavoratori (da tre a dieci) uniti spesso da vincoli familiari o personali (vicini di quartiere, compagni di studio, analoghe esperienze di lavoro); una presenza limitata di lavoro tipicamente subordinato, che è sostituito da rapporti di cooperazione o associazione; un capitale limitato con tecnologia non costosa, anche se sempre più spesso appare alta tecnologia data in prestito da una impresa "madre"; spesso una subordinazione economica nei confronti del cliente.

Le piccole imprese incidono nel sistema di relazioni industriali per alcune precise caratteristiche: scarso sviluppo dell'organizzazione sindacale, e di conseguenza limitate espressioni di autotutela e di contrattazione collettiva; sviluppo di alcuni fenomeni partecipativi, derivati dal maggior contatto tra l'"imprenditore" e i lavoratori; più alti indici di produttività, come conseguenza di un controllo più stretto e dei predetti fenomeni partecipativi.

In materia fiscale, le PYME hanno una consolidata tendenza ad eludere il pagamento parziale o totale dei contributi previdenziali e di imposte e tasse in genere. In tal senso si avverte una forte concorrenza sleale con le grandi imprese.

Il confronto con le grandi imprese è ogni volta più accentuato. Le PYME accusano i governi di privilegiare le grandi aziende, che hanno maggior forza di *lobby*, attraverso la concessione di crediti e agevolazioni di ogni tipo. Affermano inoltre che la normativa del lavoro — troppo rigida — può essere pienamente osservata soltanto dalle grandi società; le piccole imprese non sono in grado — per la loro fragile struttura — di rispettare tutti i precetti legali che regolano il lavoro subordinato. A loro volta le grandi imprese sostengono di essere il bersaglio di ogni ispezione e controllo governativo, mentre le piccole imprese godono di una protezione di fatto che sviluppa un perverso effetto *dumping*. Il discorso è complesso e non va analizzato in questa sede: vogliamo solo segnalare che, così come oggi si è aperta una spaccatura tra il lavoro regolare e il lavoro *informale*, analoga divisione si riscontra tra le grandi e piccole o medie imprese.

5. Le trasformazioni del sistema di relazioni industriali in America Latina.

Come si è potuto notare, la realtà economica latino-americana avanza a due velocità. Da una parte si sviluppano imprese con strategie moderne di produzione e che si inquadrano in modelli di produzione post-industriale: le imprese trainanti sono quelle multinazionali che

**Le relazioni industriali
in America Latina**
Juan Raso Delgue

introducono nei diversi paesi strategie e tecniche di produzione che incidono profondamente nel tessuto tradizionale delle relazioni industriali. Sono imitate da quelle imprese nazionali di punta che comprendono la necessità di adeguarsi rapidamente ai nuovi modi di produzione e investono in tecnologia e nella formazione di risorse umane per poter essere concorrenziali nel mercato internazionale. Quelle imprese — anche forti — che non comprendono la rapida necessità di adeguamento, prima o poi vanno in crisi, vittime della concorrenza generalizzata.

Ma se da un lato riscontriamo settori produttivi che si modernizzano rapidamente, dall'altra si osserva l'espansione di forme di lavoro che non sono sostanzialmente diverse da quelle tipiche del primo macchinismo industriale: sono forme di lavoro a bassissima produttività, con tempi lunghi e ritmi estenuanti di lavoro; è il lavoro dell'agricoltura e delle fabbriche con vecchia tecnologia dove non esistono di fatto limiti alla giornata lavorativa; è il lavoro dell'economia nera, dell'informalità, delle *maquilas*. L'unico vero limite è l'esaurimento fisico del lavoratore.

Non è possibile comprendere l'attuale sviluppo del sistema di relazioni industriali in America Latina, se non lo si lega al sistema politico, da cui quello dipende in maggiore o minor misura. Come già segnalavamo, le attuali politiche di contenimento in America Latina (le politiche di *ajuste*) si basano su alcune premesse fondamentali cui gli economisti neo-liberisti attribuiscono valore dogmatico. Tra tali premesse, quelle che hanno una influenza diretta sul sistema di relazioni industriali sono le seguenti:

- a) l'inflazione è un male dell'economia che deve necessariamente essere contenuto e possibilmente eliminato;
- 2) gli aumenti delle retribuzioni provocano inflazione, per cui è indispensabile prevedere politiche di contenimento salariale;
- 3) lo sviluppo economico si raggiunge attraverso una maggiore concorrenza internazionale;
- 4) gli alti costi del lavoro sono i principali responsabili della bassa concorrenzialità fra le imprese;
- 5) i sistemi di sicurezza sociale sono un onere troppo pesante per lo Stato, per cui devono svilupparsi sistemi privati di assicurazioni.

Questa ideologia neo-liberista — diffusa in tutti i Paesi del continente (Cuba esclusa, ovviamente) — trova il suo esecutore politico nei ministeri economici dei diversi governi. Oggi le strategie governative in materia di relazioni industriali sono disegnate da questi ministeri e non dai ministeri del lavoro, a cui è riservata l'ingrata funzione di ridurre le tensioni sociali che le misure economiche provocano.

Questa politica, che privilegia le ragioni economiche rispetto a quelle sociali, ha avuto come conseguenza reale e immediata un rapido deterioramento della distribuzione della ricchezza sul piano nazionale dei diversi paesi. Anche in quei paesi in cui le ricette dell'*ajuste* sembrano aver dato buoni risultati (indicavamo che l'esempio più chiaro è quello del Cile), il successo è stato raggiunto a spese della emarginazione di ampi strati della popolazione che vivono al di sotto dei limiti della sopravvivenza, fuori da qualsiasi sistema di tutela sociale. Il modello di relazioni industriali latino-americano degli anni Sessanta si caratterizzava per una forte centralizzazione dello Stato che aveva due funzioni fondamentali: da una parte, regolare con rigidità i rapporti individuali e collettivi di lavoro; dall'altra dare pubblico impiego a larghe fasce della popolazione. Questo modello — un po' paternalista, un po' imitazione del *Welfare State* — entra in crisi negli anni Settanta con le dittature militari e inizia a percorrere con decisione negli anni Ottanta la strada neo-liberista. È però proprio negli anni Novanta che si producono le grandi trasformazioni del sistema. È decisivo per questi mutamenti il fenomeno della cosiddetta globalizzazione dei mercati che obbliga gli stati latino-americani a entrare in concorrenza diretta con i mercati mondiali, in una logica del "tutti contro tutti". Altro fenomeno che si allaccia al precedente è quello delle aree di integrazione. Si approvano i trattati del NAFTA (che crea una zona di libero scambio tra il Canada gli Stati Uniti e il Messico), del MERCOSUR (che unisce in un mercato comune di beni e persone l'Argentina, il Brasile, il Paraguay e l'Uruguay), mentre riacquistano vigore accordi come il PACTO ANDINO (tra i paesi della costa del Pacifico). Le zone di integrazione sviluppano la concorrenzialità tra i Paesi, ma è una concorrenzialità che si basa più su bassi costi dei salari che su una maggiore qualità. La questione della riduzione dei *costi retributivi* appare come ossessiva allo Stato e agli imprenditori, più attenti a questo aspetto che alla formazione di una mano d'opera concorrenziale perché più qualificata. Di fronte a questa realtà non appaiono risposte. Gli imprenditori non hanno coscienza delle necessità di sviluppare nuove capacità nella loro mano d'opera. I governi dimostrano scarsa

preoccupazione: i centri pubblici di formazione sono generalmente una appendice povera dei sistemi educativi nazionali. I sindacati non comprendono che una buona qualifica è un elemento essenziale per la conservazione dell'impiego.

La normativa del lavoro ha seguito una spiccata tendenza alla flessibilità — flessibilità il più delle volte di deregolamentazione e non di adattamento — che ha avuto come principale conseguenza una riduzione della protezione tradizionale del diritto del lavoro, senza che si possa riscontrare per riflesso l'apparizione di maggiori possibilità di impiego, in un mercato del lavoro che continua ad essere altamente congestionato. Se da una parte si registra una diminuzione dei livelli di tutela, dall'altra esiste una vera e propria *deregulation* silenziosa, velata: è quella del già riferito lavoro informale, del lavoro nero che si espande senza norme di protezione. Un lavoratore che passa da un lavoro regolare al lavoro informale perde ogni tutela, anche quella delle norme flessibilizzate.

Se dal lato degli imprenditori, si avverte sempre di più il contrasto tra quelli in crisi e quelli che si adattano alle nuove circostanze e quindi agiscono con tenacia, dal lato dell'organizzazione sindacale si avverte una crisi di più ampia portata. Il sindacalismo latino-americano, oltre a soffrire di una sintomatologia comune a organizzazioni sindacali di altri paesi, risente anche del suo anacronismo. È spesso un sindacalismo fuori dai tempi, che non avverte che la sfida attuale nel mondo delle relazioni industriali è quella di prevedere le trasformazioni future e negoziarle nelle condizioni più ragionevoli possibili. È un sindacalismo molto legato alla sua storia, al suo passato, che privilegia le emozioni sulla ragione. La conseguenza è un rapido calo della rappresentatività e della stessa popolarità delle organizzazioni sindacali. Sopravvivono soltanto i sindacati più forti, con capacità negoziali, mentre le altre organizzazioni tendono a scomparire, vittime di pratiche sleali degli imprenditori o sussistono, ma ormai senza un vero potere contrattuale.

Quindi il panorama normativo delle relazioni industriali in America Latina va slittando dalla normativa statale e contrattuale di carattere tutelare degli anni '60 e '70, verso una *deregulation* delle norme legali e una contrattazione collettiva riservata a quelle organizzazioni forti, che ancora conservano rappresentatività e potere.

Infine, va segnalata la profonda trasformazione che si sta producendo in quasi tutti gli stati in materia di sicurezza sociale. L'enorme debito pubblico, l'inefficienza dei sistemi statali, l'incertezza sulla possibilità di poter pagare le prestazioni future, determinano che lo Stato sta in pratica trasferendo il sistema (e quindi la sua funzione essenziale di protezione sociale) a istituzioni private, che sebbene operino sotto il suo controllo, sono organizzazioni tipicamente commerciali, che agiscono nella logica del lucro. In questi ultimi anni, enormi campagne pubblicitarie e incentivi statali ai lavoratori spingono questi a passare dal sistema previdenziale pubblico a quello privato. Siamo in una fase di decollo, in cui le società private di assicurazioni (specie nel settore che copre le prestazioni di vecchiaia e sopravvivenza) operano con efficacia, perché sono in una fase di riscossione dei contributi. Resta il dubbio se l'efficienza sarà analoga al momento di dover pagare — tra alcuni anni — le prestazioni. Una seconda questione legata alla previdenza privata è che questa produce una enorme concentrazione di ricchezze in mano di privati, che cominciano ad influire con molto peso sul potere politico. Se da una parte appare chiaro che il sistema pubblico, così com'era, non poteva reggere, nascono perplessità sul futuro di una sicurezza sociale privata. In ogni caso nelle persone si sviluppa un senso generale di incertezza sul futuro, che si aggiunge alle incertezze attuali che provoca il mercato del lavoro.

6. Osservazioni conclusive.

A conclusione di questo rapido panorama delle relazioni industriali in America Latina, pare opportuno riassumere alcune considerazioni generali:

- a) la crisi in America Latina — le cui cause sono profonde e diverse — si è manifestata negli ultimi anni nel deterioramento del mercato del lavoro, in una inflazione generalizzata e in un elevato deficit pubblico, frutto di pesanti burocrazie e di sistemi di sicurezza sociale male amministrati;
- b) gli attuali governi, tutti di tendenza neo-liberista, applicano ricette comuni: privatizzazione delle imprese pubbliche e della sicurezza sociale, flessibilità della normativa salariale, contenimento delle scale di aumenti delle retribuzioni. In alcuni casi è possibile riscontrare alcuni successi, ma in ogni caso il prezzo da pagare è alto: la emarginazione di grandi fasce di popolazione;
- c) nel quadro delle relazioni industriali, il confronto classico tra Stato, lavoratori e impren-

**Le relazioni industriali
in America Latina**
Juan Raso Delgue

ditori si è arricchito con la presenza di due nuovi interlocutori sociali: il lavoro *informale* (questo è il nome dato in America Latina al lavoro non regolare, nero, ambulante) e le PYME (*pequeñas y medianas empresas*) costituiscono per interessi, solidarietà di gruppo, poteri propri, veri e propri attori nuovi che si confrontano da un lato con i lavoratori regolari e dall'altro con le grandi imprese, dando al conflitto sociale una pluridimensionalità sconosciuta nel passato;

d) la realtà economica latino-americana avanza a due velocità: da una parte si vanno sviluppando imprese con alta tecnologia (sono le imprese multinazionali e quelle nazionali che comprendono la necessità di una rapida conversione) e dall'altra continuano ad operare imprese a bassissima produttività (settore agricolo, fabbriche con vecchia tecnologia, economia sommersa). Mentre va scomparendo il modo di produzione tipicamente taylorista, il modello post-industriale convive con espressioni tipiche del primo macchinismo;

e) la formazione di zone di integrazione economica, la caduta delle barriere doganali, il cosiddetto fenomeno della globalizzazione dei mercati produce una violenta concorrenzialità, che proclama nel mondo del lavoro la riduzione dei costi retributivi come requisito per gareggiare con altre economie. Il passaggio della sicurezza sociale dallo Stato a organizzazioni private crea a sua volta perplessità e incertezze sul futuro dei lavoratori;

f) il divario tra una economia avanzata con lavoratori qualificati e con retribuzioni adeguate e una economia sottosviluppata con ritmi estenuanti di lavoro e salari depressi dovrebbe accentuarsi nel prossimo quinquennio. Se le politiche neo-liberiste non avvertiranno rapidamente la necessità di attenuare con misure compensatorie questa realtà, è possibile che la fine del secolo si concluda in America Latina con una esplosione sociale di vastissime proporzioni.

La conferenza intergovernativa del 1996 e la politica sociale dell'Unione Europea

Gaetano Zingone

Sommario

1. La conferenza intergovernativa (CIG) del 1996. **2.** Il contesto politico-istituzionale, economico e sociale. **3.** La CIG e la politica sociale. **3.1.** La politica di promozione dell'occupazione. **3.2.** La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. **3.3.** L'Accordo sulla politica sociale (APS). **3.4.** L'adattamento delle disposizioni del Trattato e dell'APS. **3.4.1.** Il concetto di armonizzazione. **3.4.2.** La libera circolazione dei lavoratori. **3.4.3.** Le pari opportunità tra uomini e donne. **3.4.4.** La consultazione delle parti sociali e la contrattazione di accordi europei. **3.4.5.** I processi decisionali.

1. La conferenza intergovernativa (CIG) del 1996.

Secondo il dettato dell'articolo N, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, una conferenza dei Rappresentanti degli Stati membri sarà convocata nel 1996 "per esaminare le disposizioni del presente Trattato per le quali è prevista una revisione". Le disposizioni in oggetto riguardano l'estensione del campo di applicazione della procedura di co-decisione tra il Parlamento e il Consiglio (art. 189 B), le questioni di politica estera e di sicurezza comune (art. J 4 e J 10), l'inserimento nel Trattato di titoli relativi alla protezione civile, l'energia e il turismo (dichiarazione n. 1), la classificazione e la gerarchia degli atti comunitari (dichiarazione n. 16).

Il Consiglio europeo di Corfù del 24 e 25 giugno 1994 ha affidato la preparazione della conferenza intergovernativa (CIG) a un Gruppo di riflessione — lo compongono i rappresentanti dei Ministri degli Affari esteri degli Stati membri e del Presidente della Commissione nonché due membri del Parlamento europeo — che, insediatisi a Messina il 2 giugno 1995, ha iniziato i suoi lavori sotto la presidenza del Sottosegretario agli Esteri del Governo spagnolo, Carlos Westendorp. Al Gruppo è stata demandata la definizione di una piattaforma comune di proposte di revisione delle disposizioni sopra richiamate, senza purtroppo trascurare "altri miglioramenti possibili, in uno spirito di democrazia e apertura sulla base del funzionamento del Trattato sull'Unione europea". Di fatto, il Gruppo di riflessione, oltre a quelli già citati, ha affrontato numerosi altri temi, come il funzionamento delle istituzioni consecutivamente a nuove adesioni, la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, la cittadinanza europea, gli strumenti, le politiche comuni e le risorse dell'Unione. Anche la politica sociale è stata oggetto di discussioni preliminari, in ragione della ben nota situazione peculiare determinatasi a seguito delle deliberazioni di Maastricht.

2. Il contesto politico-istituzionale, economico e sociale.

Alla vigilia della CIG del 1996, l'Unione europea vive un momento di accentuate difficoltà, originate da molteplici fattori di crisi maturati negli ultimi anni con effetti cumulativi.

**La politica sociale
dell'Unione Europea**
Gaetano Zingone

Il processo di ratifica del Trattato di Maastricht ha incontrato in alcuni Stati membri insidie e ostacoli che ne hanno protratto nel tempo la durata. L'esito negativo del primo referendum popolare danese e l'acceso dibattito pro o contro Maastricht che ha segnato quello francese (anche in Germania detto processo è stato più laborioso di quanto fosse dato di prevedere ed è giunto a termine con una delibera della Corte costituzionale di Karlsruhe che ha sancito la compatibilità del nuovo Trattato con l'ordinamento giuridico interno) sono la risultante, da un lato, della disaffezione della pubblica opinione nei confronti dell'Europa — e soprattutto del suo organo motore, la Commissione, accusata di eccessivo dirigismo e di esorbitante attività normativa — e, dall'altro, della fragilizzazione e della perdita di credibilità dell'insieme della classe politica europea a seguito degli scandali economici e finanziari e della sua incapacità a gestire con efficacia tanto le sfide interne (la disoccupazione e l'esclusione sociale soprattutto) che quelle esterne (i conflitti nell'ex Jugoslavia, il processo di pace nel Medio-oriente, il contenimento del fondamentalismo islamico, ecc...). Inoltre, l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht ha coinciso con una grave crisi economica e occupazionale, che ha scavato ancor più i divari già sensibili tra gli Stati membri. Divari tra situazioni economiche e prospettive di evoluzione, nei confronti del traguardo dell'Unione economica e monetaria, di distribuzione territoriale del reddito e dell'occupazione; tra categorie socio-professionali, tra occupati e disoccupati, tra cittadini residenti e immigrati; tra i paesi virtuosi dell'Europa del Nord e quelli problematici dell'area mediterranea, tra i paesi propugnatori del libero scambio e quelli tentati da politiche protezioniste, tra i paesi che giudicano inevitabile l'approfondimento e il rafforzamento della coesione interna e quelli che invece sono maggiormente favorevoli all'allargamento. La perdita di credibilità e di fiducia nel progetto europeo nonché le divergenze delle economie hanno favorito i movimenti speculativi del 1992-1993 e le svalutazioni della maggior parte delle monete del sistema monetario europeo (SME), il quale era considerato, dopo l'ultimo allineamento delle parità monetarie del 1987, non soltanto un meccanismo efficace di stabilizzazione dei cambi, ma anche uno strumento di rafforzamento nel medio periodo della stessa Unione politica. Sul piano degli equilibri istituzionali e della distribuzione dei poteri, gli Stati membri hanno ritenuto, in base al principio di sussidiarietà, doversi riappropriare di quelle competenze e sfere di autonomia decisionale già trasferite alle istituzioni europee, procedendo sulla via della rinazionalizzazione delle politiche comunitarie. Nello stesso tempo, il diritto di iniziativa della Commissione, che si estrinseca precipuamente in proposizioni di atti cogenti, è stato percepito come una interferenza indebita nelle politiche dei paesi membri, tanto più che l'Esecutivo di Bruxelles gode di un regime di immunità politica e di non-responsabilità nei confronti del corpo elettorale.

In questo contesto, la prossima CIG avrà il compito e la responsabilità di dotare l'Unione dei mezzi necessari per rispondere alle sfide che ne minacciano la sua stessa esistenza. Migliorare l'efficacia delle istituzioni europee e rendere più democratici e trasparenti i relativi processi decisionali, restituire credibilità al progetto europeo, rafforzare la coesione economica e sociale, contribuire alla pace e alla sicurezza in Europa e nel mondo: sono questi gli obiettivi primari della revisione dei Trattati.

Non è difficile prevedere che nel corso dei negoziati si affronteranno due orientamenti: il primo, reputando che il Trattato di Maastricht è già obsoleto e riconoscendo fondate le critiche di scarsa chiarezza e di eccessive ambizioni che gli sono state rivolte al tempo dei referendum danesi e di quello francese, conclude al suo totale rigetto, mentre il secondo è del parere che si debba soltanto adeguarlo al mutato contesto completando il processo di rinnovamento delle istituzioni e del loro funzionamento, salvaguardandone beninteso l'architettura di base e le idee forti. Di conseguenza, la CIG si concentrerà su quei temi che i Capi di Stato e di Governo considerano cruciali e decisivi per l'avvenire dell'Unione: oltre beninteso alla gestione della politica estera e di difesa comune e allo sviluppo della cooperazione in materia di giustizia e degli affari interni (Europol, accordi di Schengen, ecc...), l'attenzione dei negoziatori sarà assorbita dai rapporti inter-istituzionali, la distribuzione dei poteri e i processi decisionali, l'allargamento e la cooperazione esterna, la riforma delle strutture del bilancio comunitario. Le prospettive di realizzazione dell'Unione economica e monetaria, con l'ineludibile questione dell'individuazione degli Stati membri in grado di partecipare alla terza fase del processo costitutivo della moneta unica, non sono ufficialmente all'ordine del giorno dei lavori, ma non potranno non condizionare i dibattiti e le soluzioni relativamente ad altre tematiche.

3. La CIG e la politica sociale.

**La politica sociale
dell'Unione Europea**
Gaetano Zingone

Per quanto concerne la politica sociale la CIG sarà sollecitata a recidere i nodi che l'hanno di fatto paralizzata nel periodo post-Maastricht ed a creare le condizioni per dare nuovi e più ampi spazi alle iniziative delle istituzioni. Se la CIG del 1991 non ha sostanzialmente mutato il capitolo sociale del Trattato istitutivo della Comunità europea, essa ha lasciato irrisolta la questione dello status della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e ha per di più autorizzato la secessione (Treu, 1991) di uno Stato membro, il Regno Unito, dall'Accordo sulla politica sociale con il quale undici Stati membri hanno manifestato la volontà di far progredire la dimensione sociale parallelamente alle altre dimensioni della costruzione europea. Inoltre, la CIG non potrà ignorare la necessità di dare risposte impegnative alle questioni occupazionali: dopo la creazione di circa nove milione di posti di lavoro tra il 1985 e il 1990, la disoccupazione ha infatti ripreso a crescere, sia per cause congiunturali che strutturali, e si è attestata nel luglio 1995 al tasso del 10,7%.

3.1. La politica di promozione dell'occupazione.

I drammatici livelli raggiunti dalla disoccupazione nell'Unione europea sono fonte di preoccupazione costante e prioritaria per le istituzioni europee, i governi nazionali, le imprese e le organizzazioni dei lavoratori.

La strategia comunitaria, confortata dall'analisi delle interazioni tra crescita, competitività e occupazione (Commissione europea, 1993), ha per obiettivo di riunire le condizioni per uno sviluppo economico sostenibile e di lunga durata, fronteggiare la globalizzazione dei mercati, accrescere la capacità di creare i posti di lavoro necessari, precipuamente mediante la costruzione di grandi reti infrastrutturali e il rinnovamento dei sistemi occupazionali e delle politiche del mercato del lavoro. Le reti infrastrutturali offriranno i mezzi e gli strumenti per circolare più rapidamente e a minor costo nello spazio europeo: i trasporti aerei, stradali, ferroviari e fluviali, ma anche le autostrade dell'informazione sono vettori di crescita e di competitività. I sistemi occupazionali e le politiche del mercato del lavoro in Europa sono giudicate poco performanti per creare nuova occupazione: occorre dunque innovare, abbandonando le logiche di mero indennizzo della disoccupazione e attenuando le rigidità del mercato del lavoro per renderlo più flessibile.

Il Consiglio europeo di Essen del 9 e 10 dicembre 1994 ha impegnato l'Unione e gli Stati membri a favorire l'occupazione con misure da prendere in cinque campi: la promozione di investimenti nella formazione professionale; l'aumento delle opportunità occupazionali grazie alla flessibilità del mercato del lavoro, al contenimento della progressione delle retribuzioni, alla creazione di posti di lavoro rispondenti a bisogni nuovi, come nel settore dell'ambiente e dei servizi sociali; la riduzione dei costi salariali indiretti per favorire l'assunzione di lavoratori non qualificati; l'incremento dell'efficacia della politica del mercato del lavoro tramite politiche più attive; il rafforzamento degli interventi a favore dei gruppi svantaggiati (giovani sprovvisti di qualificazione, disoccupati di lunga durata, lavoratori anziani, donne senza lavoro).

L'obiettivo di una politica di piena occupazione deve essere perseguito parallelamente alla formazione dell'Unione economica e monetaria: è in gioco il successo stesso dell'Unione europea, che dipende dalla sua capacità di promuovere il progresso sociale e di fondare il miglioramento dell'occupazione e la lotta contro la disoccupazione su basi economiche stabili.

I riferimenti all'occupazione nei Trattati sono limitati: è pertanto indispensabile inserire espliciti richiami nel Trattato alla promozione dell'occupazione come un obiettivo-chiave dell'Unione. L'art. 2 del Trattato enumera già tra gli obiettivi della Comunità quello di un elevato livello di occupazione, ma dovrebbe essere rafforzato citando espressamente la promozione dell'occupazione negli articoli 3 i (azione della Comunità nella sfera sociale), 3 A (azione degli stati membri e della Comunità in materia di politica economica), 130 B (coesione economica e sociale). Nuove disposizioni potrebbero inoltre essere aggiunte al Trattato per attribuire all'Unione il compito di incoraggiare gli scambi di informazioni ed esperienze, di facilitare il coordinamento e la cooperazione tra gli Stati membri, di valutare le politiche occupazionali, sia nazionali che comunitarie, con l'ausilio di un comitato consultivo che potrebbe affiancare il comitato monetario in modo che gli aspetti

La politica sociale
dell'Unione Europea
Gaetano Zingone

occupazionali siano presi nella dovuta considerazione nell'elaborazione delle decisioni economiche e monetarie.

3.2. La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

La questione di “diritti sociali fondamentali” emerse nel 1987 nell'ambito dei dibattiti relativi alla problematica della flessibilità del mercato del lavoro e della dimensione sociale del grande mercato. In risposta alle spinte alla deregolamentazione del diritto del lavoro e delle relazioni industriali, la Presidenza belga suggerì di costruire uno “zoccolo sociale europeo”, a carattere inderogabile, definito come un “insieme di diritti sociali fondamentali”. I promotori dello “zoccolo” si proponevano non soltanto di evitare il rischio di una deregolamentazione selvaggia, ma anche di garantire e sviluppare il modello sociale europeo, allineando verso l'alto, e non verso il basso, gli standards di protezione sociale. Ad eccezione del del Regno Unito, gli obiettivi della Presidenza belga furono condivisi dagli altri Stati membri, dal Parlamento, dal Comitato economico e sociale, dalla Commissione e dalle organizzazioni sindacali. Gli orientamenti del Comitato economico e sociale in particolare, che possono essere considerati l'espressione organica e sistematica del largo consenso che si formò attorno agli intendimenti della Presidenza belga, si sviluppavano in tre direzioni. La prima consisteva nell'allestire una “direttiva-quadro”, avente efficacia giuridica immediata, per affermare il carattere inalienabile dei diritti sociali fondamentali, l'obiettivo essendo quello di “inserire delle garanzie sociali fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario”. La seconda suggeriva di approvare, con riferimento alla problematica della dimensione sociale del grande mercato, le “prescrizioni minime di garanzia sociale indispensabili per una realizzazione equilibrata del mercato interno” in modo da “evitare gli imprevisti di una concorrenza sleale e permettere un progressivo ravvicinamento delle condizioni di lavoro e dei costi sociali diretti e indiretti in quei settori dell'attività economica sui quali avrà effetto la realizzazione del mercato interno”. Infine, il Comitato economico e sociale ritenne che al fine di “garantire, nell'ambito degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, il rispetto dei diritti sociali fondamentali e consentire l'applicazione delle misure sociali indispensabili al corretto funzionamento del mercato interno”, dovessero essere utilizzati “gli strumenti e le procedure” propri dei Trattati europei, con esclusione, pertanto, di quegli strumenti qualificati “con termini classici appartenenti al diritto sociale internazionale, quali Carta, Trattato, Convenzione, Patto” (Comitato economico e sociale, 1987, a e b, e 1988).

Il Consiglio europeo operò invece una scelta diversa, optando per una “dichiarazione solenne”. La dottrina giuslavoristica ne sottolineò l'atipicità in relazione agli atti e strumenti contemplati dal Trattato (Grandi, 1992), l'inidoneità a cogliere l'obiettivo di fissare norme di tutela obbligatorie e omogenee per tutti i paesi membri (La Macchia, 1990), e lo qualificò invece come un atto essenzialmente programmatico e di indirizzo politico (Guarriello, 1992). Malgrado le ambiguità che ne circondano lo status e nonostante le oscillazioni tra le funzioni cui deve assolvere — proclamazione di diritti sociali fondamentali e/o determinazione di prescrizioni minime per arginare la concorrenza verso il basso delle condizioni di lavoro — la Carta ha aperto un processo culminato con l'attuazione del programma di azione sociale (Commissione europea, 1989). Occorre ora portare a compimento questo percorso, con l'incorporazione nel Trattato dei diritti sociali, i quali, da un lato, usufruiranno di una base costituzionale vincolante per l'Unione e i suoi Stati membri a garantirne l'osservanza e, dall'altro, favoriranno la convergenza delle politiche sociali nazionali reputata un contributo importante ai fini della stessa convergenza economica (Consiglio dell'Unione europea, 1994 a). L'incorporazione potrebbe avvenire con un esplicito richiamo nell'art. 117 alla Carta — il cui testo figurerebbe in allegato — per sottolineare che i diritti che essa sancisce sono i principi basilari che danno linfa e ispirazione alla politica sociale dell'Unione. Circa i possibili contenuti innovativi, alta rilevanza politica potrebbe assumere l'introduzione nella Carta del divieto di discriminazioni sul lavoro fondate “sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, l'ascendenza nazionale o l'origine sociale, che hanno come effetto di distruggere o alterare le pari opportunità o l'uguaglianza di trattamento” (Organizzazione internazionale del lavoro, 1958): sarebbe in tal modo premiata la determinazione della Commissione di intensificare la lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo (Commissione europea, 1995), ma anche la volontà degli attori del dialogo sociale europeo, recentemente espressa in una dichiarazione congiunta, di combattere le discriminazioni razziali nei luoghi di lavoro. Inoltre, con riferimento all'im-

pegno della Commissione di sviluppare la dimensione internazionale della politica sociale dell'Unione (Commissione europea, 1994 e 1995), sarebbe opportuno estendere il campo di applicazione della Carta comunitaria a quei paesi che stringeranno accordi di associazione con l'Unione.

**La politica sociale
dell'Unione Europea**
Gaetano Zingone

3.3. L'Accordo sulla politica sociale (APS).

La conferenza intergovernativa del 1991, riunita precipuamente per formalizzare le procedure, gli strumenti e le scadenze del cammino della Comunità verso l'Unione economica e monetaria e l'Unione politica affrontò anche la riscrittura del capitolo sociale del Trattato di Roma allo scopo di ovviare alla inadeguatezza della strumentazione giuridica e dei processi decisionali. Le divergenze che emersero in tale sede furono ricomposte grazie alla capacità di mediazione del Consiglio europeo. In realtà, il peso eccessivo attribuito al principio di sussidiarietà e al mantenimento delle tradizioni e delle particolarità di ciascuno Stato membro mascherò l'assenza di una volontà politica unanime e determinata. Il rischio di bloccaggio, dovuto ancora una volta all'ostilità del Regno Unito a trasferire alle istituzioni comunitarie precise competenze e accresciuti poteri nel campo sociale, fu eluso con l'espedito dell'Accordo sulla politica sociale (APS) sottoscritto da 11 Stati membri (oggi 14 dopo l'adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia), dal quale il Regno Unito si autoescluse deliberatamente.

Come noto, l'APS è portatore di innovazioni di cospicuo interesse. Il voto alla maggioranza qualificata per le questioni della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, già stabilito dall'Atto unico europeo del 1986, è esteso ad altre materie di indubbia rilevanza (le condizioni di lavoro, l'informazione e la consultazione dei lavoratori, le pari opportunità tra uomini e donne, l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro), sussiste invece il voto all'unanimità in altri campi (ad esempio, la previdenza e la sicurezza sociale, i licenziamenti individuali, la cogestione, le condizioni di accesso degli extra-comunitari al mercato del lavoro comunitario), mentre sono esplicitamente esclusi dalle competenze comunitarie le retribuzioni, il diritto di associazione e lo sciopero nonché la serrata. Inoltre, un ruolo di grande significato è riconosciuto alle parti sociali nella costruzione della dimensione sociale, destinatari del diritto alla consultazione nel processo di preparazione di proposte di politica sociale, e soprattutto di allestimento della legislazione sociale, nonché del diritto di negoziare e concludere accordi europei, che vincolano le sole parti firmatarie (accordi "volontari") oppure, allorché si sostituiscono all'azione legislativa, acquisiscono efficacia "erga omnes" tramite decisione del Consiglio.

La politica sociale è dunque assoggettata a due trattati: il Trattato di Roma, modificato dall'Atto unico europeo del 1986 e dal Trattato di Maastricht, applicabile a tutti gli Stati membri, e l'APS, che, pur permettendo a quattordici paesi di legiferare, è tuttavia ritenuto un atto pregiudizievole per la coesione dell'Unione, non soltanto perché tutti gli Stati membri non condividono lo stesso obiettivo, ma anche perché rischia addirittura di formalizzare il dumping sociale con la creazione di una Europa a due velocità (Biagi, 1992). La coesistenza di due regimi giuridici ha posto difficili problemi di scelta: la Commissione ha utilizzato l'APS come base giuridica per le sue proposte soltanto allorché una decisione a 12 (o a 15) si fosse rivelata impossibile, come dimostrato dall'iter della direttiva sui comitati aziendali europei. A sua volta, il Consiglio si è allineato su questo modo di procedere, con l'aggravante, tuttavia, di aver esasperatamente ricercato il consenso del Regno Unito, anche su proposte fondate sull'art. 118 A del Trattato e quindi sottoposte alla regola della maggioranza qualificata, il che ha avuto come risultato di annacquare il senso e il valore dei progetti originari della Commissione, come doviziosamente dimostrato dalle due direttive relative agli assetti dell'orario di lavoro e alla protezione dei giovani lavoratori, ambedue barocamente ridondanti di eccezioni, restrizioni e deroghe.

La prossima CIG è una opportunità da cogliere per restaurare l'unicità del regime giuridico applicabile alla politica sociale, ristabilire la certezza del diritto e garantire l'uguaglianza di trattamento tra lavoratori. La precarietà odierna (un Trattato a 15 e un Accordo a 14) dovrà essere superata con l'inserimento dell'APS nella cornice del Trattato, il cui impatto sarà piuttosto psicologico e politico, per indicare all'opinione pubblica che 14 Stati membri si collocano all'interno dell'ortodossia comunitaria: in tal caso, un opting-out potrebbe essere previsto a favore del Regno Unito, essendo oggi alquanto improbabile che l'atteggiamento dell'attuale governo britannico in carica possa nel frattempo sostanzialmente mutare.

3.4. L'adattamento delle disposizioni del Trattato e dell'APS.

L'assorbimento dell'APS nel Trattato dovrà anche rispondere al necessario adattamento dell'insieme del capitolo sociale del Trattato, alla luce dei dati dell'esperienza, dei progetti politico-programmatici delle istituzioni, della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

3.4.1. Il concetto di armonizzazione.

Con l'art. 117 del Trattato, gli Stati membri si erano impegnati a promuovere l'armonizzazione nel progresso delle condizioni di vita e di lavoro, concezione che, secondo la dottrina giuslavoristica dominante, postula un innalzamento verso l'alto delle legislazioni nazionali e il loro allineamento sulle regole più avanzate tra quelle esistenti negli Stati membri. Occorre restituire con chiarezza piena cittadinanza al concetto di armonizzazione e affermarne la supremazia sul concetto di prescrizioni minime, che l'art. 118 A ha fatto proprio per quanto riguarda la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, poi esteso all'insieme della normativa sociale dall'art. 3 (2) dell'APS. La ratio di questo orientamento è rintracciabile, secondo un giudizio largamente diffuso, nell'approfondimento delle differenze socio-economiche nell'Unione a seguito dell'adesione della Grecia, del Portogallo e della Spagna.

3.4.2. La libera circolazione dei lavoratori.

L'art. 48 del Trattato ha sancito il diritto per ogni cittadino di spostarsi liberamente sul territorio dell'Unione per esercitarvi una attività professionale e ha soppresso qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto attiene all'accesso all'impiego, alla retribuzione e alle altre condizioni di lavoro. L'art. 48 (4) costituisce una eccezione al principio generale della libertà di movimento, dichiarando non applicabile la disciplina comunitaria agli impieghi nella pubblica amministrazione. La Corte di Giustizia ha invece ritenuto che la suddetta eccezione debba essere circoscritta a quegli impieghi in cui il lavoratore subordinato partecipa all'esercizio della potestà e della sovranità pubbliche e svolge funzioni intese a salvaguardare gli interessi generali dello Stato o di altre collettività pubbliche. Sin dal 1988, la Commissione ha avviato azioni sistematiche per sopprimere le restrizioni fondate sulla nazionalità e la maggior parte degli Stati membri hanno modificato la loro legislazione nel senso richiesto dalla Commissione. L'art. 48 (4) dovrà dunque essere riscritto in funzione della giurisprudenza della Corte.

3.4.3. Le pari opportunità tra uomini e donne.

Una intensa attività normativa ha garantito la parità tra i sessi non soltanto per quel che concerne la retribuzione secondo quanto prescritto dall'art. 119, ma anche per ciò che attiene all'accesso all'occupazione, la formazione professionale, le condizioni di lavoro e la sicurezza sociale. La Commissione ha dato inoltre un contributo sostanziale alla promozione di prassi di pari opportunità, ricorrendo a misure positive e a strumenti diversi, anche finanziari. La proposta di quarto programma per il periodo dal 1996 al 2000, su cui il Consiglio non si è ancora pronunciato, vuol favorire l'accesso delle donne a funzioni direttive che le coinvolgano nei processi decisionali. Inoltre, il successo della strategia per la crescita, la competitività e l'occupazione esige che sia valorizzato il potenziale delle risorse umane, di cui le donne sono una componente essenziale (Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, 1994 b). Il consolidamento dei progressi già ottenuti come anche i nuovi traguardi dovrebbero trovare riconoscimento formale nel Trattato. Il principio della partecipazione delle donne alle decisioni e del rispetto della loro dignità umana dovrebbe far parte del catalogo dei diritti sociali fondamentali proclamati dalla Carta comunitaria. La promozione delle pari opportunità dovrebbe a sua volta essere annoverata tra i compiti generali dell'Unione (art. 2) e tra gli obiettivi di natura sociale comuni agli Stati membri e all'Unione (art. 1 dell'APS). La disposizione del Trattato risultante dalla fusione dell'art. 119 con l'art. 6 dell'APS dovrà permettere una politica attiva di pari opportunità che superi il mero

divieto di discriminazioni a causa del sesso, con l'obbligo per le autorità nazionali di garantirne l'applicazione effettiva con specifici strumenti giuridici.

**La politica sociale
dell'Unione Europea**
Gaetano Zingone

3.4.4. La consultazione delle parti sociali e la contrattazione di accordi europei.

Le esperienze maturate in merito alle consultazioni e alle negoziazioni di cui agli artt. 3 e 4 dell'APS non sono state sino a oggi così frequenti da aver consentito l'acquisizione di elementi di apprezzamento tali da suggerire fondatamente di modificare le relative procedure, i loro tempi o ancora i loro oggetti.

Per quanto attiene alle procedure consultive, potrebbe forse rivestire una qual certa utilità esplorare la fattibilità della proposta avanzata dal Belgio alla CIG del 1991, ma non accolta, di istituire un organo paritetico di rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori abilitato tra l'altro a esercitare il diritto delle parti sociali a essere consultate preventivamente sulle proposte di natura sociale della Commissione (Guarriello, 1992). Trattandosi della negoziazione, appare improcrastinabile il riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva su scala europea basato sul volontarismo e sull'autonomia degli attori sociali, ciò al fine di chiarire i ruoli e le responsabilità tanto delle istituzioni che delle organizzazioni delle imprese e dei lavoratori nella regolazione sociale dello spazio economico unificato e di precisare di conseguenza le articolazioni tra la legislazione e la contrattazione. Allorché l'APS concepisce le relazioni tra legge e contratto in termini di alternativa/esclusione, occorrerà invece promuovere una reale complementarità tra le due fonti normative permettendone la coesistenza nell'ambito di una medesima problematica. Le parti sociali saranno libere di scegliere gli strumenti a loro giudizio più adeguati per implementare i loro accordi: tramite la decisione del Consiglio di cui all'art. 4 (2) dell'APS, oppure tramite le prassi proprie a ciascun Stato membro. Queste prassi differiscono però da un paese all'altro e ostano a un'attuazione sufficientemente omogenea degli accordi europei nei vari contesti nazionali: dovrebbe pertanto essere soppressa la dichiarazione relativa all'art. 4 (2) al fine di incitare gli Stati membri, oggi confinati in un ruolo sostanzialmente astensionista, ad assumere comportamenti attivi di promozione degli "accordi volontari" e di garanzia della loro effettività. Non sembrerebbe invece assennato allo stato attuale voler eventualmente limitare la seconda consultazione e/o la negoziazione di accordi europei (artt. 3 (3) e 4 (1) dell'APS) unicamente alle materie o problematiche che appartengono strettamente alla sola sfera dell'autonomia negoziale delle parti sociali. Se ciò dovesse realizzarsi, gli artt. 3 e 4 dell'APS non avrebbero più ragion d'essere. Ne risulterebbe la svalorizzazione della consultazione e necessariamente l'indebolimento della capacità degli attori sociali di influenzare il processo di formazione delle decisioni per quanto attiene alle politiche sociali, tanto più che atti decisionali di vasta rilevanza, con ripercussioni significative per i diritti e gli interessi dei lavoratori, sono prese in aree diverse da quella della politica sociale *stricto sensu*, come quella della legislazione economica e commerciale del mercato interno. In secondo luogo, le frontiere tra la contrattazione collettiva e la legislazione non solo sembrano poco chiaramente tracciate nella maggior parte degli Stati membri e abbastanza differenziate tra i vari contesti nazionali, ma sono anche in movimento, con la propensione tendenziale della contrattazione a sovrapporsi alla normativa di fonte legislativa.

3.4.5. I processi decisionali.

La questione dei meccanismi decisionali è un aspetto delicato da esaminare con attenzione prima di proporre eventuali modifiche. Se le pari opportunità e la protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro (tutela contro i licenziamenti individuali) potranno giovare del voto a maggioranza, aggiungendosi così alle materie enumerate di cui all'art. 2 (1) dell'APS, la regola dell'unanimità dovrà continuare, per ovvi motivi, a presiedere alla formazione delle decisioni relativamente a materie come la sicurezza sociale e il suo finanziamento, la cogestione, l'accesso di cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro comunitario. Inoltre, poiché il diritto alla libertà di associazione, alla contrattazione e alle azioni di difesa collettiva per la difesa degli interessi delle parti occupano una posizione centrale tra i diritti sociali fondamentali, l'Unione dovrà avere competenza su questi diritti, con facoltà tuttavia di decidere alla sola unanimità per il fatto che questi diritti sono gli assi costitutivi, ma specifici di ogni sistema di relazioni industriali (Veneziani, 1992). In siffatto contesto, l'art. 2 (6) dell'APS, da mantenere unicamente per le retribuzioni, dovrebbe

La politica sociale dell'Unione Europea
Gaetano Zingone

quindi essere soppresso in modo da incoraggiare e promuovere lo sviluppo e la valorizzazione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, dell'accordo collettivo come fonte normativa con riferimento al diritto alla libertà di associazione, al diritto di sciopero e di serrata.

Bibliografia

- Biagi M.** (1992), *L'ambiente di lavoro e la politica sociale comunitaria: il caso italiano*, in *LD*, anno 6°, n. 2.
- Comitato economico e sociale delle Comunità europee (1987 a), *Rapporto della sezione degli affari sociali relativo agli aspetti sociali del mercato interno*, Bruxelles.
- Comitato economico e sociale delle Comunità europee (1987 b), *Parere sugli aspetti sociali del mercato interno*, GUCE, n. C 356, OPOCE, Lussemburgo.
- Comitato economico e sociale delle Comunità europee (1989), *Diritti sociali fondamentali comunitari. Parere*. Bruxelles.
- Commissione europea (1989), *Comunicazione della Commissione sul suo programma di azione sociale per quanto riguarda l'attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, COM (89) 568 def., Bruxelles.
- Commissione europea (1994), *Politica sociale europea. Una via da seguire per l'Unione. Libro bianco*. OPOCE, Lussemburgo.
- Commissione europea (1995), *Programma di azione sociale a medio termine 1995-1997*, OPOCE, Lussemburgo.
- Commissione europea (1993), *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo/ Libro bianco*. Supplemento 6/93 al Bollettino delle Comunità europee, OPOCE, Lussemburgo.
- Consiglio dei Ministri dell'Unione europea (1994 a), *Risoluzione 94/C 368/03 su alcune prospettive di una politica sociale dell'Unione europea: contributo alla convergenza economica e sociale dell'Unione*, GUCE, n. C 368, OPOCE, Lussemburgo.
- Consiglio dei Ministri dell'Unione europea (1994 b), *Risoluzione 94/C 368/03 relativa all'apartecipazione equa delle donne a una strategia di crescita economica orientata verso l'intensificazione dell'occupazione nell'Unione europea*, GUCE, n. C 368, OPOCE, Lussemburgo.
- Grandi M.** (1992), *L'Europa sociale*, in *LD*, anno VI, n. 1.
- Guarriello F.** (1992), *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva. Il dialogo sociale*. Milano, F. Angeli.
- La Macchia C.** (1990), *La Carta comunitaria dei diritti sociali*, in *DLRI*, n. 48.
- Organizzazione internazionale del lavoro (1958), *Convenzione n.111 relativa alla discriminazione in materia di occupazione e di professione*, Ginevra.
- Treu T.** (1991), *L'Europa sociale: dall'Atto Unico a Maastricht*, in *QDLRI*, n. 10.
- Veneziani B.** (1992), *La politica sociale dopo Maastricht*, in *LI*, n. 2.

Appunti in tema di incidenza del diritto comunitario sull'ordinamento interno di sicurezza sociale

Maurizio Cinelli ()*

Sommario

1. Premessa. 1.1. Gli oggetti dell'influsso comunitario in materia di sicurezza sociale. **1.2.** Rilievo delle "circostanze" e piano dell'analisi. **2.** Le "direttrici" della politica sociale comunitaria. **2.1.** Mutuo riconoscimento - coordinamento. **2.2.** Armonizzazione. **2.3.** Coordinamento delle politiche nazionali. **3.** Tappe evolutive del diritto comunitario e criteri di incidenza sui diritti nazionali con particolare riferimento alla legislazione sociale. **3.1.** La prospettiva originaria. **3.2.** Le innovazioni dell'Atto unico europeo. **3.3.** Il Trattato sull'Unione europea e il principio di sussidiarietà. **4.** Gli influssi sull'ordinamento italiano di sicurezza sociale. **4.1.** Interrelazioni, influenza diffusa, condizionamento reciproco. **4.2.** Evoluzione e fasi dell'influsso del diritto comunitario sull'ordinamento italiano di sicurezza sociale. **4.3.** Gli aspetti salienti: il ruolo emergente della prevenzione; l'evoluzione in senso "soggettivistico" della sicurezza sociale. **4.4.** L'incidenza "bloccata": in particolare, la previdenza complementare.

1. Premessa.

1.1. Gli oggetti dell'influsso comunitario in materia di sicurezza sociale.

I più importanti tra i frammenti della legislazione italiana di sicurezza sociale, tributari di regole esplicitamente poste o prefigurate dalle fonti comunitarie, sono sotto gli occhi di tutti.

Senza dilungarmi con citazioni di articoli e norme di legge, mi limito a ricordare schematicamente gli oggetti principali: la garanzia dei crediti retributivi nei confronti dell'insolvenza del datore di lavoro; la disciplina prevenzionistica a tutela della salute negli ambienti di lavoro; l'estensione della tutela assicurativa alle malattie professionali non tabellate; la flessibilizzazione delle condizioni di accesso al pensionamento per vecchiaia; l'estensione della tutela previdenziale per la maternità alle lavoratrici autonome; il superamento della distinzione di sesso nei regimi previdenziali, tanto di base che complementari.

In alcuni casi la modificazione subita dal diritto italiano è stata più incisiva; tra questi sicuramente si colloca quello che, in relazione alla direttiva sulla tutela dei lavoratori dell'insolvenza del datore di lavoro, ha determinato l'introduzione nell'ordinamento interno di una ulteriore ipotesi di tutela sociale (anzi, potrebbe dirsi, di una nuova assicurazione sociale): quella, appunto, che, ad incremento delle fattispecie espressamente considerate dall'art. 38 Cost., è destinata a garantire redditi da lavoro subordinato non già "perduti" (come nei casi di disoccupazione o malattia) o "impossibili" (come nei casi dell'inabilità o della vecchiaia), bensì - "maturati", ma inesigibili.

note

(*) Relazione al Convegno sul tema "Diritto privato comunitario", promosso dall'Università degli Studi di Camerino, Scuola di specializzazione in Diritto civile, e svoltosi a Camerino dal 25 al 29 settembre 1995.

Diritto comunitario e diritto interno: la sicurezza sociale
Maurizio Cinelli

In altri casi il tributo è meno esplicito e diretto, ma altrettanto innegabile. Ricordo, a mero titolo esemplificativo, l'introduzione (nel 1984) della differenziazione di disciplina assicurativa, rispettivamente, per l'invalidità e per l'inabilità (legge n. 222 del 1984), e, da ultimo (riforma pensionistica del 1995), le norme di favore in materia di contribuzione figurativa, dettate per i lavoratori che abbiano dovuto momentaneamente sospendere il lavoro per allevare i figli o assistere un familiare handicappato (art. 1, comma 40, legge n. 335 del 1995).

1.2. Rilievo delle "circostanze" e piano dell'analisi.

Senonché la mera considerazione dei casi di conclamata incidenza del diritto comunitario sul diritto positivo interno nella materia che qui interessa mi sembra che varrebbe a soddisfare solo alcuni degli interessi al tema in esame, e non certo quelli più ricchi di implicazioni, se ci si limitasse a guardare solo nella suddetta direzione, omettendo, così, ogni tentativo di dar conto delle vie attraverso le quali quei contributi sono stati apportati e delle logiche sottese alle relative vicende: se, cioè, ci si dovesse fermare a considerare, per così dire, gli effetti materiali, senza indagare anche le interrelazioni, ovvero le modalità causali, dirette ed indirette, di quelli, nonché, fin dove possibile, i casi e le ragioni dei contributi mancati o rifiutati.

Ed, invero, già all'interno dei casi testè sommariamente ricordati è possibile cogliere significative distinzioni, indice, queste, di differenziazioni di orientamenti e politiche, tanto sul versante interno, che sul versante comunitario.

Rileva, in proposito, innanzitutto la distinzione tra innovazioni normative che rappresentano attuazione di specifiche direttive (tutela sociale dall'insolvenza del datore di lavoro, tutela della salute negli ambienti di lavoro e dalle lavorazioni nocive, parità di trattamento tra uomini e donne), da quelle che, invece, dipendono da una logica diversa, perché sono effetto non già dell'adempimento di un obbligo, ma della condivisione di prospettive comuni, tra le quali, in primo luogo, quelle indicate (appunto, senza imposizione di vincoli) dalle raccomandazioni: età pensionabile e pensionamento flessibile, misure di favore per i lavoratori con familiari handicappati, ecc.

In alcuni casi, inoltre, l'adeguamento del diritto italiano al diritto comunitario è stato più o meno tempestivo e "pacifico" (ad esempio, in riferimento alle direttive sulla tutela contro le lavorazioni nocive); in altri, viceversa, quell'adeguamento è stato a lungo resistito, in conseguenza, evidentemente, di sostanziali divaricazioni di obiettivi o strategie: a quest'ultimo proposito non occorre che mi soffermi — perché ben presente a tutti — sulla travagliata vicenda dell'attuazione da parte dell'Italia della già più volte ricordata direttiva del 1980 sulla tutela dall'insolvenza del datore di lavoro; ma potrei anche richiamare le vivaci resistenze a lungo opposte dall'Italia (e, da ultimo, efficacemente) all'applicazione alla disciplina della pensione sociale del principio di diritto comunitario di revoca delle c.d. clausole di residenza (regolamento n. 1247 del 1992) e, con essa, implicitamente, anche alla concezione allargata della materia soggetta ai regolamenti comunitari sulla tutela sociale dei lavoratori migranti, quale accolta — invero con lungimiranza — dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

In altri casi ancora, infine, la concordanza con il dettato delle fonti comunitarie risulta così precoce, che non può propriamente parlarsi di incidenza del diritto comunitario sul diritto interno, ma, semmai, di valori comuni, reciproche interrelazioni o di partecipazione a influenze comuni, di politiche autonome, ma del tutto consonanti: tale è il caso, ad esempio, della legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (legge n. 104 del 1992), coeva (anzi, di qualche mese anteriore) alla raccomandazione sulla "convergenza degli obiettivi e delle politiche di protezione sociale" (raccomandazione 27 luglio 1992), che enuncia le medesime esigenze prese in considerazione dalla suddetta legge nazionale. Pertanto — in questa analisi, invero, molto schematica e sicuramente lacunosa (meriterebbe trattare, almeno, anche del ruolo giuocato dalla giurisprudenza), cui, nei limiti di tempo consentiti, mi accingo — ritengo opportuno prendere le mosse dalla considerazione delle "direttrici" (per chiamarle così), attraverso le quali si realizza o tende a realizzarsi la politica sociale dell'ordinamento comunitario. Passerò, poi, a considerare brevemente le tappe più significative dell'evoluzione di quell'ordinamento — con i mutamenti che ne hanno necessariamente condizionato gli svolgimenti delle politiche —, per accennare conclusivamente, alla luce di quegli svolgimenti, ai rapporti, anche biunivoci, tra quell'ordinamento e quello interno.

2. Le “direttrici” della politica sociale comunitaria.

Diritto comunitario e
diritto interno:
la sicurezza sociale
Maurizio Cinelli

2.1. Mutuo riconoscimento - coordinamento.

Una prima “direttrice” attraverso la quale si attua in materia l’azione sociale della Comunità può riassumersi nel principio del mutuo riconoscimento dei sistemi. È la prospettiva originaria del Trattato di Roma (art. 51) e, in generale, dei regolamenti che riguardano la materia della sicurezza sociale, i quali, avendo come obiettivo la realizzazione del principio di libera circolazione e di libero insediamento, notoriamente non istituiscono regole o regimi assicurativi speciali per i lavoratori migranti, ma si limitano a dettare, in funzione di quell’obiettivo, discipline organiche di mero “coordinamento” dei singoli ordinamenti nazionali.

Ma è evidente che, attraverso la regola di coordinamento, possono prodursi anche effetti indotti di “avvicinamento” o “uniformazione”, ovvero di sostituzione-manipolazione della norma interna da parte della norma comunitaria. È quanto avviene, tanto per fare un esempio, quando, all’istituzione competente — che, ai fini dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, debba valutare il grado di inabilità, accertare il diritto alla prestazione o determinarne l’ammontare —, il regolamento n. 1408 del 1971 impone (art. 61, paragrafo 5) di prendere in considerazione, come se si fossero verificati sotto la legislazione nazionale, anche gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali verificatisi o accertati anteriormente sotto la legislazione di un altro Stato membro; fattispecie analoga, in quel medesimo regolamento, è quella in materia di prestazioni speciali a carattere non contributivo, di cui all’art. 10 bis, paragrafi 3 e 4 (quale introdotto dal regolamento n. 1247 del 1992).

Ma uniformazione, per così dire, “convenzionale” si ha anche per effetto della disposizione regolamentare (art. 40, paragrafo 4, reg. n. 1408), che, in materia di tutela dell’invalidità, stabilisce che l’accertamento in merito allo stato di invalidità si impone all’istituzione di ogni altro stato membro in causa, a condizione che la “concordanza” delle condizioni relative allo stato di invalidità fra le legislazioni degli stati interessati sia stata convenzionalmente riconosciuta in apposita tabella allegata al regolamento stesso; e, più in generale, per effetto del principio (introdotto più tardi dall’art. 100 B del Trattato, quale modificato dall’Atto unico), ai sensi del quale, nelle materie in cui si può deliberare a maggioranza qualificata, il Consiglio può decidere che talune disposizioni in vigore in uno stato membro devono essere riconosciute come equivalenti a quelle applicate da un altro stato membro (uniformazione fittizia).

2.2. Armonizzazione.

La seconda “direttrice” è quella che ispira le misure di ravvicinamento organizzato dei sistemi, in vista di una uniformazione delle condizioni di vita e di lavoro di tutti i lavoratori, e che si riassume nel principio dell’ “armonizzazione” dei sistemi (art. 100, Trattato).

Anche se, innovativamente (1986), è stata prevista la possibilità di intervenire anche con uno qualsiasi degli atti tipici del diritto comunitario (art. 100A), è questo il settore elettivo delle direttive. Attraverso queste il legislatore comunitario interviene sugli ordinamenti interni, non già sostituendo le normative nazionali con una regolamentazione comunitaria diretta delle materie interessate, bensì — in conformità alle caratteristiche del vincolo “attenuato”, proprio dello specifico strumento normativo —, appunto per imporre l’adozione di normative nazionali, rispondenti agli obiettivi e ai criteri individuati dalla amministrazione comunitaria.

Nel settore delle discipline del lavoro, ciò è avvenuto, in particolare — con riflessi previdenziali più o meno intensi —, in tre direzioni: nella direzione della garanzia di effettività del principio di non discriminazione e parità di trattamento tra i sessi (direttive n. 7/79, n. 378/86, n. 613/86), in quella della garanzia dei crediti dei lavoratori in caso di particolari rischi economici, quali quelli derivanti dal trasferimento dell’impresa (direttiva n. 187/77) e dell’insolvenza del datore di lavoro (direttiva n. 987/80), e, infine, nella direzione della protezione della salute nei luoghi di lavoro (direttive-quadro n. 1107/80 e n. 391/89, e rispettive direttive particolari di attuazione).

Diritto comunitario e diritto interno: la sicurezza sociale
Maurizio Cinelli

Nella materia che più specificatamente interessa le assicurazioni sociali la Comunità si è limitata ad intervenire attraverso le raccomandazioni, cioè attraverso indicazioni prive di qualsiasi vincolatività giuridica, ma non per questo non suscettibili di influenzare i comportamenti di Stati ed istituzioni: una sorta di soft law, che, per quanto più da vicino riguarda il presente tema (e come, in parte, già ricordato), ha interessato la tutela contro le malattie professionali —, con l'adozione di una lista uniforme e la protezione anche di quelle non tabellate (raccomandazioni 23 luglio 1962, 20 luglio 1966 e 20 maggio 1990) —, la disciplina dell'età pensionabile (raccomandazione 10 dicembre 1982), l'adozione di criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (raccomandazioni 24 giugno e 27 luglio 1992), ecc. Si tratta di raccomandazioni che, di fatto (come ho anticipato), hanno avuto, tutte, un seguito positivo nella legislazione italiana; peraltro, la modifica è intervenuta non sempre per effetto di una specifica iniziativa del legislatore, in qualche ipotesi ciò essendosi realizzato soltanto in seguito all'intervento della giurisprudenza della Corte costituzionale (notoriamente, per le malattie professionali non tabellate: sentenza n. 179 del 1988): con ciò manifestandosi la originaria (seppur quiescente) compresenza nell'ordinamento italiano, al livello dei principi costituzionali, del medesimo "valore" accolto dall'ordinamento comunitario (e al quale si ispirano, appunto, le misure da questo "raccomandate"), ma anche la scarsa sollecitudine del legislatore ordinario nazionale.

2.3. Coordinamento delle politiche nazionali.

La semplice armonizzazione dei sistemi nazionali, se vale a ridurre lo scarto di livello di protezione sociale tra i vari paesi e i conseguenti rischi del cosiddetto social dumping, non risulta, però, misura adeguata nei confronti dei nuovi problemi sociali che pone la "euro-peizzazione" dell'economia.

Per affrontare tali problemi ed i rischi — per l'occupazione, per le condizioni di lavoro, per i redditi da lavoro, per gli squilibri regionali — ad essi connessi appaiono necessarie una risposta coordinata delle politiche nazionali e, dunque, l'adozione di misure che si pongano su di una ulteriore, distinta "direttrice": quella che si ispira, appunto, al "coordinamento europeo delle politiche nazionali di sicurezza sociale".

La possibilità di attivare efficacemente tale coordinamento, se astrattamente possibile sul piano tecnico (si consideri, in particolare, lo strumento previsto dall'art. 235 del Trattato), implica, però, molte difficoltà pratiche — sulle quali non mi soffermo — ed è, comunque, destinata ad incontrare vive resistenze, posto che presuppone un sentimento di appartenenza alla più ampia collettività sovranazionale, che non risulta ancora sufficientemente diffuso, nè adeguatamente radicato.

Peraltro, un'importante iniziativa della Commissione delle Comunità europee, che va ricordata, perché diretta a catalizzare la riflessione su tali aspetti — ed, in tal senso, già un atto di indirizzo per una risposta comune ai problemi suddetti — è quella che ha condotto alla redazione e alla pubblicazione, a fine 1993, di quell'ormai famoso e basilare documento strategico a medio termine, che va sotto il nome di "Libro bianco di Delors".

Non mancano, tuttavia, significativi atti normativi che è possibile collocare sulla suddetta direttrice: tali mi sembra che possano essere considerati, in particolare — nell'ambito delle misure che perseguono l'obiettivo di "lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro" —, i regolamenti n. 2052 del 1988 e n. 2081 del 1993, relativi alle missioni dei Fondi strutturali e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari comunitari. Ma può essere ricordata, al medesimo proposito, anche la recente istituzione (regolamento n. 2062 del 1994, quale modificato dal regolamento n. 1643 del 1995), ai fini della promozione di una sempre più efficace condizione di sicurezza e salubrità dell'ambiente di lavoro, dell'apposita Agenzia di consulenza tecnica, scientifica ed economica per gli Stati membri: questa volta, oltre tutto, con il coinvolgimento di soggettività private.

Ma, accennando a tali più recenti strategie, mi sono già spostato sul secondo piano di analisi: quello che si riferisce alle dinamiche interne all'ordinamento comunitario, che ne hanno segnato l'evoluzione, e alla loro incidenza sulle politiche qui in riferimento.

3. Tappe evolutive del diritto comunitario e criteri di incidenza sui diritti nazionali con particolare riferimento alla legislazione sociale.

Diritto comunitario e diritto interno: la sicurezza sociale
Maurizio Cinelli

3.1. La prospettiva originaria.

Come è noto, la sicurezza sociale non è considerata nel Trattato del 1957 come oggetto di specifico ed autonomo intervento comunitario, ma, piuttosto, come aspetto della garanzia di libera circolazione dei lavoratori: nei limiti in cui, cioè, quella si manifesta funzionale gli obiettivi di liberalizzazione del mercato del lavoro.

In conformità a tale angusta prospettiva, la suddetta fonte primaria rigorosamente limita, in via di principio, le garanzie e la disciplina comunitarie in materia previdenziale ai soli prestatori di lavoro subordinato del settore privato, e, tra questi, solo a quelli che si spostano tra i vari paesi della Comunità, per rispondere (come testualmente recita l'art. 48) ad "offerte di lavoro effettive".

È soltanto per effetto delle fonti secondarie che tale ristretta prospettiva ha conosciuto un progressivo arricchimento.

Basti qui ricordare: l'ampliamento della nozione di avente diritto all'applicazione della disciplina comunitaria in materia previdenziale, del quale si è reso fattore il regolamento n. 1408 del 1971; l'estensione dei regolamenti sulla sicurezza sociale anche ai lavoratori non subordinati in genere e ai loro familiari, accolta nel 1981 dai regolamenti n. 1390 e n. 3795; gli effetti, sulla materia, di alcune direttive di armonizzazione della politica sociale, ex art. 100 Trattato (delle quali già ho detto); infine, la giurisprudenza della Corte di giustizia.

Ed, in realtà, è stata proprio la Corte di giustizia, che — liberandosi non di rado da un esercizio meramente tecnico formale della funzione interpretativa — si è fatta carico degli aspetti di più intensa valenza umana e sociale della materia, anticipando spesso discipline assunte, poi, come norme regolamentari. Tanto per ricordare i casi più importanti, alla giurisprudenza della Corte si devono: l'ampliamento dell'ambito soggettivo di riferimento della disciplina comunitaria (sentenze del 1964, in causa Unger, del 1968, del 1971); l'accoglimento del principio di attrazione nell'ambito della sicurezza sociale di quelle forme di assistenza, che presentino elementi di affinità con gli istituti di previdenza sociale (sentenze del 1972, del 1974, del 1983); l'opzione (già con sentenza del 1964, seguita da numerosissime altre) per le interpretazioni che garantiscano trattamenti o condizioni di cumulo delle prestazioni (il "cumulo", in luogo del "conglobamento"), più favorevoli per il lavoratore; il sanzionamento (in quella medesima logica di favore) delle discriminazioni occulte anche nella disciplina delle prestazioni previdenziali (sentenza del 1984, in causa Pinna).

Nè vanno dimenticate — ma, questa volta, nella prospettiva dell'armonizzazione — le pronunce della Corte sui ricorsi promossi ex art. 169 del Trattato per inadempimento a direttive (pronunce delle quali l'Italia — specie, come è noto, in merito alla direttiva sulla tutela dei crediti di lavoro dall'insolvenza del datore: sentenza n. 22/87 del 1989 — ha fatto non commendevole esperienza). La Corte tende ad interpretare con rigore le direttive di ravvicinamento delle legislazioni e ad imprimere, quindi, sensibili (ed indifferibili) accelerazioni alle dinamiche nazionali.

Ciò non deve condurre, però, ad enfatizzare l'importanza — e le potenzialità — del contributo di tale giurisprudenza, oltre il giusto; anche quando si è fatta e si fa carico delle sfaccettature dei tanti problemi umani e sociali cui dà luogo la circolazione dei lavoratori nell'area comunitaria, o trasfonde all'interno dell'ordinamento comunitario criteri e principi del diritto internazionale, la Corte di giustizia (gli esempi potrebbero essere tanti) non travalica, al fondo (né, com'è ovvio, sarebbe giusto pretenderlo), i connotati originari del Trattato stesso impressi all'ordinamento comunitario: un ordinamento fondato essenzialmente — è necessario ricordarlo ancora una volta — sugli obiettivi mercantilistici della liberalizzazione degli scambi all'interno e dell'istituzione di una tariffa doganale comune verso l'esterno, e come tale neutrale (almeno in via di principio) rispetto a quegli obiettivi di solidarietà e di garanzia di diritti sociali fondamentali, che, viceversa, propriamente caratterizzano i sistemi di sicurezza sociale.

3.2. Le innovazioni dell'Atto unico europeo.

Nel 1986, con le innovazioni apportate al Trattato dall'Atto unico, la politica sociale assume, però, un diverso e più pregnante rilievo.

Diritto comunitario e diritto interno: la sicurezza sociale
Maurizio Cinelli

In particolare, con lo stabilire (art. 130 A) che obiettivo della Comunità è “realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale”, si rende possibile una lettura evolutiva di quanto già figurava nel Trattato: se, in precedenza, “il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera” (art. 117) poteva essere considerato come effetto del funzionamento del mercato comune, e, quindi, restava pur sempre idealmente subordinato ad esso, da questo momento tale risultato rappresenta un obiettivo diretto ed autonomo, allo stesso livello dell’obiettivo economico e con esso convergente; altrettanto può affermarsi a proposito della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori (art. 118). Inequivocabili finalità solidaristiche — sebbene non individualizzate, ma pur sempre in una logica di redistribuzione della ricchezza — vengono, d’altra parte, perseguite tramite la riforma dei fondi strutturali (art. 130 D): tra questi, in particolare, al Fondo sociale europeo, con i regolamenti n. 2052 e n. 4253 del 1988, nel quadro generale delle politiche di compenso degli squilibri sociali, viene affidato (come ho già ricordato) il compito di provvedere alla lotta contro la disoccupazione di lunga durata e all’inserimento professionale dei giovani. L’accento si sposta, dunque, decisamente, dalle disposizioni di coordinamento, ancor più a favore delle misure di politica sociale.

Tale innovata prospettiva concorre a rendere più facile il superamento di una sorta di condizionamento, per vari aspetti, “nominalistico”, che interessa la materia qui in riferimento: risulta, infatti, più chiaro che la “sicurezza sociale”, prima ancora che un complesso di strutture e tecniche normative, è un obiettivo di politica sociale; e funzionali al perseguimento di tale obiettivo sono non soltanto le cosiddette assicurazioni sociali, ma anche — e, forse, soprattutto — le misure di prevenzione delle situazioni generatrici di bisogno, le politiche e le tecniche di promozione e di garanzia dell’occupazione e del reddito, la tutela dell’ambiente (e di quello di lavoro in particolare), la tutela della salute, la protezione sociale in genere dei cittadini.

Ciò può valere anche ad apprezzare nei suoi giusti termini la tiepidezza (anzi, la “frigidity”, come Federico Mancini la chiamò, in una non dimenticata relazione), dei “padri fondatori”, là dove si è ad essi imputato di aver dettato per la specifica materia della previdenza dei lavoratori migranti norme avare e di limitato orizzonte.

Si avverte, in tale rinnovato quadro, l’influsso dei mutamenti materiali intervenuti nel frattempo nell’area della Comunità: il calo delle nascite (*baby shoom*) e la conseguente variazione della composizione demografica (invecchiamento medio della popolazione, squilibrio tra attivi e pensionati), la riduzione dei flussi migratori interni (cioè delle migrazioni dei lavoratori autoctoni) e, per converso, l’incremento dei flussi immigratori dai paesi extracomunitari, sono fattori oggettivi che hanno indotto ad accentuare l’interesse delle istituzioni comunitarie per le singole realtà nazionali, sempre più percepite come realtà “comuni”, da proteggere, unitariamente, da pericoli “esterni”. D’altra parte, le stesse scelte di politica monetaria adottate reclamano stretti controlli sovranazionali sui fattori di potenziali squilibri e, dunque, anche sulle dinamiche sociali dei singoli paesi. È anche da qui che muove l’immagine — prospettata dai critici — dell’“Europa-fortezza”.

L’assunzione della politica sociale come obiettivo primario ed autonomo implica, a sua volta, che l’oggetto fondamentale delle misure di protezione sociale non risulta più il lavoro migrante, ma diventa il lavoro statico (cioè il lavoro tout court). E tale scelta di fondo comporta anche la percezione della insufficienza delle forme di protezione basate essenzialmente sulle prestazioni economiche, le quali, dunque, nella graduatoria delle priorità, vengono inevitabilmente posposte agli strumenti di prevenzione: non per nulla in quella solenne dichiarazione di intenti, che è la “Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori” deliberata nel 1989, è previsto, tra gli obiettivi primari, che la lotta contro la disoccupazione sia strettamente coordinata con le politiche di promozione delle occasioni di lavoro.

Si accoglie, in sostanza, il dato — teorico e di esperienza insieme — che dice che la garanzia del reddito rischia di stabilizzare forme di disuguaglianza sociale, se ad essa non sono anteposte (o non si accompagnano) misure dirette a ridurre l’incidenza stessa del rischio dal quale ci si vuole proteggere.

Alla luce di tale impostazione, si comprendono meglio le ragioni del particolare sviluppo — invero, inconsueto rispetto ad altri oggetti — della normativa comunitaria in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. È molto probabile che in tale processo un ruolo di rilievo abbiano giocato fattori di vario genere: da istanze di tipo economico, per così dire, tradizionali (le regole della concorrenza potrebbero risultare distorte, in assenza di una comune disciplina dei requisiti di sicurezza delle strutture

produttive), a quelle che si fanno carico delle situazioni critiche in cui versa la finanza pubblica della parte prevalente dei paesi membri (il costo delle misure di prevenzione è destinato a gravare prevalentemente sul sistema delle imprese), a ragioni, infine, di mero opportunismo (grazie alla possibilità di deliberare a maggioranza qualificata, trattandosi di materia considerata dall'art. 118 A del Trattato, disciplinare le forme di tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di lavoro può fornire il destro per trattare anche di materie in quella non propriamente rientranti, eludendo, così, su queste, i poteri di veto impliciti nella regola della legiferazione all'unanimità).

È certo, tuttavia, che gli interventi normativi in tema di prevenzione dei danni alla salute negli ambienti di lavoro storicamente hanno rappresentato la base di sviluppo delle politiche di welfare e il nucleo intorno al quale si è costituito e sviluppato, negli ordinamenti nazionali, il sistema dei diritti sociali: in tal senso il diritto comunitario appare percorrere e consolidare strade già tracciate.

Diritto comunitario e diritto interno: la sicurezza sociale
Maurizio Cinelli

3.3. Il Trattato sull'Unione europea e il principio di sussidiarietà.

Nel 1992, con il Trattato sull'Unione europea viene sancita una ulteriore correzione di rotta. In particolare, l'accoglimento, in via ufficiale, del principio di sussidiarietà accentua la connotazione liberista del legislatore comunitario: "nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario", recita, infatti, la norma (art. 3B del Trattato CEE, quale introdotto dall'art. G del Trattato sull'Unione), che accoglie e consolida un'indicazione di principio già espressa nel 1989 dal Comitato economico e sociale e recepisce nella "Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori".

Il dibattito sulla valenza di tale affermazione di principio è tuttora aperto, da un lato con la posizione dei pessimisti, che ravvisano nella "sussidiarietà" un preludio al disimpegno della Comunità dalla dimensione sociale, e, quindi, una spinta nella direzione della "rinazionalizzazione" delle discipline in materia, e, dall'altro, con la posizione di chi, più pacatamente, valorizza il realismo di soluzioni fondate sulla base di principi unitari, ma con salvezza delle specificità nazionali.

Ma è certo, comunque, che il Trattato di Maastricht, nel sancire il principio incondizionato dell'economia aperta e del mercato libero e concorrenziale (art. 3A), sposta in qualche modo il preesistente punto di equilibrio con le strutture solidariste di *welfare*, già radicate negli stati membri.

Espressione della rafforzata concezione mercantilista mi sembra che vada considerata, in particolare, per quanto riguarda la materia in esame, la disposizione regolamentare introdotta dal regolamento n. 1247 del 1992 (ora art. 10 bis del regolamento n. 1408), la quale, pur sancendo (in accoglimento di un concetto già elaborato dalla Corte di giustizia) l'importante principio della estensione della normativa comunitaria anche alle "prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo", esclude l'erogabilità delle stesse al di fuori dello Stato di residenza (per l'Italia la pensione sociale, l'integrazione al trattamento minimo, l'integrazione dell'assegno di invalidità, l'assegno mensile per l'assistenza personale e continuativa ai pensionati per inabilità).

Tale deroga al fondamentale principio c.d. di revoca delle clausole di residenza (già posto dall'art. 10 reg. n. 1408 del 1971) è da ritenersi determinata (certamente dalle resistenze opposte dai singoli Stati, interessati a risparmiare risorse finanziarie, ma), soprattutto, da una accentuata — e comune — visione utilitaristica, alla luce della quale si ritengono non meritevoli di incoraggiamento quelle "mobilità" che non risultino strettamente funzionali ad esigenze produttive.

4. Gli influssi sull'ordinamento italiano di sicurezza sociale.

4.1. Interrelazioni, influenza diffusa, condizionamento reciproco.

Le difficoltà di individuare ciò che quella particolare branca del diritto nazionale, che ha ad oggetto la sicurezza sociale, deve effettivamente al diritto comunitario (ammesso che

Diritto comunitario e diritto interno: la sicurezza sociale
Maurizio Cinelli

nell'ordinamento italiano una siffatta branca sia effettivamente enucleabile, come entità definita e a sé stante) — e non a sviluppi suoi propri — dipendono da più di un fattore. Innanzitutto, va preso atto del meccanismo attraverso il quale la legislazione comunitaria, stante la particolarità del sistema giuridico del quale è espressione, elabora i propri contenuti: per sua natura essa si alimenta, infatti, di quanto offrono i diritti nazionali, sui quali riversa, poi, la metabolizzazione di quei medesimi input. Assai spesso, quindi, può risultare più corretto far riferimento — piuttosto che alle influenze del diritto comunitario — ad interazioni e ad influenze reciproche, o al rispettivo grado di prossimità-scostamento — sia della legge nazionale che della legge comunitaria — nei confronti di fenomeni o fonti di influenza comuni.

Un secondo fattore di difficoltà è rappresentato dal fatto che solo in determinati, limitati casi — e, per quanto riguarda la materia in riferimento, ne ho già indicato un sommario elenco — l'influenza del diritto comunitario si concretizza attraverso un rapporto diretto tra le fonti (rispettivamente, comunitaria e nazionale), posto che, molto più di frequente, quell'influenza non ha modo di materializzarsi in oggetti normativi definiti e specifici, ma si manifesta, piuttosto, nei contenuti degli atti di normazione, in forma, per così dire, "diffusa" e attraverso percorsi non predeterminati: mi sembrerebbe arduo, ad esempio, l'impegno di chi volesse contestare le consonanze che ricorrono tra l'impostazione di fondo della recentissima riforma pensionistica (legge n. 335 del 1995) e la (rafforzata) connotazione liberista della più recente fase evolutiva dell'ordinamento comunitario.

Ma queste, in fondo, sono situazioni che riguardano i rapporti tra diritto comunitario e diritto interno in generale, e non soltanto il rapporto tra quello e il particolare settore del diritto nazionale qui in riferimento.

Per ciò che riguarda specificamente la materia della sicurezza sociale, rileva, piuttosto, quella norma di diritto comunitario che, se non contribuisce ad aumentare le suddette difficoltà, rappresenta, però, sicuramente un fattore di contenimento delle possibilità stesse di "reale" incidenza sul diritto nazionale. Intendo riferirmi alla inapplicabilità alla materia della "sicurezza sociale" della regola di adozione a maggioranza qualificata delle misure di armonizzazione (art. 100 A), dall'Atto unico sostituita, in via di principio (cioè salve le materie eccettuate), alla previgente regola assoluta dell'adozione unanimitica delle norme comunitarie; tale realtà normativa non solo implica un rallentamento del processo di armonizzazione nello specifico settore, come è più che evidente, ma a ben considerare, implica, tra l'altro, anche una minor capacità del diritto comunitario di incidere "realmente" sul diritto nazionale: cioè con contenuti che siano "nuovi", non già il riflesso di standard già acquisiti, e, per questo, facilmente oggetto di "unanime" adesione.

Tanto, peraltro, va riferito esclusivamente ad un particolare segmento della materia qui in considerazione — e precisamente a quella delle assicurazioni sociali —, nel caso in cui, come ritengo che debba essere, la nozione comunitaria di "sicurezza sociale" vada intesa come comprensiva anche della tutela della salute, della protezione dell'ambiente, della protezione dei consumatori, della tutela dell'occupazione, della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ambiente di lavoro (art. 118 A): materie tutte, queste ultime, nelle quali l'istituzione comunitaria può, viceversa, deliberare a maggioranza qualificata.

4.2. Evoluzione e fasi dell'influsso del diritto comunitario sull'ordinamento italiano di sicurezza sociale.

Ma non agevole è anche seguire i percorsi di quell'incidenza (ove realmente sussistente), stanti i mutamenti di orientamento, di politiche, di strategie — e con cadenze temporali spesso sfalsate —, sia da parte del legislatore comunitario, sia da parte del legislatore italiano, delle quali ho tentato, testè, di dare un primo sintetico quadro d'insieme.

Soltanto con molta approssimazione — e con una certa dose di arbitrio — mi sembra che si possano fissare delle fasi o tappe e dei punti salienti del complessivo processo.

Indubitabile è, innanzitutto, il fatto che, in un primo tempo, in Italia il problema dell'adeguamento delle discipline del lavoro in genere ai principi del diritto comunitario è stato vissuto con molta diffidenza, stanti le differenze dei rispettivi principi ispiratori: dal lato dell'ordinamento comunitario, le regole del libero mercato; dal lato dell'ordinamento nazionale, il complesso normativo di legislazione sociale dell'ordinamento nazionale sorto e sviluppatosi proprio in funzione di contenimento e correzione delle dinamiche di quello. Ed è anche per tale motivo che, nei fatti, l'adeguamento dello standard di tutela sociale assicurata dalla legislazione nazionale è stato ritenuto poco importante, quando addirittura non è stato considerato come evento scontato, perché già spontaneamente e autonoma-

mente realizzato: la ben nota vicenda che ha segnato il travagliato e tardivo adeguamento dell'Italia alla direttiva sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro e le ragioni addotte dal Governo italiano nel giudizio per inadempimento avanti alla Corte di giustizia possono ben essere considerate emblematiche.

In questo, l'atteggiamento materiale dell'Italia non si è differenziato molto da quello degli altri paesi membri, perché partecipe del medesimo orientamento, che, nei fatti, ha decretato un sostanziale ostracismo a forme di regolamentazione sociale a livello comunitario: anche se non per tutti è da ritenere che abbia giuocato un medesimo ruolo il timore di effetti (ulteriormente) depressivi della competitività economica, piuttosto che differenze e resistenze di altro genere, quali quelle poco fa indicate.

D'altra parte, va anche dato atto che, effettivamente, per alcune materie — come in particolare quella che riguarda le lavoratrici madri —, lo standard protettivo considerato dalle istituzioni comunitarie è risultato effettivamente inferiore a quello già riconosciuto dall'ordinamento italiano. E, in tale caso, la procedura di armonizzazione disciplinata dall'Atto unico, quasi a compensazione dell'adozione della regola della maggioranza qualificata in luogo di quella dell'unanimità, consente, come è noto, allo Stato che si trovi in tale situazione di mantenere la differenziazione.

Il tasso di fedeltà comunitaria sale successivamente, soprattutto quando l'accento prevalente della politica sociale viene spostato su obiettivi diversi da quello dell'armonizzazione dei sistemi di assicurazione sociale: soprattutto l'occupazione e la tutela della salute negli ambienti di lavoro. Ed esso sale, comunque, come meglio preciserò tra poco, quando, per effetto di una impostazione più realistica (della quale è partecipe, nonostante le letture enfaticanti che se ne sono date, soprattutto nell'immediato, anche la Carta sociale del 1989), gli originari progetti di allineamento verso l'alto dei sistemi di sicurezza sociale (considerati nel loro complesso) vengono ridimensionati.

Invero, il problema della disoccupazione è problema troppo grave, generalizzato e risalente, perché non dovesse occupare una posizione del tutto preminente: già il programma comunitario d'azione del 1984 si era posto come primario obiettivo il sostegno dell'occupazione; la medesima preoccupazione anima, ancora nel 1993, il c.d. Libro bianco di Delors. E in tal caso l'Italia (essenzialmente per il tramite dei fondi strutturali) ha motivo di essere tra i destinatari privilegiati dell'intervento solidaristico della Comunità.

Ho già accennato alle ragioni che, d'altra parte, debbono ritenersi aver agevolato, in generale, l'accoglienza negli ordinamenti interni delle iniziative delle istituzioni comunitarie in materia di tutela della salute negli ambienti di lavoro.

Per quanto riguarda il nostro Paese, dare attuazione ad un primo gruppo di direttive in materia (la direttiva quadro n. 1107 del 1980, quale modificata nel 1988, e le direttive "figlie" degli anni 80) non è stato particolarmente laborioso (ed infatti il provvedimento attuativo è stato abbastanza tempestivo: d. lgs. n. 277 del 1991), in quanto già sussisteva un solido nucleo legislativo in materia, sia in fatto di principi (art. 32 Cost., art. 2087 c.c., legge 833 del 1978), che di disciplina tecnica di dettaglio (d.p.r. n. 303 del 1956): anzi, mentre, in merito alle misure di sicurezza in fabbrica, la legge previgente era imperniata sul concetto di "massima sicurezza tecnologicamente fattibile", il nuovo criterio adottato in attuazione delle suddette direttive fa riferimento a "misure concretamente attuabili ... in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico", sicché è parso ad alcuni che per tale via si sia in realtà pervenuti ad un regresso di tutela. Meno tempestiva e soprattutto molto più laboriosa è stata, invece, come è noto, l'attuazione del secondo gruppo di direttive (la direttiva quadro n. 391 del 1989 e le direttive particolari di attuazione degli anni successivi), avvenuta (e limitatamente ad una parte delle stesse) soltanto con il d. lgs. n. 626 del 1994. Il grado di avvicinamento al diritto comunitario in questo periodo, invero, aumenta anche con riferimento alla legislazione di tutela sociale in genere: ma ciò non si verifica (di massima) per effetto di una "crescita" delle legislazioni nazionali (e dunque anche di quella italiana) verso gli obiettivi prospettati dalle istituzioni comunitarie, bensì (come ho già anticipato) per effetto di un ridimensionamento delle stesse prospettive di quelle istituzioni; l'effetto di avvicinamento è, dunque, per lo più soltanto apparente se considerata nell'ottica originaria dell'"armonizzazione".

Ed, invero, la preoccupazione prevalente del momento risulta essere non più quella (sicuramente di grande forza ideale, ma poco realista) di un allineamento "verso l'alto" dei sistemi sociali dei paesi della Comunità, bensì quella di impedire fenomeni di dumping sociale, quali consentirebbe il mantenimento di discipline protettive delle condizioni di

**Diritto comunitario e
diritto interno:
la sicurezza sociale**
Maurizio Cinelli

Diritto comunitario e diritto interno: la sicurezza sociale
Maurizio Cinelli

lavoro, sperequate rispetto a quelle della media dei paesi membri, perché collocate al di sotto di determinati limiti di socialità.

I contenuti della politica comunitaria in materia tendono, dunque, ad appiattirsi su standard minimali di protezione sociale: sostanzialmente, gli standard già sanciti in documenti internazionali, come le convenzioni OIL (in particolare le convenzioni n. 102 del 1952, sulla norma minima di sicurezza sociale, e n. 117 del 1962, sugli obiettivi e le norme di base della politica sociale) e la Carta sociale europea del 1961.

Per l'Italia l'assunzione di tale impostazione delle politiche comunitarie in materia è destinata a significare, in particolare, una battuta d'arresto, del dibattito relativo al concetto di "prestazione adeguata", di cui all'art. 38 Cost., e ai contenuti riconducibili alla relativa garanzia costituzionale.

Sul punto, infatti, le indicazioni che provengono dalle fonti comunitarie (in tal caso, in realtà, non da una fonte propriamente detta, ma pur sempre da un documento di notevole spessore politico e morale, quale è la Carta comunitaria dei diritti sociali) accomunano le forme di protezione dei lavoratori a quella dei cittadini in genere — noi diremmo: la tutela previdenziale e la tutela di natura assistenziale — ed entrambe appiattiscono al livello di sufficienza (si vedano, in particolare, i punti 10, 19, 24 e 25 di quel documento), mentre, come ben sappiamo, da noi, in Italia, il dibattito in materia riguarda proprio la cruciale distinzione tra i mezzi da garantire ai lavoratori, che la norma vuole "adeguati" (art. 38, comma 2, Cost.), e quelli da garantire in generale ai cittadini indigenti, che, viceversa, ai sensi di quella stessa norma, basta che siano "sufficienti" (art. 38, comma 1, Cost.): già un contenuto florilegio di sentenze della Corte costituzionale ne può dare testimonianza (ad esempio, sentenze nn. 31/86, 497/88, 501/88, 156/91 ecc.).

Le sollecitazioni al mantenimento delle specificità (se non addirittura alla diversificazione delle discipline), che caratterizzano il trend successivo al Trattato di Maastricht, è da ritenere che non derivino tanto dalla "ufficializzazione" del principio di sussidiarietà, quanto, piuttosto, dall'accentuazione della connotazione liberista impressa all'azione comunitaria (art. 3A).

Nella ricerca del raggiungimento di fondamentali obiettivi concorrenti, quali sono quelli del successo economico, della solidarietà sociale e della libertà politica (nel tentativo di "far quadrare il cerchio", come si fa notare, fin dal titolo, nella recente opera di un prestigioso Autore, quale è Ralf Dahrendorf), il pendolo oggi appare sospinto, soprattutto, nella direzione del successo economico.

L'impostazione delle riforme pensionistiche degli anni 92 e 95 (e quest'ultima segnatamente) — per mantenere l'osservazione nei limiti della materia in riferimento — appare decisamente consonante con tale più recente impostazione comunitaria.

Ma il pendolo potrebbe, forse, subire presto sollecitazioni di tipo diverso, se tanto giustificheranno gli esiti della revisione dei Trattati, fissata per il 1996.

4.3. Gli aspetti salienti: il ruolo emergente della prevenzione; l'evoluzione in senso "soggettivistico" della sicurezza sociale.

Volendo evidenziare — a conclusione di queste schematiche annotazioni — gli aspetti di maggior rilievo, in cui è da ritenere che si manifesti oggi una corrispondenza di scelte (non già necessariamente una interrelazione, e tanto meno una influenza unidirezionale) tra diritto comunitario e diritto nazionale nelle materie della sicurezza sociale — e, nel contempo, novità, che mi sembrano significative —, direi che, tra tali aspetti, si può includere, innanzitutto, il ruolo progressivamente crescente attribuito ai servizi di prevenzione, o comunque alle scelte che puntano ad una stretta integrazione tra misure di tipo indennitario (garanzia del reddito) e misure dirette a favorire lo sviluppo e la soddisfazione dei diritti sociali (cittadinanza sociale).

In sostanza, appaiono sempre più rafforzarsi nella realtà normativa la percezione e il convincimento che, a fronte di eventi generatori di bisogno, le forme di riparazione economica non è detto che rappresentino la risposta ottimale e comunque sufficiente ad evitare il perdurare dell'emarginazione e delle diseguaglianze sociali, se non si provvede anche, con politiche attive, a prevenire lo stato di bisogno e a creare tempestivi meccanismi di compensazione. D'altra parte, la progressiva accentuazione delle politiche prevenzionistiche appare prospettarsi, in generale, come una naturale forma di compensazione-bilanciamento delle sempre più accentuate misure di contenimento degli standard di protezione

“restitutoria” (o economica), che, per esigenze di contenimento della spesa pubblica, notoriamente caratterizzano l’attuale periodo.

Tale fenomeno è particolarmente evidente in tema di lotta alla disoccupazione. Alla risalente, ma crescente attenzione alla disciplina del servizio di collocamento e agli strumenti di governo del mercato del lavoro in genere, nella legislazione italiana di questi ultimi anni, come è noto, si accompagnano, con sempre maggiore intensità e conformemente alle indicazioni che provengono dalle fonti comunitarie, da un lato, misure di rafforzamento della protezione dei disoccupati attraverso la opportuna combinazione di rimedi di tipo indennitario e di incentivi di vario genere alla rioccupazione (valga ricordare, per tutte, la legge n. 223 del 1991 e le successive, che da quel filone si sono diramate), da un altro lato, misure che, nell’ambito degli interventi legislativi diretti ad introdurre e disciplinare modelli non definitivi di impiego ed attività lavorative a termine, tendono a condizionare o sostituire la prestazione economica di disoccupazione con forme di utilizzo dell’attività lavorativa del disoccupato, anche in base ad un rapporto di natura diversa da quello di lavoro subordinato.

L’altro settore in cui — ancora una volta in conformità con quanto in merito promosso dalle fonti comunitarie — il legislatore italiano dedica particolare e crescente attenzione ai rimedi di tipo prevenzionistico (oltre che a quelli di tipo indennitario) è il settore della tutela della sicurezza e della salute nell’ambiente di lavoro.

Va osservato, comunque, che, mentre la legislazione italiana più risalente è orientata a favore di forme di “protezione oggettiva” — fondata, cioè, sull’adozione di dispositivi, misure o accorgimenti idonei a garantire la salute e l’incolumità dei lavoratori, anche a prescindere dal loro apporto e, addirittura, contro la loro stessa volontà —, le fonti comunitarie privilegiano, viceversa, la “protezione soggettiva”, cioè forme di tutela, che trovano attuazione in gran parte attraverso l’informazione, la sensibilizzazione e la collaborazione dei destinatari; e a questa seconda impostazione l’Italia ovviamente si è adeguata, nel dare attuazione alla direttiva quadro del 1989 e alle relative direttive “figlie” (d.lgs. n. 626 del 1994).

Altra connotazione di fondo, che mi sembra particolarmente rilevante, è la tendenza ad evolversi in senso “soggettivistico” che l’attuale legislazione nazionale di sicurezza sociale per più versi manifesta.

Intendo riferirmi al criterio nuovo con il quale il recente legislatore — riconoscendo, in misura crescente, sia responsabilità individuali, che nuove prerogative di status — appare riferirsi ai soggetti destinatari della protezione e dar risposta e rilevanza ai loro interessi.

Un indirizzo “soggettivistico”, a mio avviso, è già riconoscibile, ad esempio, in materia pensionistica, nella articolata disciplina delle opzioni, in genere, e nella flessibilizzazione dell’accesso al trattamento di pensione di vecchiaia, in particolare, le quali, in pratica, lasciano ampi spazi al soggetto interessato per gestire, sulla base di esigenze del tutto personali, la propria vicenda previdenziale.

Ma l’importanza concettuale e l’evidenza del fenomeno sono ancora maggiori in quelle situazioni normative in cui la protezione non si ferma più — come da tradizione — ai profili economici e materiali, ma esplicitamente abbraccia anche istanze sociali ulteriori: rappresentativa, in proposito, è da ritenere la disciplina dettata a favore degli handicappati e dei relativi familiari dalla legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (cfr., in particolare, l’art. 33 l. n. 104 del 1992), e che concorda nella sua impostazione (come già ricordata) con fonti comunitarie pressoché coeve.

Ma rappresentativo, in proposito, va ritenuto anche il rilievo che il decreto attuativo delle direttive comunitarie in materia di sicurezza e salute negli ambienti di lavoro (d.lgs. n. 626 del 1991) dà al diritto di rifiuto che il lavoratore può opporre al datore di lavoro in caso di inottemperanza da parte di questi alla normativa di sicurezza, e che il legislatore del 1994 appare apprezzare e configurare come manifestazione non già della *lex contractus* (eccezione di inadempimento), ma di un diritto fondamentale della persona.

In altre significative fattispecie, ancora, il lavoratore viene considerato dalla legislazione recente non più soltanto quale fruitore, ma anche quale responsabile della sicurezza sociale, cioè come soggetto attivo. In proposito la casistica è disomogenea, ma ampia: si va dalla corresponsabilizzazione nell’attuazione delle misure di sicurezza negli ambienti di lavoro (cfr. ancora il d.lgs. n. 626 del 1991) alle responsabilità di gestione degli enti previdenziali privatizzati, dalla normativa sul volontariato a quella della previdenza complementare, alla possibilità di incidere attraverso la contrattazione collettiva sulle voci della retribuzione imponibile (e, dunque, tramite questa, sul livello delle pensioni).

**Diritto comunitario e
diritto interno:
la sicurezza sociale**
Maurizio Cinelli

Diritto comunitario e diritto interno: la sicurezza sociale
Maurizio Cinelli

4.4. L'incidenza "bloccata": in particolare, la previdenza complementare.

Il filo che collega i due aspetti emergenti, che ho creduto di poter così evidenziare, è quello che promana dal processo di sviluppo e rafforzamento dei diritti sociali e, nel contempo, delle responsabilità individuali, manifesto anche in altri settori di intervento delle istituzioni comunitarie (ad esempio, in tema di tutela dei consumatori).

Ma se tale processo è suscettibile di prevedibili sbocchi negli ordinamenti nazionali, non altrettanto sembra possibile affermare per il diritto comunitario, dove la struttura costituzionale del relativo ordinamento ben difficilmente (o, comunque, solo a patto di sensibili cambiamenti) potrebbe sopportare — per quanto riguarda le materie del lavoro (notoriamente condizionate ed ipotecate dalle specifiche condizioni economiche e sociali di ciascun singolo ordinamento nazionale) — una legislazione fondata, piuttosto che sui contratti e i rapporti di lavoro e di assicurazione sociale, direttamente sui soggetti e sui diritti sociali fondamentali da far direttamente valere nei confronti delle istituzioni comunitarie: rispetto alla "comunitarizzazione" (per così dire) dei diritti sociali fondamentali "comuni" alle varie realtà nazionali nei settori della disciplina del lavoro, il suddetto fenomeno allo stato riguarda (giusto il principio di cui all'art. 119 del Trattato) soltanto il diritto di parità e non discriminazione tra i sessi.

Comunque, l'ambito della disciplina positiva nel quale le possibilità di incidenza del diritto comunitario appaiono pregiudizialmente limitate e condizionate è quello della previdenza complementare (salvo, ovviamente, quanto riguarda la disciplina della gestione dei fondi e degli investimenti, alla luce delle direttive n. 361 del 1988, sulla libera circolazione dei capitali, e n. 619 del 1990, sull'assicurazione vita).

Innanzitutto, la previdenza complementare si sottrae de iure alle misure di coordinamento di cui all'art. 51 del Trattato, riservate ai sistemi nazionali di sicurezza sociale (id est, di previdenza sociale "di base"): il che implica, indubbiamente, una grave lacuna sul piano dell'effettività del principio di libera circolazione dei lavoratori, data la conseguente inapplicabilità ai regimi di previdenza complementare delle regole della totalizzazione dei periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali e della esportabilità delle prestazioni, stabilite da quella norma, nonché degli altri vantaggi previsti (ad integrazione di quelle) dal regolamento n. 1408; e tale situazione va a prevalente danno di determinate categorie di lavoratori (alla cui circolazione, oltre tutto, la Comunità oggi ha motivo di tenere particolarmente), come i quadri intermedi e i dirigenti, per i quali, di solito, quanto riviene dai fondi pensionistici complementari economicamente prevale su quanto riviene dalla previdenza di base.

Sul piano pratico, d'altra parte, "la diversità e la molteplicità dei regimi complementari — anche sul piano nazionale — rende molto complessa la trasferibilità dei diritti", come si è sottolineato nel 1989, a livello comunitario, nello stesso "Programma di azione per l'attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori".

Quanto meno per le stesse ragioni di carattere pratico, la previdenza complementare ha motivo di sottrarsi alle misure di ravvicinamento e armonizzazione (artt. 100 e 100A del Trattato).

Possibilità in tal senso si realizzano soltanto per effetto della concorrente veste di elemento di natura retributiva, riconoscibile alle forme di previdenza complementare. Ed è appunto in funzione di tale riconosciuta (concorrente) qualità che le fonti comunitarie, attraverso la combinazione degli strumenti di armonizzazione, da un lato, e del principio di parità e non discriminazione tra i sessi nei trattamenti retributivi (art. 119 Trattato), dall'altro, sono, di fatto, intervenute anche sulle discipline nazionali della previdenza complementare: ricordo qui, ancora una volta, le direttive sul trasferimento d'azienda, sull'insolvenza del datore di lavoro e sulla parità di trattamento retributivo e previdenziale tra uomini e donne, e il contributo, in riferimento al divieto di discriminazioni fondate sul sesso, portato, al medesimo proposito, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza n. 262/88 del 1990, in causa Barber): prescrizioni, tutte, alle quali l'Italia — seppure lasciando ancora in sospeso alcune questioni di non secondario rilievo, alle stesse collegate — appare aver già dato sostanziale attuazione.

Arrigo G. (1992), *Politica sociale e sussidiarietà: "una sola moltitudine" di diritti?*, in *RGL*, I, p. 629.

Biagi M. (1992), *L'ambiente di lavoro e la politica sociale comunitaria*, in *LD*, p. 237.

Bozzao P. (1993), *La previdenza pensionistica complementare: il d.lvo n. 124/93 alla luce dell'esperienza europea e degli orientamenti comunitari*, in *DL*, I, p. 377.

Caruso B. (1994), *L'Europa sociale: quale percorso per il diritto?*, in *RGL*, I, p. 305.

Cinelli M. (1990), *Mercato unico europeo e sicurezza sociale*, in *RIDL*, I, p. 62.

Cinelli M. (1991), *L'invalità da lavoro nei principi costituzionali e comunitari tra prevenzione e indennizzo*, in *RIMP*, 1991, I, 303.

D'Antona M. (1994), *Chi ha paura della sussidiarietà?*, in *LD*, p. 565.

De Cristofaro M. (1988), *La salute del lavoratore nella normativa internazionale e comunitaria*, in *RI*, n. 15, p. 311.

De Luca M. (1990), *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali: profili problematici e prospettive*, in *FI*, V, c. 129.

De Luca M. (1991), *La previdenza complementare nell'ordinamento comunitario: problemi e prospettive di "coordinamento" e di armonizzazione dei sistemi nazionali*, in *DL*, I, p. 540.

Foglia R. (1992), *Il dialogo tra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la giurisprudenza*, in *DLRI*, p. 753.

Foglia R. (1993), *Ordinamento comunitario e ordinamento italiano in materia di infortuni e malattie professionali*, in *DL*, I, p. 41.

Grandi M. (1995), *Diritto del lavoro e Comunità europea*, in *RIDL*, I, p. 133.

Guizzi V. (1990), *Politiche comunitarie: Politica sociale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma.

La Macchia G. (1990), *La Carta comunitaria dei diritti sociali*, in *DLRI*, p. 769.

Laurent A. (1989), *La sécurité sociale et l'échéance de 1992*, in *DS*, p. 345.

Majocchi A. (1994), *Un nuovo sviluppo per l'Europa: le indicazioni del piano Delors*, Il Mulino, Europa 1, p. 50.

Mancini G.F. (1988), *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in *Il diritto del lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Cedam.

Montuschi L. (1990), *La tutela della salute e la normativa comunitaria: l'esperienza italiana*, in *RIDL*, I, p. 335.

Nogler L. (1994), *Quale sicurezza sociale nell'Unione europea?*, in *RGL*, I, p. 49.

Pessi R. (1992), *Prospettive comunitarie in materia di previdenza integrativa*, in *AA.VV.*, *La previdenza integrativa in Europa*, Angeli.

Piccininno S. (1989), *L'atto unico europeo e la sicurezza sociale*, in *RIMP*, I, p. 535.

Pocar F. (1983), *Diritto comunitario del lavoro*, Cedam.

Pretot J. (1987), *La sécurité sociale et l'Europe*, in *DS*, p. 70.

Renga S. (1990), *La giurisprudenza della Corte di giustizia CE in materia di parità*, in *QDLRI*, n. 7, p. 139.

Rocella M., e Treu T. (1992), *Diritto del lavoro della comunità europea*, Cedam.

Sandulli P. (1985), *L'azione comunitaria contro la povertà*, in *RGL*, III, p. 291.

Santoro Passarelli G. (1995), *L'"applicabilità" e l'"efficacia" diretta nell'ordinamento italiano delle norme comunitarie in materia di lavoro*, in *ADL*, p. 37.

Treu T. (1991), *L'Europa sociale dell'Atto unico a Maastricht*, in *QDLRI*, n. 10, p. 9.

Zacher M., Kessler F. (1990), *Rôle respectif du service public et de l'initiative privée dans la politique de sécurité sociale*, in *RIDC*, p. 223.

Diritto comunitario e diritto interno: la sicurezza sociale
Maurizio Cinelli

Bibliografia

La nuova disciplina della previdenza complementare ai sensi della legge n. 335 dell'8 agosto 1995 di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare

Paola De Blasio

Sommario

1. I destinatari. **2.** Natura giuridica dei fondi pensione. **3.** Modelli gestionali. **4.** Le prestazioni. **5.** Il finanziamento. **6.** Il trattamento fiscale dei fondi pensione complementare. **7.** I fondi aperti. **8.** Il problema della stabilità e vicende del fondo pensione. **9.** Osservazioni conclusive.

1. I destinatari.

I destinatari delle prestazioni pensionistiche complementari possono essere esclusivamente: lavoratori dipendenti, sia privati che pubblici (raggruppati in base alla categoria produttiva, o comparto, anche territorialmente delimitato, categorie contrattuali, appartenenza allo stesso ente, impresa, gruppo di imprese o diversa organizzazione di lavoro e produttiva), lavoratori autonomi e liberi professionisti; la Legge 335/1995 ha inoltre inserito, quali destinatari dei benefici pensionistici i raggruppamenti di soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro e i lavoratori legati alle stesse da rapporto di lavoro subordinato. Non possono, quindi, sottoscrivere fondi pensione aziendali coloro i quali non esercitano una attività lavorativa.

È importante rilevare che, benchè le forme istitutive dei fondi pensione si basino su accordi o contratti collettivi, la legge di riforma garantisce la piena libertà di adesione individuale dei lavoratori, i quali, pertanto, pure in presenza di un accordo collettivo, possono scegliere liberamente se aderire o meno al fondo pensione.

L'istituzione di un fondo di previdenza integrativo può avvenire attraverso: a) contratti e accordi collettivi anche aziendali; b) accordi tra lavoratori, promossi su iniziativa di sindacati firmatari di contratti collettivi nazionali di lavoro; c) accordi anche interaziendali, per coloro che appartengono alla categoria dei quadri, promossi dalle organizzazioni sindacali nazionali rappresentative della categoria membri del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro; d) regolamenti emanati da aziende o enti nell'ipotesi in cui il rapporto di lavoro non sia disciplinato da disposizioni contrattuali, bensì da prescrizioni di legge; e) accordi fra gli stessi soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro, promossi da associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo legalmente riconosciute.

2. Natura giuridica dei fondi pensione.

I fondi pensione una volta istituiti dovranno assumere vincolativamente una delle seguenti forme giuriche:

- a) associazione non riconosciuta disciplinata dall'art. 36 del c.c.; tale tipologia comporta, però, la responsabilità in solido degli amministratori per le obbligazioni assunte;
- b) soggetto dotato di personalità giuridica, ai sensi dell'art. 12 del c.c., e quindi provvisto di autonomia patrimoniale perfetta e di capacità giuridica, idonea a manifestare la propria

**Previdenza
complementare:
L. n. 335/95
Paola De Blasio**

volontà attraverso i suoi organi; in tal caso il procedimento per il riconoscimento rientra nella competenza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

È importante precisare che il legislatore prevede la possibilità di costituire fondi pensione nell'ambito del patrimonio di una società o ente attraverso la formazione, con deliberazione, di un "patrimonio di destinazione" ben separato ed autonomo da quello della medesima società o ente, iscrivendo le riserve matematiche in un'apposita posta debitoria del passivo dello stato patrimoniale della società, che rappresenta un "patrimonio di destinazione" all'interno del patrimonio dell'azienda.

L'esercizio dell'attività dei fondi pensione è soggetta a preventiva autorizzazione del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale sentito il parere della Commissione di vigilanza.

Il Ministro del Lavoro procede al rilascio dell'autorizzazione previo accertamento dell'esistenza di determinati requisiti, (fissati con decreto ministeriale), relativi alle modalità di presentazione dell'istanza corredata dai necessari documenti, ai requisiti formali di costituzione, nonché agli elementi essenziali sia dello statuto sia dell'atto di destinazione del patrimonio, all'onorabilità e professionalità dei responsabili del fondo.

Occorre evidenziare che nel caso di piani gestiti sotto forma di "patrimonio di destinazione", l'autorizzazione viene concessa solo se la società ha la forma di S.p.A. o di S.a.p.a., il patrimonio di destinazione sia dotato di strutture gestionali, amministrative e contabili separate da quelle della società o dell'ente e la contabilità e i bilanci siano soggetti a certificazione da almeno due esercizi chiusi in data antecedente a quella della richiesta di autorizzazione.

I fondi così autorizzati devono essere iscritti in un Albo tenuto presso la Commissione di vigilanza.

3. Modelli gestionali.

Con l'ottenimento dell'autorizzazione necessaria per iniziare l'attività, si conclude la fase di costituzione di un fondo pensione che, perfezionate le adesioni degli iscritti, inizia ad operare attraverso l'attività dei componenti del suo Organo amministrativo.

Gli amministratori dovranno, dunque, individuare, ai sensi delle disposizioni di legge, uno o più gestori esterni cui affidare le risorse del fondo.

L'art. 6 della Legge 335 dell'8.8.95 stabilisce, infatti, che le risorse dei fondi pensione devono essere gestite mediante: a) convenzioni con S.I.M., ovvero con soggetti che svolgono la medesima attività, con sede statutaria in uno dei Paesi aderenti all'Unione Europea che abbiano ottenuto il mutuo riconoscimento; b) convenzioni con società di gestione dei fondi comuni di investimento mobiliare; c) convenzioni con imprese di assicurazione, ovvero con imprese svolgenti la medesima attività, con sede in uno dei Paesi aderenti all'U.E. che abbiano ricevuto il mutuo riconoscimento; d) sottoscrizione o acquisizione di fondi comuni di investimento mobiliari chiusi, che non superino il 20% del proprio patrimonio, e il 25% del capitale del fondo chiuso; e) sottoscrizione o acquisizione di azioni o quote di società immobiliari, nonché di quote di fondi comuni di investimento immobiliare nei limiti di cui alla precedente lettera d).

La normativa precisa però, che, in tale contesto, per la gestione di forme pensionistiche in regime di "prestazione definita" è necessaria la stipulazione di convenzioni con imprese assicurative.

Accanto alla gestione convenzionata che riguarda la quasi totalità dei fondi pensione è ammessa una gestione diretta delle risorse solo per quelli costituiti a favore dei dipendenti, presso gli Enti che svolgono attività di vigilanza sui soggetti gestori (Banca d'Italia, Consob, I.S.V.A.P.).

La scelta del gestore cui affidare l'investimento delle risorse deve avvenire in regime di piena concorrenza, difatti l'organo di amministrazione del fondo deve esaminare e confrontare le offerte formulate da almeno tre diversi soggetti abilitati.

Le politiche di investimento e di ripartizione del rischio sono fissate nello statuto del fondo, (integrato dalle disposizioni emanate con decreto del Ministro del Tesoro), e del pari, considerato che la funzione di un piano pensione è quella di garantire una rendita reale ad una scadenza che per i lavoratori più giovani è di alcune decine di anni, la politica di investimento delle risorse contributive deve necessariamente essere diversificata anche per aree geografiche e per livelli di rischio. Infatti le risorse contributive di un fondo pensionistico dovrebbero essere impiegate in investimenti che presentano un rischio inversamente

proporzionale all'età, o meglio, per le generazioni più giovani si dovrà tendere alla massimizzazione del rendimento optando in tale ipotesi per forme di investimento che hanno un elevato grado di rischio (es. titoli azionari etc.), mentre per gli iscritti che hanno un'età non lontana da quella di pensionamento sarebbe necessario privilegiare tipologie di investimento delle risorse che assicurano maggiore stabilità e quindi a basso rischio (es. titoli di Stato, obbligazioni etc.).

Il sistema di gestione a capitalizzazione — unico regime finanziario previsto dalla legge 335/95 per la gestione di tutti i fondi pensione dei lavoratori dipendenti — comporta un accumulo istituzionale di capitali e il loro successivo impiego. Tuttavia l'attività di investimento espone il fondo pensione ad un elevato grado di rischio in funzione della volatilità dei tassi di interesse di mercato; infatti può accadere che il verificarsi di forti fluttuazioni nei tassi di interesse di mercato può far sì che il valore delle passività in scadenza superi quello delle attività in scadenza, generando in tal modo squilibri finanziari nel fondo che i gestori dovranno fare di tutto per evitare. Ciò richiede una attenta analisi dei legami esistenti fra le caratteristiche peculiari dei valori detenuti e del relativo mercato, con gli impegni assunti dal fondo pensione. A tal fine studi finanziari ed economici hanno predisposto ed affinato strumenti e tecniche di portafoglio idonei ad immunizzare il fondo dal rischio di rendimento, e ad ottimizzare la necessaria sincronizzazione dei flussi di cassa in entrata, (cedole e dividendi incassati), con i flussi di cassa in uscita (pensioni).

La scelta della strategia ottimale sarà la risultante tra le esigenze di bilancio del fondo e il trade-off costi rischi delle singole tecniche.

I valori e le disponibilità del fondo conferiti in gestione a soggetti abilitati, costituiscono in ogni caso patrimonio separato ed autonomo da quello del soggetto stesso e quindi non possono formare oggetto di esecuzione da parte dei creditori dei soggetti gestori, nè possono essere coinvolti in procedure concorsuali.

Il fondo pensione, inoltre, mantiene la titolarità dei diritti di voto dei valori mobiliari e delle altre risorse di propria pertinenza.

In ultimo occorre precisare che, per meglio garantire gli iscritti al fondo, in merito alla regolare esistenza dei valori e al rispetto delle norme di legge, regolamentari e di statuto relative alla composizione degli investimenti e, per assoggettare a tassazione rendite finanziarie di fonte estera che altrimenti sfuggirebbero a imposizione, la legge di "Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare" dispone che, le risorse dei fondi siano depositate presso una banca (1), distinta dal gestore, che ha l'obbligo di seguire le istruzioni impartite dal soggetto gestore del patrimonio del fondo.

La Legge di riforma n. 335 dell'8.8.95, a differenza delle precedenti disposizioni che regolamentavano la materia (D.lgs. 124/93 e D.lgs. 585/93), non considera quali soggetti gestori di fondi pensione complementare gli "Enti previdenziali", per i quali, però, è prevista la possibilità di acquisire partecipazioni nei soggetti abilitati alla gestione, nonchè la facoltà di stipulare, sentita l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con i fondi pensione specifiche convenzioni per la raccolta dei contributi e per l'erogazione delle prestazioni nel rispetto, comunque, dei criteri di separatezza contabile dalle attività istituzionali dell'Ente stesso.

4. Le prestazioni.

Per quanto concerne la tipologia delle prestazioni offerte, la Legge 335/95 distingue tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi.

I fondi per i lavoratori dipendenti possono operare esclusivamente in regime di "contribuzione definita" mentre quelli dei liberi professionisti possono essere a "contribuzione definita" o a "prestazione definita".

Nel fondo pensione a "contribuzione definita" si fissa l'importo dei contributi che dovrà essere periodicamente accantonato, mentre il livello delle prestazioni dipenderà dal valore capitalizzato dei contributi stessi, e quindi dalle situazioni economiche che influenzeranno i mercati finanziari, dalle politiche di investimento ed in particolare dal rendimento ottenuto dall'investimento dei contributi.

Nel fondo a "prestazione definita" invece, si stima a priori, in funzione ad ipotesi attuariali e finanziarie (probabilità di morte o di sopravvivenza del gruppo di assicurati e del

**Previdenza
complementare:
L. n. 335/95**
Paola De Blasio

(1) Art. 2 bis Legge n. 77 del 23.3.83

**Previdenza
complementare:
L. n. 335/95**
Paola De Blasio

rendimento delle riserve), l'ammontare della pensione da corrispondere al lavoratore al momento del pensionamento e poi si calcolano, come variabile dipendente della pensione, i contributi che dovranno essere versati al fondo per ottenere all'epoca del pensionamento la prestazione stabilita.

Il sistema finanziario di gestione definito dalla legge 335/95 per tutte le forme di fondo pensione è il sistema a capitalizzazione.

Tale sistema comporta un accumulo istituzionale di capitali e il loro successivo investimento, esponendo in tal modo, il fondo pensione ad un elevato grado di rischio in funzione della volatilità dei tassi di interesse di mercato.

Le prestazioni pensionistiche di vecchiaia sono consentite solo al compimento dell'età pensionabile, stabilita nel regime obbligatorio, con un minimo di 5 anni di iscrizione al fondo pensione. Le prestazioni di anzianità sono consentite, solo in caso di cessazione dell'attività lavorativa, ai partecipanti al fondo con almeno 15 anni di appartenenza ed una età di non più di 10 anni inferiore a quella prevista, nell'ordinamento obbligatorio, per il pensionamento di vecchiaia; in deroga a tale requisito, le fonti costitutive di forme pensionistiche complementari, definiscono la gradualità di accesso alla prestazione di anzianità, in ragione agli anni di servizio già maturati dal lavoratore.

L'iscritto al fondo da almeno 8 anni, che abbia accumulato contributi consistenti in quota di trattamento di fine rapporto, può chiedere un'anticipazione nei limiti della sua posizione individuale, per spese sanitarie o per l'acquisto della prima casa.

La prestazione pensionistica può essere concessa non solo come rendita, ma anche, nei limiti del 50% dell'importo maturato, sotto forma di capitale.

La normativa ha inoltre stabilito che, i fondi a "prestazione definita", che erogano benefici pensionistici ad integrazione del trattamento pensionistico obbligatorio, non possono attribuire le prestazioni in assenza di liquidazione del trattamento obbligatorio; ciò ha avuto un peso rilevante in quanto ridimensiona la portata dei Fondi pensione nel settore delle Casse di Risparmio e presso alcune Autorità di vigilanza perchè non potranno più attribuire un trattamento pensionistico anticipato rispetto a quello di base e di fatto, diverranno sempre e soltanto integrativi e non sostitutivi di quest'ultimo.

5. Il finanziamento.

Il fondo pensione è finanziato con i contributi versati dai lavoratori e, nel caso di dipendenti, eventualmente anche dal datore di lavoro.

Le fonti istitutive fissano il contributo complessivo da destinare al fondo, che, nell'ipotesi di lavoratori dipendenti, è stabilito in percentuale della retribuzione assunta come base per la determinazione del TFR, mentre per i lavoratori autonomi e liberi professionisti è definito in percentuale del reddito di impresa o di lavoro autonomo dichiarato ai fini IRPEF nel periodo di imposta precedente; infine per i soci lavoratori di società cooperative il contributo è pari ad una percentuale degli imponibili considerati ai fini dei contributi previdenziali obbligatori.

Tali fonti possono prevedere che venga destinata al finanziamento del fondo anche una quota dell'accantonamento annuale al TFR. Per i lavoratori di prima occupazione le fonti istitutive delle forme pensionistiche complementari prevedono la destinazione al fondo pensione degli interi accantonamenti annuali di TFR pari a 6,90 punti percentuali netti della retribuzione annua. In altre parole, per i lavoratori di nuova assunzione non è ammessa la coesistenza di forme di previdenza integrativa e del TFR.

Si è molto discusso sulla possibilità di disporre o meno del TFR, poichè esso ha sempre costituito per le imprese una forma non indifferente di autofinanziamento ed il suo utilizzo avrebbe sottratto alle aziende una importante fonte di finanziamento, con non pochi problemi per il sistema produttivo, viste anche le attuali difficoltà finanziarie. La eventualità di attingere al TFR è stata ritenuta come l'unico espediente in grado di far decollare in Italia la previdenza complementare senza far gravare sui lavoratori costi eccessivi.

6. Il trattamento fiscale dei fondi pensione complementare.

La inadeguata impostazione della normativa fiscale, contenuta nel decreto legislativo n.124/93 e successive modifiche, si può considerare causa del fallimento della riforma dei

fondi pensione che, anzichè svilupparsi per effetto di nuove disposizioni, hanno subito un blocco.

Diversi sono stati, infatti, gli aggravii previsti dal D.lgs. 124/93, sia riguardo alla limitata detrazione di imposta concessa ai lavoratori, pari al 27% dei contributi devoluti ai fondi pensione, con un limite massimo di detraibilità di lire 3 milioni, sia per l'istituzione a carico del Fondo di una imposta patrimoniale del 15% sui contributi raccolti a qualsiasi titolo, sia infine, per la imposizione fiscale piena della rendita.

La nuova normativa tributaria, introdotta su proposta del Governo Dini, è intervenuta, quindi, per agevolare, nel nostro Paese, il decollo della Previdenza complementare; in considerazione anche del fatto che, in tutti gli altri Paesi industrializzati, il secondo pilastro del sistema previdenziale ha avuto un notevole sviluppo soprattutto per merito dell'ampio spazio che i Governi hanno dato all'incentivazione fiscale.

La disciplina fiscale prevista dall'art. 13 della Legge 335/95, in sostituzione dell'art. 13 del D.lgs. 124/93 e successive modificazioni e integrazioni, concerne:

- A) la contribuzione al fondo;
- B) l'investimento delle risorse del fondo;
- C) le prestazioni.

A) La contribuzione al fondo.

È necessario distinguere l'origine dei versamenti destinati ai fondi pensione.

La quota di accantonamento annuale del TFR destinato a forme pensionistiche complementari non è imponibile, mentre i contributi versati dal datore di lavoro e/o dai lavoratori dipendenti ai fondi pensione, diversi dalla quota di TFR destinata al medesimo fine, sono deducibili dal reddito, per un importo non superiore al 2% della retribuzione annua computabile ai fini dell'accantonamento del TFR e comunque a lire 2.500.000.

Per i soci lavoratori delle cooperative di produzione e lavoro la deduzione dei contributi dal reddito è ammessa fino al 6% dell'imponibile rilevante per la contribuzione obbligatoria, con un massimo di 5 milioni di lire; per i contributi versati al fondo pensione dai lavoratori autonomi e liberi professionisti la deduzione è ammessa fino al 6% e, comunque, per un importo non superiore a lire 5 milioni del reddito di lavoro autonomo o di impresa dichiarato.

I limiti valore assoluto (2,5 e 5 milioni) saranno adeguati annualmente al valore della moneta.

È prevista, inoltre, relativamente alle quote di TFR che vengono sottratte al finanziamento dell'impresa e destinate al fondo pensione complementare, la costituzione in bilancio di una riserva in sospensione di imposta, nella misura del 3% delle somme prelevate dal TFR. Tale importo accantonato verrà tassato, nell'esercizio in cui sarà utilizzato per scopi diversi dalla copertura di perdite di esercizio.

B) L'investimento delle risorse del Fondo.

I redditi derivanti dagli investimenti del Fondo pensione sono soggetti a ritenuta a titolo di imposta pari al 12,50%.

C) Le prestazioni.

I meccanismi impositivi applicabili alle prestazioni dei nuovi fondi pensione sono distinti a seconda che tali prestazioni siano corrisposte ai beneficiari sotto forma di rendita, oppure siano erogate, per la quota massima consentita del 50%, sotto forma di liquidazione del capitale maturato. In questo secondo caso le prestazioni sono soggette a tassazione separata ai sensi dell'art. 16, comma 1° lett. a) del T.U.I.R. ad una aliquota media del TFR per i lavoratori dipendenti, applicando la riduzione annuale ivi prevista di lire 500.000 proporzionalmente alle quote di accantonamento annuale del TFR destinato alla forma pensionistica complementare, per i lavoratori autonomi e gli imprenditori questa prestazione sconta l'aliquota media del reddito del biennio precedente l'anno di percezione sull'intero imponibile.

Le prestazioni erogate sotto forma di rendita sono tassabili per l'87,50% dell'ammontare corrisposto. La riduzione all'87,50% rappresenta l'ideale restituzione dell'aliquota del 12,50% operata a titolo di imposta sugli impieghi finanziari del fondo pensione.

I fondi pensione sono, inoltre, assoggettati ad imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, nella misura fissa di lire 10 milioni annui, ridotta a lire 5 milioni per i primi cinque periodi di imposta dalla data di costituzione del fondo. La misura fissa di tale imposta è stata stabilita al fine di favorire l'accorpamento dei fondi pensione e, raggiungere in tal modo, una dimensione ragionevole.

**Previdenza
complementare:
L. n. 335/95
Paola De Blasio**

**Previdenza
complementare:
L. n. 335/95**
Paola De Blasio

Le operazioni di costituzione, trasformazione, concentrazione e scorporo tra fondi pensione sono soggette all'imposta di registro nella misura fissa di lire 1.000.000 e, ove dovute, alla imposta ipotecaria e catastale rispettivamente in misura fissa di lire 1.000.000 ciascuna. Le tabelle allegate illustrano, rispettivamente, il trattamento fiscale dei fondi pensione complementare italiani prima e dopo la legge di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare e il comportamento degli altri Paesi occidentali in materia di Previdenza complementare.

Tabella 1: **COME CAMBIANO LE NORME TRIBUTARIE**

	PRIMA DEL DECRETO LEGISLATIVO 124/93	SECONDO IL DECRETO LEGISLATIVO 124/1993	DOPO IL VOTO DELLA CAMERA
Condizione di trasferimento quote Tfr	No	Due volte i contributi del datore	Una volta i contributi del datore (*)
Limite contributo	No	Dipendente + datore = 10% retribuzione (in dubbio se compresa quota Tfr)	— Dipendente 2% (max 2,5 milioni) — Datore 2% (max 2,5 milioni)
Regime fiscale del contributo del dipendente	Non concorso al reddito	Detrazione di imposta in cumulo con assicurazione (max 3 milioni)	Non concorso al reddito
Regime fiscale del contributo dei lavoratori autonomi e degli imprenditori	Non deducibile	Detrazione di imposta in cumulo con assicurazione (max 3 milioni)	Deducibile sino al 6% del reddito (max 5 milioni)
Agevolazioni al datore di lavoro che trasferisce quote di Tfr al fondo	No	No	Riserva in sospensione: 3%
Tassazione preventiva dei contributi	No	15%	No
Tassazione Patrimoniale del fondo	No	0,125%	5/10 milioni
Tassazione della prestazione di capitale	— aliquota media Tfr — al netto contributo dipendente	Idem	Idem
Tassazione della prestazione periodica (pensione vitalizia)	Base imponibile 100%	Base imponibile 100%	Base imponibile 87,50%

(*) Tranne il caso di accordi tra lavoratori (a esempio lavoratori domestici)

Tabella 2: L'IMPATTO DEL FISCO, UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

PAESI	CONTRIBUTI	REDDITO FONDO	RENDITA	REGIME
ITALIA	Quota TFR — esente contributi lavoratori e datore di lavoro — deduzione	5/10 milioni	Tassata	ETT
U.S.A.	Deduzione per il datore, imposizione per il dipendente	Esente	Tassata	EET
GERMANIA	Deduzione per il datore, tassazione per il dipendente	Esente	Tassata	EET
G. BRETAGNA	Deduzione	Esente	Tassata	EET
BELGIO	Deduzione	Tassato	Tassata	ETT
SVEZIA	Deduzione	Tassabile 10-15%	Tassata	ETT
CANADA	Deduzione	Esente	Tassata	EET
GRECIA	Deduzione	Esente	Tassata	EET

**Previdenza
complementare:
L. n. 335/95
Paola De Blasio**

Fonte: "THE FUTURE OF PENSION FUNDS IN THE EC. 1992", J. MORTENSEN ED.

7. I fondi aperti.

I fondi aperti sono delle forme pensionistiche complementari istituiti da intermediari finanziari abilitati alla gestione delle risorse dei fondi pensione complementari (S.I.M.), Compagnie di assicurazione, Società di gestione dei fondi comuni di investimento mobiliare aperti all'adesione di quei lavoratori per i quali non sussistono o non operano accordi o disposizioni istitutive di fondi aziendali.

La costituzione e l'esercizio dell'attività dei fondi aperti è soggetta ad autorizzazione rilasciata dal Ministro del lavoro e della Previdenza Sociale di intesa con le rispettive Autorità di vigilanza, sentita la Commissione di vigilanza sui fondi pensione nonché l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Il lavoratore non soddisfatto dell'andamento gestionale del fondo pensione complementare, potrebbe esercitare il diritto di recedere per aderire ad un fondo "aperto". L'uscita comporterebbe il trasferimento al fondo "aperto" della posizione accumulata nel fondo aziendale, determinata secondo le previsioni dell'ordinamento di provenienza.

Occorre precisare inoltre che, in caso di trasferimento presso un'altra impresa di un lavoratore iscritto ad un fondo pensione aziendale da almeno 5 anni dalla istituzione dello stesso, e successivamente a tale termine da almeno 3 anni, egli ha la facoltà di mantenere e quindi, di trasferire l'intera posizione individuale presso il fondo pensione cui accede in relazione alla nuova attività.

Le operazioni di trasferimento delle posizioni pensionistiche complementari sono esenti da ogni onere fiscale, non determinando essi, alcuna disponibilità di somme da parte del lavoratore interessato.

Il finanziamento, le prestazioni e i fondi stessi sono soggetti al trattamento tributario previsto per i fondi aziendali.

8. Il problema della stabilità e vicende del fondo pensione.

Il problema della stabilità dei fondi pensione interessa esclusivamente quelli operanti in regime di "prestazione definita" e quindi, alla luce delle recenti disposizioni di cui alla Legge

**Previdenza
complementare:
L. n. 335/95**
Paola De Blasio

n. 335/1995, quelli preesistenti, operanti in tale regime, alla data di entrata in vigore delle nuove norme ed i fondi costituiti secondo tale tipologia a favore dei lavoratori autonomi.

Nei fondi pensione a “prestazioni definite”, al fine di accertare l’esistenza o meno dell’equilibrio attuariale tra prestazioni (pensioni) e fonti di finanziamento (contribuzioni), viene redatto un bilancio tecnico, definito in tal modo in quanto basato su valutazioni medie.

Il bilancio tecnico è costituito dal conto Profitti e Perdite o Conto Economico, che ha lo scopo di mettere in evidenza il risultato economico della gestione in un dato esercizio e dallo Stato Patrimoniale, che evidenzia l’attitudine delle attività patrimoniali (patrimonio netto del fondo e valore attuale medio dei contributi) a fronteggiare gli obblighi assunti, ossia il passivo (valore attuale medio delle prestazioni).

Per individuare la situazione di un fondo pensione a “prestazione definita” si dovrà annualmente procedere a confrontare il patrimonio con la riserva matematica (che indica il fondo che deve essere accantonato dall’assicuratore affinché gli impegni dell’assicurato siano uguali agli impegni dell’assicuratore).

Il fondo sarà in equilibrio attuariale quando il patrimonio dello stesso è uguale alla riserva matematica e sarà, quindi, in grado di far fronte alle rate di pensione da pagare. Viceversa se il patrimonio sarà superiore o inferiore alla riserva matematica il fondo sarà rispettivamente in avanzo o in disavanzo tecnico.

Per ridurre la probabilità che un fondo chiuda la propria gestione in perdita e quindi, per conferire alla stessa maggiore stabilità, si può costituire un fondo di garanzia (riserva rischio) ed applicare un adeguato aumento (caricamento per il rischio) al premio medio generale.

Il problema della stabilità è stato oggetto di studio da parte della teoria del rischio attraverso l’utilizzo di un modello probabilistico semplificato.

Per quanto concerne le vicende di un fondo pensione occorre precisare che, nel caso di scioglimento del fondo pensione per vicende concernenti i soggetti tenuti alla contribuzione, è prevista, dall’art. 11 del D.lgs. 124/93 e successive modificazioni ed integrazioni, la instestazione diretta della copertura assicurativa in essere per coloro che fruiscono di prestazioni in forma pensionistica. Per gli altri, si può procedere al riscatto della posizione individuale o al trasferimento presso altro fondo pensione.

Nel caso in cui si verificano vicende del fondo pensione capaci di incidere sull’equilibrio dello stesso, gli organi del fondo e comunque i suoi responsabili hanno l’obbligo di comunicare preventivamente alla Commissione di vigilanza i provvedimenti ritenuti necessari alla salvaguardia dell’equilibrio attuariale del fondo pensione.

I fondi pensione infine, sono soggetti alla disciplina dell’amministrazione straordinaria e della liquidazione coatta amministrativa, con esclusione del fallimento.

9. Osservazioni conclusive.

In conclusione si può affermare che, in seguito all’entrata in vigore della Legge 335/1995, anche in Italia i fondi pensione potranno svilupparsi al pari di quanto è già accaduto nei principali Paesi industrializzati. Difatti nel nostro Paese la previdenza privata a carattere collettivo non è mai stata in realtà un fenomeno diffuso; come si osserva infatti, dalla tabella, di seguito illustrata, l’Italia occupa l’ultimo posto nella graduatoria riguardante il confronto

Tabella 3: **PERCENTUALE DEI LAVORATORI EUROPEI ASSOCIATI A FONDI PENSIONE**

FRANCIA	86,9
GERMANIA	86,5
OLANDA	70,0
GRAN BRETAGNA	51,0
ITALIA	2,2

tra la percentuale dei lavoratori italiani iscritti a fondi pensione complementare e quella degli iscritti appartenenti ai Paesi esteri. Ciò in conseguenza "in primis", dell'ampia copertura offerta dalla previdenza di base e la sussistenza per i lavoratori subordinati dell'istituto giuridico del trattamento di fine rapporto ed in secondo luogo l'assenza di una normativa organica che disciplinasse la previdenza complementare.

La situazione si è comunque modificata nel dicembre 1992, allorquando la riforma del sistema previdenziale di base ha ridotto gli assegni pensionistici, determinando la necessità di sviluppare forme di risparmio integrative, in grado di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale ai lavoratori.

La prima disciplina organica dei fondi pensione si è avuta, difatti, con la D.lgs. n. 124 del 21/4/1993, attuativa dei principi direttivi fissati dalla Legge Delega 421/1992, che visto il momento drammatico in cui si trovava la finanza pubblica e la penalizzante disciplina tributaria riservata ai piani pensionistici ed alle contribuzioni, non portò alla costituzione di nuovi fondi.

Attualmente la nuova regolamentazione della previdenza complementare influenzerà positivamente il sistema economico ed, in particolare, il mercato finanziario. Quest'ultimo, infatti, per l'impossibilità da parte dei fondi pensione di gestire direttamente il proprio patrimonio, vedrà accrescere la consistenza dei servizi di intermediazione e riceverà stimoli di maggiore efficienza e redditività, con una migliore allocazione del risparmio.

È stata modificata inoltre, la disciplina fiscale prevista dalla D.lgs. 124/93, allineandola alle regole seguite dagli altri Paesi esteri.

Alla luce della nuova normativa di riforma del sistema pensionistico previdenziale obbligatorio e complementare si auspica che, i fondi pensione possano svilupparsi al pari di quanto è avvenuto negli altri Paesi esteri ed è interesse di tutti crederci fermamente e adoperarsi per una prospettiva sempre migliore.

**Previdenza
complementare:
L. n. 335/95**
Paola De Blasio

Bibliografia

Albanese S. (1994), *Previdenza integrativa attraverso i fondi pensione*, Il Fisco 13/94.

Cazzola G. (1995), *Una riforma lunga tre anni*, *Rivista bimestrale I.N.P.D.A.P.*, Roma.

Corriere della Sera, Sezione economia, articoli del 30 Gennaio 1995 di U. Venturini; 7 Febbraio 1995 di G. Cazzola; 8 Febbraio 1995 di E. Marro; 15 Febbraio 1995 di W. Passerini.

Fedele U. (1992), *Matematica e tecnica attuariale delle assicurazioni sociali*, Il Cigno Galileo Galilei Edizioni di Arte e Scienza s.r.l., Roma.

Il Giornale, articoli dell'11 Aprile 1995 di A. Toscano, E. Bonsignore, P. Bugialli, L. Ciarrocca.

Il Messaggero, articolo del 28 Gennaio 1995.

Il Sole 24 Ore: *Guida normativa alle nuove pensioni*, Agosto 1995.

Manzara A. M. (1994), *Nuova previdenza di una società in evoluzione: certezza o incertezza del sistema?* I.N.P.S. — Sistema Previdenza n. 138.

Mortensen J. ED. (1992), *The future of pension funds*, *In the Economist*.

Fonti normative

Art. 3 della Legge 23 ottobre 1992, n. 421 Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (G.U. n. 257 del 31 Ottobre 1992, S.O. n. 118).

Decreto Legislativo 21 aprile 1993, n. 124 Disciplina delle forme pensionistiche complementari, a norma dell'art. 3, comma 1, lettera v) della Legge 23 Ottobre 1992, n. 421 (G.U. n. 97 del 27 Aprile 1993, S.O. n. 40).

Decreto Legislativo 30 dicembre 1993, n. 585 "Disposizioni correttive del Decreto Legislativo 21 Aprile 1993, recante disciplina delle forme pensionistiche complementari" (G.U. n. 20 del 26 Gennaio 1994).

Legge 8 agosto 1995, n. 335 "Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare" (G.U. n. 190 del 16/08/1995, S.O. n. 101).

Competitività d'impresa e governo delle dinamiche sociali: la partecipazione negoziata in Telecom Italia

Ruggero Parrotto

Sommario

1. La società dell'informazione e il mondo del lavoro. **2.** I processi di liberalizzazione europea. **3.** Le risposte al cambiamento: la nuova organizzazione e l'accordo sindacale del 1° agosto. **4.** Flessibilità e tecnologie innovative di telecomunicazione al servizio dell'occupazione. **5.** Le relazioni industriali in Telecom Italia: una leva di gestione del cambiamento. **6.** ALLEGATO. Materiale di documentazione. Verbale di accordo del 1° agosto 1994 tra Telecom Italia e FILPT-CGIL, SILT-CISL, UILTE-UIL.

1. La società dell'informazione e il mondo del lavoro.

I cambiamenti che stanno caratterizzando il mondo del lavoro rappresentano un campo di approfondimento e di analisi di grande interesse. Il ritmo delle innovazioni è tale per cui si stanno modificando abitudini, gusti e stili di vita e di produzione assolutamente impensabili fino a qualche anno addietro: si tratta di un processo solo iniziato, di una rivoluzione di straordinaria pervasività rispetto alla quale non sono ancora ben definite conseguenze e implicazioni. Non è un caso che il mondo del lavoro si mostri talora in ritardo nel saper interpretare e tanto meno anticipare tale orientamenti. Il management e i soggetti portatori di interessi collettivi sembrano spesso impreparati ad affrontare le sfide e le opportunità che la società del villaggio globale comincia a proporre da qualche tempo. Gli uni infatti, sembrano mossi da una indistinta e generalizzata esigenza di flessibilità; gli altri, interpretando spesso a torto le resistenze dei rappresentati, nutrono nei confronti delle novità una atavica chiusura più psicologica che sostanziale. Il risultato è nella gran parte dei casi emblematico: la burocrazia manageriale e sindacale continua ad ingessare le organizzazioni aziendali, fra politiche, meccanismi gestionali e sistemi normativi talora superati rispetto alla sensibilità e alla disponibilità di chi lavora; ma ciò che è ancora più paradossale, assolutamente inutili e costosi rispetto alle nuove ed effettive esigenze del mercato e della stessa clientela.

Se è vero che la storia delle organizzazioni è una storia di cambiamenti, è altrettanto vero che alcuni caratteri rendono i cambiamenti di oggi diversi da quelli di ieri: e tra questi la velocità, la profondità, la pervasività.

Le telecomunicazioni ne costituiscono forse l'esempio più emblematico e rappresentano una delle chiavi di lettura per comprendere quali potranno essere i nuovi modelli di vita e di lavoro delle moderne società organizzate. In effetti il settore delle telecomunicazioni è un protagonista a tutto tondo di cambiamenti veloci, profondi e pervasivi. Ne è causa e, ad un tempo, effetto. Per gestire i cambiamenti che esso stesso provoca deve a sua volta adeguarsi, e per avere successo deve farlo prima dei clienti a cui offre i suoi servizi. Perché oggi, assai più che in passato, fornire servizi di telecomunicazioni significa contribuire in modo determinante a modificare e migliorare i rapporti, il tempo libero, gli affari, l'istruzione, la medicina, la cultura. Tale palcoscenico vede ormai susseguirsi una serie di scene e

Il caso Telecom Italia
Ruggero Parrotto

di processi inarrestabili, vere e proprie spinte di cambiamento: il processo di liberalizzazione, la concorrenza, lo sviluppo dell'innovazione tecnologica e la prospettiva della società dell'informazione: si tratta di spinte che si stanno sviluppando con una fortissima accelerazione temporale (velocità), che modificano assetti istituzionali, economici e di mercato (profondità) e che travalicano i confini politici, culturali e territoriali (pervasività). In particolare, le tecnologie multimediali consentono di trasportare le informazioni con una velocità e una qualità di gran lunga superiore al passato. La società nella quale viviamo è sempre più una società di servizi, una società ricca di informazioni. Più correttamente, il contenuto di gran parte dei lavori e dei "mestieri" è ormai intellettuale. Il luogo ove si produce l'output, il sapere, la soluzione, il progetto, è sostanzialmente ininfluenza. Ciò che diviene indispensabile è la qualità dell'informazione e la velocità, la facilità e la pervasività con cui viene "trasportata", con cui viene resa fruibile. La tecnologia e le più innovative applicazioni telematiche cominciano a giocare una funzione diversa, e l'uomo ridefinisce il suo ruolo, la sua posizione e la sua centralità in questa nuova rivoluzione. Le reti di telecomunicazioni intelligenti consentono così di personalizzare tutti i servizi di cui si ha bisogno rendendoli disponibili in ogni luogo e in ogni momento, e affrancando i destinatari degli output, ma anche i detentori degli input, dalla schiavitù dell'immobilità o della mobilità parziale. La tecnologia informatica e telecomunicativa destruttura i vincoli di tempo e di spazio. Il lavoro e le relazioni di lavoro cominciano a seguire percorsi e sviluppi assolutamente nuovi.

2. I processi di liberalizzazione europea.

Il processo di liberalizzazione realizzato in Gran Bretagna prima e negli Stati Uniti poi da Margaret Thatcher e Ronald Reagan ha avviato anche nel resto d'Europa la strada della rottura del monopolio delle telecomunicazioni. Dalla seconda metà degli anni '80 si sono gradualmente sviluppate sempre più numerose le iniziative comunitarie rivolte ad eliminare le condizioni di chiusura istituzionale, commerciale e di mercato. In effetti, la strategia adottata dalla Comunità e dall'Unione Europea in tale decennio è stata sostanzialmente guidata da due finalità: la prima rivolta a smantellare, gradualmente ma sistematicamente, le fortificazioni monopolistiche dei diversi stati membri; la seconda a ricostruire i nuovi fondamentali per lo sviluppo, individuando priorità, politiche e obiettivi di medio-lungo periodo. Verrebbe quasi da dire deregolamentazione e riregolazione.

Così, da un lato, con il Libro Verde sullo sviluppo del Mercato Comune per i Servizi e le Apparecchiature di TLC del 1987 l'Europa avvia ufficialmente la politica di liberalizzazione che vede susseguirsi una serie di direttive, raccomandazioni, pareri e comunicazioni tesi a realizzare entro il 1998 la completa apertura al mercato del settore; dall'altro, nel 1994 la Commissione Europea pubblica il Libro Bianco "Crescita, Competitività, Occupazione", grazie al quale prende la luce dopo alcuni mesi il Rapporto Bangemann. Questi due documenti costituiscono un grande riferimento politico e strategico per le telecomunicazioni europee ed italiane del futuro.

Il "Libro Bianco" di Delors, infatti, nel fissare i tre elementi inseparabili per assicurare la crescita economica dell'Unione Europea (quadro macroeconomico di sostegno, interventi strutturali per la competitività, politiche attive per il mercato del lavoro) individua nello sviluppo delle grandi reti transeuropee la chiave di volta per l'affermazione della competitività globale del secolo. E fra queste assegna alle TLC "una enorme importanza per la realizzazione del grande mercato". Il settore delle TLC si presenta così come uno dei maggiori serbatoi di occupazione per i prossimi anni. Ma non solo: la diffusione, l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di telecomunicazioni, e le conseguenti applicazioni che si potranno realizzare in molti altri settori, possono innescare una crescita generale e diffusa. Si tratta di punti cardine che vengono ripresi dal gruppo di lavoro coordinato dal Commissario Martin Bangemann, e che vengono presentati in occasione del Vertice di Corfù del giugno '94. Il gruppo di esperti da un lato raccomanda, in linea con gli orientamenti e le politiche comunitarie, l'immediata liberalizzazione del settore, lo sviluppo di applicazioni standard, la riduzione delle tariffe, l'istituzione, a livello nazionale e comunitario, di Autorità di regolamentazione e controllo. Dall'altro individua ed indica dieci applicazioni operative da realizzare in tempi brevi per consentire la diffusione e la concretizzazione della società dell'Informazione Globale.

3. Le risposte al cambiamento: la nuova organizzazione e l'accordo sindacale del 1° agosto.

Il caso Telecom Italia
Ruggero Parrotto

Ci si è soffermati su una breve analisi dello scenario per sottolineare la complessità e la forza delle spinte al cambiamento che hanno caratterizzato il settore delle TLC italiane. Le spinte hanno richiesto e richiedono tuttora risposte efficaci ed integrate, e soprattutto risposte capaci di eliminare i ritardi accumulati nel tempo nel nostro Paese. Telecom Italia, il nuovo gestore nato dalla fusione dei cinque gestori operanti fino al mese di agosto '94, rappresenta una delle risposte più importanti per tentare di affrontare le spinte della liberalizzazione, della concorrenza e dell'innovazione tecnologica. Telecom si è infatti presentata come un nuovo gestore unico, globale, internazionale. Per altro verso, le incongruenze, le sovrapposizioni e le diseconomie già percepibili quando erano ancora operanti i cinque gestori, una volta nata Telecom Italia sono apparse in tutta la loro drammatica evidenza. Diventare una nuova azienda, più agile, sensibile, vicina al cliente, competitiva, in un mercato ormai aperto alla concorrenza, ha quindi posto da subito l'esigenza di razionalizzare strutture, presidi e professionalità obsolete e non utili per la nuova organizzazione; e da un altro lato, consolidare e sviluppare i settori e le attività ritenute strategiche per la soddisfazione dei servizi del futuro: disporre di una struttura del personale più snella, meglio distribuita sul territorio e con un tasso di preparazione professionale più elevato è stato quindi uno degli obiettivi centrali per l'Azienda all'indomani della nascita di Telecom Italia.

Sulla scia di un consolidato sistema di rapporti con il Sindacato orientato — specie con il contratto del 1991 — ad una forte spinta partecipativa, si è così dato avvio, ad un confronto prima solo informativo e poi anche negoziale che ha consentito alle parti di approfondire tutte le necessità di intervento sull'organizzazione e, per conseguenza, tutte le ricadute per la collettività delle risorse umane. L'accordo, giunto il 1° agosto dopo dieci mesi di lavoro, rappresenta un fatto importante destinato — secondo alcune autorevoli e lusinghiere prese di posizione — ad aprire una nuova fase nelle politiche del lavoro in Italia.

Il piano innanzitutto mostra evidente la volontà, condivisa da azienda e sindacati, di ricorrere a soluzioni lungimiranti, non destinate cioè a gestire il breve ma idonee a guidare il cambiamento nel medio lungo periodo, puntando alla definizione di formule di flessibilità organizzativa, strutturali e virtuose, anche attraverso il ricorso alle moderne tecnologie. Si spiegano così le soluzioni immediate su una questione, quale quella occupazionale, assolutamente contingente e generata da trasformazioni organizzative irrinunciabili che hanno impattato su segmenti produttivi, con forte densità di mano d'opera e destinati ad essere stravolti. E allo stesso tempo trovano una adeguata valorizzazione le opzioni orientate al futuro, rivolte a consolidare una politica di rilancio dell'impresa per assicurarne una presenza forte sul mercato.

L'accordo muove dal rifiuto di vecchie logiche e del tradizionale approccio al problema occupazionale. Per le migliaia di eccedenze individuate si è infatti evitato il ricorso ai licenziamenti, alla cassa integrazione o alle procedure di mobilità, prepensionamenti, in tal modo minimizzando il costo sociale ed escludendo in modo significativo di trasferire sulla finanza pubblica e dunque sulla generalità il peso del problema. Si tratta evidentemente di un accordo che vuole essere punto di partenza per la diffusione di una nuova cultura imprenditoriale, e che impegna l'azienda e i lavoratori stessi in uno sforzo di riprogettazione costante. Flessibilità organizzativa, uso ottimale delle tecnologie di telecomunicazione, diversificazione e riqualificazione della prestazione lavorativa, vengono assunti quali valori portanti di questo nuovo corso. La centralità della persona umana viene riaffermata come fattore strategico di successo competitivo insieme all'esigenza di garantire l'adeguata evoluzione e l'adattamento dei ruoli professionali nell'ambito di modelli organizzativi flessibili e orientati al cambiamento.

In particolare il piano muove da una serie complessa e articolata di strumenti: e così, in primo luogo si punta a favorire esodi agevolati attraverso un'incentivazione economica (che prevede l'erogazione di alcune mensilità in relazione alle diverse fasce di anzianità), commerciale (con attività di vendita in *franchising* per i dipendenti che decidono di mettersi in proprio) e formativa (prevedendo interventi a carico dell'azienda per i lavoratori che intendano ricollocarsi sul mercato).

Dall'altro lato, per chi resta in azienda, sono previsti numerosi processi di mobilità e di riallocazione territoriale, un più ampio ed incentivato ricorso al part-time (sia orizzontale che verticale), ed un incisivo decentramento dell'attività lavorativa, per consentire a molti lavoratori di svolgere la propria attività in centri dislocati anche a notevole distanza dalle

Il caso Telecom Italia
Ruggero Parrotto

strutture centrali (c.d. remotizzazione di unità organizzativa) presso la propria abitazione (telelavoro domiciliare).

4. Flessibilità e tecnologie innovative di telecomunicazione al servizio dell'occupazione.

L'accordo si è ispirato a taluni concetti chiave: pluralità (degli interventi: si va dalle cessazioni agevolate, al part time, ai trasferimenti, secondo uno schema che sembra privilegiare innanzitutto le soluzioni "meno traumatiche"); volontarietà (della scelta, preventiva rispetto agli interventi da attivare); alternative (della scelta, per cui il lavoratore coinvolto da procedure di trasferimento può in alternativa chiedere la conversione del proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale); innovatività (tecnologica e delle modalità di esecuzione della prestazione, come nel caso del telelavoro e della remotizzazione).

A voler approfondire i principali aspetti dell'accordo, non v'è dubbio come le soluzioni organizzative che fanno perno su un ampio uso delle tecnologie informatiche e di telecomunicazione, la remotizzazione e il telelavoro domiciliare, rappresentano sicuramente le novità più intriganti e foriere di prospettive rivoluzionarie.

In realtà, l'adozione di una struttura pienamente processiva, ed il concentramento del presidio organizzativo e tecnico, che la tecnologia consente sempre più di remotizzare rispetto al luogo di concreta fruizione del servizio, crea potenziali economie di scala ancora più visibili nelle Telecomunicazioni, laddove si è razionalizzata l'offerta globale di servizi di telecomunicazione in un unico operatore. Ad essere, prima di altre, interessate da tale processo vi sono le preesistenti strutture dei centri di lavoro da operatore ("10": servizio informazioni e prenotazioni) ex IRITEL ove si realizzerà una concentrazione e una successiva automazione del servizio.

Ne è scaturita la necessità di reimpiegare il personale precedentemente operante presso tali strutture (Catanzaro, Pescara, Messina, Potenza, Catania, Bari, Cagliari) stante la chiusura di tali Centri di lavoro. La minimizzazione del costo collettivo ed individuale, principio ispiratore portante dell'azione aziendale, ha portato alla ricerca di soluzioni incisive, di elevata innovatività, capaci di concorrere all'ottimizzazione dei reimpieghi all'interno dell'azienda secondo logiche evolute di flessibilizzazione delle modalità di espletamento dell'attività lavorativa. In questo quadro ha preso corpo il progetto di remotizzazione di alcune unità organizzative, e la sperimentazione di telelavoro domiciliare.

Il primo strumento mira soprattutto a garantire l'equilibrio territoriale dell'occupazione, attraverso la remotizzazione di una quota del servizio 12 elenco abbonati su una unità organizzativa fisicamente operante all'esterno del territorio di competenza. In sostanza, quindi, si trasferiranno carichi di lavoro di altre sedi territoriali sui sette centri di lavoro ex IRITEL sopra menzionati. Il personale che opererà in dette strutture remotizzate apparterrà gerarchicamente ed organizzativamente all'unità madre, ferma restando la propria sede di lavoro corrispondente alla località remotizzata.

In tale contesto si è deciso, di procedere alla sperimentazione del telelavoro domiciliare. Questa prima fase della sperimentazione, di durata biennale, potrà interessare oltre 200 lavoratori. Sperimentazione che è solo il primo passo nell'ambito di un progetto che mira ad una sempre più estesa applicazione del telelavoro. Infatti durante il biennio verranno analizzati tutti quei fattori, correlati agli andamenti e ai risultati che potranno consentire, in caso di raggiungimento degli obiettivi perseguiti, di consolidare l'istituto ed estenderlo ad altre tipologie di lavoratori.

L'adesione dei lavoratori sarà volontaria, di durata non inferiore a tre anni, e presuppone la conversione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale al 50% e la presentazione di una apposita domanda, per la cui accettazione è necessaria la verifica delle condizioni di compatibilità dell'abitazione con lo svolgimento delle mansioni lavorative come, ad esempio, la disponibilità di un ambiente di lavoro separabile da quello normalmente dedicato ad attività di vita quotidiana, o la conformità dei locali di lavoro rispetto alle norme legali e contrattuali volte alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

A tal proposito l'Azienda provvederà ad assumersi le spese correlate all'espletamento della prestazione lavorativa presso il domicilio del lavoratore con specifico riguardo all'occupazione dello spazio necessario ed all'energia elettrica impiegata per l'attività.

Il telelavoro, nella configurazione prospettata da Azienda e Sindacato, rappresenta una mera modifica del luogo di adempimento dell'obbligazione lavorativa, non incidendo sull'inserimento del lavoratore nell'organizzazione aziendale e sul conseguente assoggetta-

mento all'esecuzione delle attività lavorative ed al controllo del datore di lavoro, secondo la figura tipica del lavoratore subordinato. L'organizzazione del servizio avverrà nell'arco orario in vigore nell'unità produttiva di appartenenza secondo turnazioni predeterminate o predeterminabili. Le ordinarie funzioni gerarchiche inerenti il rapporto di lavoro subordinato saranno espletate per via telematica. In questo senso, tra l'altro, le parti si danno atto che risulta soddisfatta la condizione di cui all'art. 4, secondo comma, dello Statuto dei Lavoratori sul divieto di controllo a distanza dei lavoratori.

La "remotizzazione di unità organizzative" e soprattutto il "telelavoro domiciliare" consentiranno così a centinaia di operatori telefonici addetti ai servizi per l'utenza di lavorare a distanza rispetto al luogo ove si genererà la richiesta del servizio da parte della clientela. E ciò permetterà di reimpiegare adeguatamente presso le strutture territoriali ove operavano precedentemente lavoratori che, in luogo della ristrutturazione, avrebbero dovuto affrontare mobilità anche interregionali.

Lavorare a distanza, molto probabilmente, potrà implicare conseguenze importanti e delicate, in primo luogo, su socialità e professionalità dei telelavoratori. Valutare i risultati della sperimentazione sarà quindi utile per verificare la positività degli investimenti organizzativi, finanziari e sociali realizzati. Ma l'obiettivo di medio periodo è di estendere l'esperimento ad altri settori e ad altre figure professionali, specie di profilo più elevato.

La remotizzazione e il telelavoro rappresentano anche una grande sfida manageriale, perché cambia la gestione delle risorse. Viene a mancare la presenza fisica del collaboratore, e con essa il controllo visivo, relazionale. In una valutazione di prospettiva, senza dubbio il tele-manager non potrà fare a meno di sviluppare nuove sensibilità e capacità di coordinamento e di supervisione che proiettino il focus del rapporto gerarchico dalle tradizionali procedure alla valutazione degli obiettivi, dal compito al risultato, dal comando al consenso, con una indubbia valorizzazione del singolo nell'organizzazione.

Nel lavoro a distanza, il *commitment* tra il datore di lavoro, la struttura gerarchica e il lavoratore diventa indispensabile e conferma una volta di più che la variabile culturale è centrale e determina il successo di un cambiamento che solo in parte è tecnologico.

Se anche grazie alle scelte gestionali individuate, i risultati della sperimentazione Telecom saranno complessivamente positivi, sicuramente lo sviluppo del telelavoro in Italia potrà ricevere un impulso importante. Sono molti infatti i settori e le attività di servizi che potranno trarre utili indicazioni per avviare forme di flessibilizzazione organizzativa e produttiva come la remotizzazione del lavoro in centri satelliti o il lavoro a casa. Non è difficile pensare al mondo della medicina, al turismo, alle assicurazioni, alla televendita, ai servizi finanziari e al credito in genere, alla formazione.

L'avvio di alcune importanti sperimentazioni potrà aiutare a capire di più e orientare lo strumento rispetto alla cultura del lavoro in Italia. Di certo, non potrà essere scambiato come la soluzione ideale per tutti i problemi. Ma potrà rappresentare una intelligente modalità per favorire la soluzione di nuove esigenze organizzative, di nuovi stili di lavoro e di nuove richieste da parte della clientela. Il tutto coniugato con le esigenze e le opportunità di vita di chi lavora.

5. Le relazioni industriali in Telecom Italia: una leva di gestione del cambiamento.

Quali sono i principali spunti di questa esperienza sotto la specifica angolatura delle relazioni industriali?

Senza dubbio, di estrema valenza è stata la scelta di voler valorizzare l'autonomia delle parti, Azienda e Sindacato nella soluzione di problemi di grande complessità, anche sotto il profilo sociale. La circostanza che i costi economici e organizzativi dell'Accordo vengano sostenuti dalla capacità finanziaria dell'Azienda, senza gravare in alcun modo sul bilancio pubblico con l'utilizzo dei tradizionali ammortizzatori sociali, rappresenta sicuramente un valore importante, un segno concreto di voler consolidare rapporti più seri e responsabili fra le imprese e la collettività nazionale. In quest'ottica, va dato atto al Sindacato di aver voluto raccogliere una sfida insidiosa, anche se irrinunciabile: quella di gestire, e di non subire, il cambiamento.

Per raggiungere i suoi obiettivi e divenire quindi un'organizzazione di successo, l'impresa deve poter governare il clima interno e soprattutto le grandi spinte che tagliano trasversalmente l'organizzazione; e ancora deve poter coniugare le esigenze di flessibilità e di adattamento con la gestione delle dinamiche collettive. Tali obiettivi, almeno nell'espe-

Il caso Telecom Italia
Ruggero Parrotto

Il caso Telecom Italia
Ruggero Parrotto

rienza italiana, sono raggiungibili solo con il consenso di chi rappresenta gli interessi della collettività.

Sul piano delle strategie di relazioni industriali quindi non sembrano profilarsi molte alternative: o muro contro muro, con tutto ciò che ne consegue; o relazioni industriali partecipative in grado di rendere il confronto fra le parti sociali maturo, forte, rispettoso delle regole del gioco e degli accordi.

In Telecom Italia tale processo affondava le sue radici in una consolidata tradizione di relazioni anche dure ma produttive di risultati concreti: la flessibilità dell'orario e i sistemi di produttività salariale, sono esperienze avviate con successo già a partire dalla metà degli anni '80. Ma era necessario operare un ulteriore salto di qualità. Anche in Telecom, come in alcune altre significative realtà, si è nel tempo consolidata la coscienza che la partecipazione non si sostituisce alla negoziazione, ma la modifica, la sostiene e la rafforza. Lavorare per un sistema di relazioni industriali partecipativo non significa negoziare meno ma negoziare meglio, e gestire i cambiamenti con strumenti decisionali più flessibili e veloci.

Se è vero che il progresso tecnologico sta cambiando il nostro modo di vivere e di lavorare, tale dinamico processo non può non coinvolgere direttamente management, lavoratori e Organizzazioni Sindacali. Il messaggio forte dell'Accordo Telecom è qui: le relazioni industriali non possono rimanere una variabile indipendente da questi processi, ma devono divenire un fattore di competitività, un vero e proprio fattore di business. Per realizzare un simile processo occorrono serietà di intenti ed estrema sensibilità da parte di tutti gli interlocutori. Creare un sistema di relazioni industriali partecipativo non significa superare le logiche del conflitto. Il conflitto, quello vero, quello sano, è l'elemento vitale di tutti i sistemi che inglobano interessi e motivazioni diversificate. Può invece significare comporre le logiche del conflitto in modi e in tempi assolutamente più ottimali. E soprattutto significa rendere l'organizzazione più efficiente e più flessibile.

L'Accordo del 1° agosto, giunto dopo un durissimo confronto su problemi reali, opzioni possibili e soluzioni praticabili, è maturato nel quadro di questa strategia e ha rappresentato una grande scelta di politica industriale, a testimonianza della volontà di costruire un sistema di rapporti sociali più maturo, finalizzato a coinvolgere, in un gioco a somma positiva, l'efficacia aziendale e gli interessi dei lavoratori.

6. ALLEGATO. Materiale di documentazione.

Verbale di accordo del 1° agosto 1994 tra Telecom Italia S.p.A e FILPT-CGIL, SILT-CISL, UILTE-UIL

- in esito agli approfondimenti intervenuti sul processo di innovazione tecnologica ed ai connessi impatti sul versante delle strutture;
- valutate le logiche organizzative funzionali, nell'ottica dell'unitario disegno di riassetto, a garantire efficienza ed efficacia ai processi aziendali;
- esaminata la specifica valenza degli strumenti organizzativi posti in essere per garantire il massimo sviluppo delle opportunità aziendali nell'ambito del nuovo contesto di mercato;
- riaffermata la centralità delle risorse umane come fattore strategico di successo competitivo ed apprezzata la necessità di assicurare, nell'ambito delle nuove logiche processive, il pieno, coerente ed efficace utilizzo delle professionalità aziendali, in conformità alle logiche ed ai criteri sottesi all'attuale sviluppo organizzativo;
- sottolineata la prioritaria esigenza di conservare il *know-how* aziendale, favorendo l'adattamento e l'evoluzione dei ruoli professionali nell'ambito degli attuali processi implementativi;
- ribadita la valenza di un coerente utilizzo e potenziamento del mix professionale, nell'ambito di modelli organizzativi più flessibili ed orientati al cambiamento, anche in coerenza con le direzioni espresse dallo sforzo investitorio illustrato dall'Azienda per l'ammodernamento della piattaforma tecnologica di rete;
- valutata l'esigenza di agevolare lo sviluppo di interventi di ammortizzazione utili, per un verso, alla gestione delle eccedenze produttive derivanti dal nuovo contesto, per l'altro, all'ottimizzazione dei reimpieghi delle risorse umane secondo logiche anche innovative di flessibilizzazione delle modalità di espletamento delle prestazioni aventi rilievo sotto il profilo sociale, attraverso l'utilizzazione della tecnologia informatica e dei servizi avanzati di telecomunicazione;

— confermato l'intendimento di valorizzare detti strumenti attraverso il loro consolidamento in nuove metodologie di svolgimento della prestazione,

Il caso Telecom Italia
Ruggero Parrotto

si conviene

di riaffermare la centralità del Sistema di Relazioni Industriali come strumento di governo dei processi, capace di concorrere alla risoluzione dei problemi presenti, avuto riguardo alla condivisa esigenza di fornire risposte tempestive e differenziate in relazione ai segmenti di business gestiti dall'Azienda, all'elevato livello di competitività ed alla crescente dinamicità dei mercati di riferimento.

Va in tale ottica confermata, stante la condivisa opportunità di evitare sovrapposizioni di materie e di sedi, la validità dell'articolazione dell'attuale assetto relazionale che, attraverso la realizzata razionalizzazione dei livelli e delle materie oggetto di confronto, consente sia a livello nazionale che a livello territoriale un esame ed un approfondimento esaustivo di tutti gli aspetti connessi al processo di riorganizzazione aziendale.

La concatenazione temporale degli avvenimenti rende necessario realizzare serrate forme di confronto atte ad affrontare e gestire nell'ambito di un consolidato assetto relazionale tutte le ricadute derivanti dal processo riorganizzativo.

Si conviene pertanto sulla necessità di porre in essere un percorso relazionale che valorizzi appieno, nell'ambito dei reciproci ruoli e competenze, il livello nazionale ed il livello regionale di confronto riconfermando come momenti assolutamente centrali e qualificanti del sistema le aree della informativa, della negoziazione e della partecipazione.

Con specifico riferimento a quest'ultimo ambito, si riafferma la particolare valenza del momento partecipativo quale leva fondamentale di valorizzazione del ruolo delle parti nel processo riorganizzativo in atto, al fine di conseguire il necessario cambiamento culturale sotteso alla piena realizzazione degli obiettivi condivisi.

In quest'ottica va rafforzata la specifica valenza dei Comitati Paritetici di livello nazionale e regionale, che realizzino la necessaria conoscenza dei criteri e degli interventi volti al miglioramento dell'efficacia dei processi.

In particolare, per quanto concerne il livello nazionale, esaurita la fase di informativa sul processo riorganizzativo e ferma restando la ribadita volontà di confrontarsi tempestivamente su eventuali ulteriori modifiche del sistema organizzativo che dovessero rendersi necessarie, le parti provvedono congiuntamente ad individuare tutte le strumentazioni che, contestualizzate rispetto agli ambiti organizzativi di riferimento, siano idonee a pervenire, anche in ragione della assoluta innovatività di talune di esse, ad una gestione equilibrata degli impatti sul personale connessi alla riorganizzazione.

Verrà a tal fine attivato entro il mese di novembre c. a. un confronto tra le parti stipulanti diretto ad aggiornare — in vista dell'adozione dei provvedimenti di trasferimento interregionale in data 1° dicembre p. v. — la quantità finale dei provvedimenti stessi utili alla completa implementazione della nuova organizzazione, secondo quanto previsto nell'ambito di ciascun progetto organizzativo.

Si riconferma inoltre la titolarità delle relazioni Azienda-Sindacato di livello regionale al fine di garantire un adeguato supporto ai processi in corso con particolare riferimento alla piena applicazione delle intese raggiunte a livello nazionale — mediante l'efficace utilizzo delle leve e degli strumenti nelle stesse individuati, all'ottimizzazione delle opportunità derivanti dalla integrazione e dall'apprezzamento sinergico delle variabili emerse dal confronto ed agli specifici contributi del tavolo regionale nella realizzazione, a livello più complessivo, del processo riorganizzativo.

Le rilevanti ricadute territoriali dei vari progetti organizzativi rendono necessaria, in particolare, una immediata apertura del confronto al livello regionale che in una prima fase dovrà concretizzarsi in una articolata informativa su tutte le implementazioni organizzative relative al territorio di competenza per poi pervenire ad un confronto che dovrà approfondire gli impatti sulla operatività delle varie strutture organizzative che di volta in volta andranno ad implementazione, ed in particolare:

- i provvedimenti di mobilità infraregionali connessi alle modifiche organizzative, nell'ambito delle cornici fissate dall'accordo nazionale;
- i processi di riconversione professionale;
- le articolazioni degli orari di lavoro;
- l'utilizzo dei diversi istituti contrattualmente previsti a copertura degli orari di servizio;
- le eventuali sperimentazioni relative al territorio di competenza.

Tale confronto avrà luogo tra le parti stipulanti nei periodi espressamente richiamati nel

Il caso Telecom Italia
Ruggero Parrotto

testo del presente Accordo per ciascun progetto organizzativo, ed in particolare tra il 1° settembre ed il 20 ottobre p.v. per l'approfondimento delle graduatorie regionali di mobilità, applicative dell'Accordo stesso a valere dal 1° novembre p.v.

La particolare rilevanza attribuita all'ambito relazionale di livello regionale in tema di mobilità infraregionali richiede una efficace e rapida definizione dei percorsi operativi. Tale esigenza — particolarmente avvertita in relazione alla condivisa criticità derivante dalla concatenazione temporale degli avvenimenti organizzativi — induce le parti a ritenere opportuno convenire una specifica procedura interna aggiuntiva a quanto contrattualmente già previsto, atta a sostenere la ricerca di soluzioni rapide e coerenti allo spirito delle intese, nonché utili alla risoluzione di possibili conflitti.

In tale quadro, decorso infruttuosamente un congruo lasso temporale (definito in cinque giorni), si darà corso su richiesta congiunta delle parti del livello regionale ad un risolutivo approfondimento delle problematiche in sede centrale ed alla ricerca al tavolo nazionale delle adeguate soluzioni applicative (negli ulteriori cinque giorni).

L'Azienda, sino alla scadenza dell'iter procedurale suindicato, non darà luogo ad iniziative non concordate.

Inoltre, in relazione alla particolare valenza delle intese ed alla conseguente necessità di conseguire la più ampia visibilità sulla gestione dei processi, le parti si impegnano a realizzare specifici momenti di verifica.

In particolare:

— a livello regionale si procederà ad un'ampia ed articolata informativa degli impatti del presente accordo sulle risorse presenti nelle realtà territoriali di riferimento, nonché sui tempi e le modalità di attuazione dei vari provvedimenti che saranno realizzati. Pertanto al fine di assicurare il completo apprezzamento dell'evoluzione dei processi, si darà luogo — per il perseguimento delle finalità sopra esplicitate — alla costituzione di uno specifico osservatorio che valuti in modo periodico e progressivo gli esiti dell'operazione applicativa degli accordi raggiunti, alimentando il livello relazionale nazionale di tutte le indicazioni che possano contribuire alla sistematizzazione delle soluzioni di tipo territoriale individuate. Quanto sopra nella più complessiva ottica dell'integrale applicazione dei principi che hanno ispirato le parti nella formulazione delle intese e per il pieno apprezzamento delle ricadute sul personale del processo di ristrutturazione.

— a livello nazionale saranno forniti alle OO.SS. stipulanti analoghi strumenti di osservazione costituiti per la valutazione integrata dei processi.

In tale ottica, con cadenza semestrale, l'Azienda illustrerà alle OO.SS. tutti gli elementi riepilogativi atti a monitorare lo stato di avanzamento anche al fine di garantire nel tempo la completa applicazione degli indirizzi gestionali contenuti nel presente accordo.

Infine, in ragione della diversa cadenza temporale degli avanzamenti organizzativi, le parti convengono sulla possibilità di rinviare all'inizio del mese di settembre l'esame congiunto, sia di livello nazionale che di livello regionale nell'ambito dei reciproci ruoli e competenze, sui progetti organizzativi a non immediata implementazione.

Le parti convengono che il complesso degli strumenti di armonizzazione delle ricadute del riassetto organizzativo — le cui principali connotazioni sono descritte nell'allegato, parte integrante del presente accordo — indicati successivamente debba essere utilizzato all'interno di un procedimento attuativo che consenta per un verso l'avvio dei Progetti organizzativi in tempi idonei a non ledere le capacità competitive dell'Azienda e le opportunità di reimpiego produttivo individuato e per altro verso la disponibilità del tempo necessario per permettere la massimizzazione dell'efficacia degli strumenti di attenuazione dei disagi per la collettività dei lavoratori e per i singoli.

A tal fine individuano in un equilibrato utilizzo dello strumento della trasferta l'istituto idoneo a consentire l'avvio dell'organizzazione rendendo disponibili le professionalità previste nei punti necessari senza pregiudizio per la definizione della posizione soggettiva dei lavoratori interessati rispetto alla definizione dei provvedimenti della mobilità territoriale.

Le parti ritengono quindi che il procedimento appresso descritto sia il più idoneo a:

— contenere l'effetto complessivo dei processi riorganizzativi che generano mobilità territoriali sulla collettività dei lavoratori di TELECOM ITALIA (costo sociale);

— ottenere la massima attenuazione del disagio del singolo ottimizzando la distribuzione delle mobilità dalle diverse provenienze verso le diverse destinazioni per le diverse professionalità richieste dai Progetti organizzativi (disagio individuale);

— conseguire tale ultimo risultato attraverso l'assicurazione di un ampio margine di

gestione relazionale dei fenomeni finalizzata al rispetto delle specificità territoriali. Queste ultime andranno definite entro cornici individuate a livello centrale per quanto attiene ai criteri di governo, ai requisiti di garanzia equitativa del procedimento ed alla dimensione massima del fenomeno mobilità;

— prevedere ulteriormente un momento di verifica nazionale tra le parti prima di effettuare i provvedimenti di mobilità generanti il maggior costo sociale ed il maggior disagio individuale.

(*Omissis*)

Part-time

Nell'obiettivo di valorizzare soluzioni innovative e ad elevato grado di flessibilità che supportino i processi di razionalizzazione aziendale in atto, le parti riconoscono la particolare valenza del rapporto di lavoro a tempo parziale anche quale strumento per intervenire sugli equilibri occupazionali.

In tal senso, le parti convengono che non si darà luogo a trasferimenti per esigenze di servizio nei confronti del personale interessato con contratto a tempo pieno che presenti domanda volta alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale pari alla metà del normale orario, il cui utilizzo risulti compatibile con le esigenze organizzative nella medesima sede. Parimenti non si darà luogo a trasferimenti per esigenze di servizio nei confronti del personale già con contratto di lavoro a tempo parziale alla data del presente accordo. Sino a tutto il 1996 si conviene altresì che la conversione volontaria ai sensi del presente accordo del rapporto di lavoro da full-time a part-time pari alla metà del normale orario comporta l'erogazione di un trattamento *una tantum* onnicomprensivo pari a quattro mensilità.

Nei casi di cui sopra, il lavoratore potrà richiedere il passaggio del rapporto di lavoro a tempo pieno non prima di tre anni. Le domande di passaggio del rapporto di lavoro a tempo pieno saranno valutate dalla Società sulla base delle esigenze tecnico-produttive del settore di appartenenza del lavoratore.

Al fine inoltre di agevolare ogni possibile opportunità di conversione a part-time, fermo restando quanto previsto dal comma 2 dell'art. 4 del CCL SIP, le parti si danno reciprocamente atto che potranno individuarsi a livello regionale modalità di espletamento delle prestazioni a tempo parziale che consentano di collocare la durata del tempo di lavoro entro fasce orarie fisse e predeterminate anche diverse da quella coincidente con il semiturno mattutino, purché compatibili con le esigenze produttive ed i presidi di servizio.

Nell'obiettivo di valorizzare ulteriormente e per quanto organizzativamente possibile le prestazioni part-time, si conviene inoltre che a livello regionale le parti potranno valutare le condizioni di utilizzo del personale verificando la possibilità di innalzare la percentuale massima di lavoratori con rapporto di lavoro a tempo parziale di cui all'art. 4 del CCL, che si intende integralmente confermato per quanto non espressamente disciplinato nel presente accordo.

Le parti riconoscono infine la particolare valenza dell'istituto del rapporto di lavoro a tempo parziale nella forma c.d. verticale quale strumento utile a valorizzare ulteriormente le modalità flessibili di espletamento della prestazione lavorativa. In tal senso le parti si impegnano ad attivarsi congiuntamente al fine di individuare idonee soluzioni previdenziali per l'istituto del part-time verticale nel Fondo Previdenza Telefonici, armonizzandone la relativa disciplina con il regime generale di integrale garanzia del diritto a pensione.

(*Omissis*)

F) TELELAVORO DOMICILIARE

A superamento delle tradizionali modalità di svolgimento della prestazione nella sua dimensione spazio temporale, le parti convengono l'effettuazione di una sperimentazione di telelavoro domiciliare nell'ambito delle sedi remotizzate dei CLSUT — con riferimento allo svolgimento del servizio 12 — su base volontaria destinata a risorse che convertono il loro rapporto di lavoro da tempo pieno ed indeterminato a tempo parziale pari al 50% del normale orario di lavoro. Il numero dei telelavoratori sarà pari ad un terzo delle postazioni di lavoro disponibili nelle sedi remotizzate.

La volontà di aderire a tale forma di prestazione dovrà manifestarsi mediante presentazione di apposita domanda, in presenza delle condizioni di seguito indicate:

Il caso Telecom Italia
Ruggero Parrotto

Il caso Telecom Italia
Ruggero Parrotto

1) disponibilità nella propria abitazione, ubicata nella sede di lavoro o in zona limitrofa, di un ambiente di lavoro separabile da quello normalmente dedicato ad attività di vita quotidiana;

2) conformità dei locali di lavoro rispetto alle norme legali e contrattuali volte alla tutela della sicurezza e salute dei lavoratori.

La conformità di cui al punto 2) del precedente capoverso verrà accertata attraverso specifico sopralluogo effettuato dal Comitato Paritetico Ambiente a livello regionale.

Fermo restando quanto previsto nel successivo paragrafo F1) in tema di analisi della sperimentazione, non prima di un triennio dalla data di costituzione del rapporto di telelavoro a tempo parziale potrà essere presentata domanda da parte del lavoratore volta ad essere assegnato al posto normale di lavoro coincidente con i locali aziendali, il cui accoglimento sarà valutato dalla Società in base alle esigenze di servizio.

Le parti si danno atto che il telelavoro, nella configurazione prospettata, rappresenta una mera modifica del luogo di adempimento dell'obbligazione lavorativa, non incidendo sull'inserimento del lavoratore nell'organizzazione aziendale e sul conseguente assoggettamento all'esecuzione delle attività lavorative ed al controllo del datore di lavoro.

In relazione alle particolari modalità di svolgimento della prestazione, le ordinarie funzioni gerarchiche naturalmente inerenti il rapporto di lavoro subordinato saranno espletate per via telematica. Le parti si danno atto che risulta soddisfatta la condizione di cui all'art. 4 comma secondo della legge n. 300 del 1970.

F1) Formazione, informazione ed organizzazione

Le parti si danno atto che in relazione alla particolare modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, oltre a garantirsi l'integrale parità di interventi formativi, specifica attenzione sarà dedicata a porre in essere tutti quegli interventi necessari a salvaguardare un adeguato livello di socializzazione del telelavoro.

L'organizzazione del servizio avverrà nell'arco orario in vigore nell'unità produttiva di appartenenza secondo modalità di turnazioni predeterminate o comunque predeterminabili.

Le prestazioni lavorative saranno prevalentemente collocate in coincidenza di orari eccedenti quello base osservato nel centro di lavoro di appartenenza.

Le comunicazioni di servizio avverranno per via telefonica o a mezzo fac-simile, fatta eccezione per i casi in cui venga richiesta la presenza del telelavoratore nelle sedi aziendali. Le agibilità sindacali saranno compatibilizzate con le caratteristiche specifiche dell'attività lavorativa.

Il lavoratore comunicherà inizio e termine della prestazione lavorativa azionando l'apposito dispositivo di presenza.

Le apparecchiature necessarie per lo svolgimento dell'attività verranno installate presso il domicilio del lavoratore, che potrà utilizzarle esclusivamente per motivi di servizio e dovrà permettere l'effettuazione dei necessari interventi manutentivi.

L'Azienda provvederà ad assumersi le spese correlate all'espletamento della prestazione lavorativa presso il domicilio del lavoratore, con specifico riguardo all'occupazione dello spazio necessario ed all'energia elettrica impiegata per l'attività da remoto.

Per tutto quanto non previsto nel presente capitolo viene integralmente confermata l'applicazione del vigente CCL.

La sperimentazione avrà durata pari ad un biennio al termine del quale le parti stipulanti analizzeranno gli andamenti al fine di addivenire, in caso di rispondenza agli obiettivi perseguiti, al consolidamento dell'istituto.

(Omissis)

Organizzazione, strategia e relazioni industriali: il caso Vulcaflex

Domenico Randi

Sommario

1. Premessa. **2.** Relazioni industriali partecipative e modello organizzativo. **3.** Il salario “per obiettivi”. **4.** La cultura della partecipazione.

1. Premessa.

La Vulcaflex S.p.A., coi suoi 350 dipendenti e 130 miliardi di fatturato, è una delle principali industrie europee nel campo della trasformazione del P.V.C. calandrato e spalmato.

Rifacendosi all'espressione che i nuovi economisti istituzionali hanno preso a prestito da Durkheim, essa potrebbe essere definita, per il suo particolare modello di governo degli scambi interni, come un “clan” (Ciborra C., 1993, pp. 116-120; Ouchi W., 1988, pp. 228-235): la proprietà infatti, tradizionalmente impegnata nella gestione diretta dell'impresa, ha sempre ritenuto che un alto grado di identificazione collettiva nei valori, nelle credenze e negli obiettivi aziendali fosse la via maestra per acquisire efficienza e capacità di reazione alle sfide del mercato internazionale.

Proprio da qui vorrei partire per cercare di mettere in luce quel che considero l'elemento tipico delle relazioni industriali della Vulcaflex: la loro coerenza con un particolare modo di intendere e di gestire l'organizzazione e la loro funzionalità rispetto ad un orientamento strategico generale. E ciò non tanto con l'intenzione di celebrarne le virtù, quanto invece di sottolinearne, insieme con la portata, anche la problematicità.

2. Relazioni industriali partecipative e modello organizzativo.

Lascio volentieri ad altri il compito di teorizzare la compatibilità di un modello partecipativo di relazioni industriali con uno stile di *leadership* autoritario o paternalistico o con uno schema organizzativo di tipo gerarchico. Mi riesce infatti difficile credere che, in un contesto, come quello italiano, storicamente caratterizzato da alti livelli di conflittualità e da una scarsa istituzionalizzazione di regole e procedure relative alla partecipazione delle parti sociali, si possa coinvolgere il Sindacato (sulle cui logiche d'azione l'imprenditore non può facilmente avere voce in capitolo) in ciò da cui viene esclusa perfino una parte del management, la cui selezione e le cui possibilità di carriera risultano ancora in gran parte affidate all'*intuitus personae* dell'imprenditore.

È ben vero che con l'accordo del 23 Luglio 1993 ha preso forma anche in Italia un modello di Diritto del lavoro che alla procedimentalizzazione dall'esterno del potere decisionale dell'imprenditore (sia nei suoi presupposti di legittimità che nei suoi requisiti sostanziali) introdotta dallo Statuto dei lavoratori (cfr. Ghezzi G., Romagnoli U., 1992, p. 126) ha affiancato una partecipazione delle R.S.U. di tipo istituzionale, che tende a svilupparsi all'interno di alcuni meccanismi decisionali e ad investire al limite anche materie non negoziabili. Ma se una nuova identità del Sindacato in azienda non può nascere per

Il caso Vulcaflex
Domenico Randi

cooptazione dall'alto, né per "amputazione" o delegittimazione del conflitto, essa non può nascere neppure per semplice via legislativa o come spontanea conseguenza dell'autonormazione delle parti sociali: ciò che occorre è un molecolare processo di cambiamento delle culture in gioco.

A dimostrazione di ciò stanno proprio, a mio parere, le esperienze condotte in aziende non gerarchiche e fortemente innovative, dal punto di vista organizzativo, come la Vulcaflex: qui infatti, nonostante sia sempre stato riconosciuto in modo esplicito, fin dagli anni sessanta, il ruolo del Sindacato all'interno dell'azienda da parte dell'imprenditore e della Direzione generale (che dal 1991 coincidono), il conseguimento di risultati concreti in termini di partecipazione appare tuttora affidato ad una paziente opera di costruzione, che prende corpo passo dopo passo. Ciò appare tanto più vero all'interno della piccola e media dimensione, dove (in molti casi) risulta ancora più difficile da gestire per la R.S.U. l'onere della rappresentanza, della negoziazione e della partecipazione, che l'accordo del 23 Luglio 1993 e quello del 20/12/93 hanno decisamente spostato dall'esterno all'interno dell'azienda, trasferendolo in gran parte dai funzionari delle organizzazioni sindacali di categoria ai lavoratori eletti direttamente dai dipendenti dell'unità produttiva.

Il punto di approdo della riflessione organizzativa avviata alla Vulcaflex a partire dalla fine del 1989 può essere ben sintetizzato da alcune decisioni e prese di posizione assunte dall'azienda nel Giugno del 1993, tra cui in particolare:

— l'ufficializzazione del nuovo organigramma aziendale di tipo reticolare, avvenuta il 21/06/93;

— la parallela revisione del mansionario aziendale, approvata il 24/05/93;

— l'emissione del Manuale della Qualità, redatto in conformità con le norme ISO 9002, avvenuta il 18/06/93;

— la presentazione al Consiglio di fabbrica (in data 08/06/93) delle proposte della Direzione Organizzazione e Personale in materia di rinnovo del Contratto integrativo aziendale.

È stato proprio attraverso quest'ultimo documento che l'azienda ha voluto rendere esplicito il nesso (recepito poi in larga misura dal testo del Contratto integrativo aziendale) tra organizzazione, strategia e relazioni industriali.

Esso infatti si apriva richiamando le caratteristiche del modello organizzativo reticolare della Vulcaflex: articolazione dell'azienda in aree di produzione (i cui capi, responsabili principali dell'organizzazione del lavoro, della produzione, della qualità, degli impianti e del personale loro affidato, riferiscono direttamente al Direttore generale); stile di *leadership* partecipativo; gestione strategica centralizzata; responsabilità operativa esercitata al livello più basso possibile; estensione ed istituzionalizzazione del lavoro di gruppo, della comunicazione laterale e della collaborazione in tutti gli ambiti aziendali; informazione sovrabbondante e multidirezionale; regole di comportamento condivise ed implicite.

Continuava poi sottolineando la maggiore funzionalità di tale modello (in confronto con quello precedente) rispetto alla strategia *overextension*, consistente cioè nell'intraprendere attività che richiedevano più risorse e più *know-how* di quelli momentaneamente alla propria portata, dell'azienda (v. Itami H., 1988, pp. 231-244): la Vulcaflex infatti, operando su segmenti di mercato generalmente maturi e dovendo sostenere costi di produzione molto alti, non poteva che puntare sulla diversificazione, sull'innovazione di processo e di prodotto, sul miglioramento continuo della qualità, sull'individuazione ed il pieno dispiegamento delle attività generatrici di valore, lungo la catena dei rapporti fornitore-cliente: tutti obiettivi che, per poter essere raggiunti, imponevano ed impongono una crescita senza precedenti di informazione, collaborazione e responsabilità ad ogni livello.

"Questa visione partecipativa dell'organizzazione" — aggiungeva poi — "che si sta estendendo gradualmente dai livelli direzionali fino a quelli tecnico-amministrativi ed operativi, non può non investire anche le modalità di regolazione del nostro attuale modello di relazioni industriali, in coerenza con le norme che orientano il funzionamento dell'intero sistema aziendale.

Ciò comporta tuttavia la disponibilità delle parti a rivedere le condotte reciproche, a ridefinire le regole del gioco, a vedere l'interesse dell'azienda come interesse proprio e a ricercare le condizioni che possono rendere possibile e fattiva una cooperazione attiva da parte dei lavoratori".

"Partecipare al cambiamento del modo di essere dell'azienda significa essere disponibili ad assumersi un rischio, a mettere in gioco la propria sicurezza, a convivere con l'incertezza e a cambiare innanzi tutto se stessi".

Quel che veniva delineato dunque, era un concetto meno ristretto di relazioni industriali

(coerente del resto non solo con lo schema organizzativo formalizzato proprio in quei giorni, ma anche con l'esperienza già da tempo maturata) ed una sua estensione sia alla fase preventiva, quella cioè che precede la definizione degli accordi (informazione ed esame congiunto, ma anche, come vedremo, formazione) sia alla fase successiva (implementazione delle scelte e verifica dei risultati). Secondo tale concetto, consultazione, informazione, contrattazione e verifica dovevano intrecciarsi e susseguirsi nell'ambito di un processo continuo, non finalizzato soltanto a produrre norme (a scadenze prefissate) ma anche ad impostare ed a risolvere con apporti convergenti, singoli problemi individuati in modo concordato dalle parti (cfr. S. Negrelli, 1982, p. 229).

Su tali basi il documento, pur senza escludere modalità più informali di collaborazione, proponeva in chiusura l'istituzione di commissioni di lavoro miste (da regolamentare nel loro rapporto con le sedi negoziali) ed un abbandono di vecchie logiche di contrapposizione, che finivano per sottrarre il salario al rischio di impresa, tenendo conto anche delle possibili soluzioni del confronto in atto proprio in quei giorni attorno al tavolo del Ministro del lavoro.

“Le basi” — recitava testualmente l'ultima parte del documento — “su cui impostare oggi un possibile accordo aziendale sul salario potrebbero essere le seguenti:

— riconoscimento delle imprescindibili esigenze di competitività dei prodotti Vulcaflex sul mercato europeo, mediante comparazioni con l'incidenza dei costi dei vari fattori nei principali Paesi europei e nelle altre aziende del settore;

— coinvolgimento e identificazione dei lavoratori, come soggetti individuali e collettivi, negli obiettivi dell'impresa e loro responsabilizzazione rispetto ai risultati aziendali;

— definizione di una quota di salario variabile per obiettivi, alternativa ad incrementi salariali di tipo tradizionale, rappresentata da forme di retribuzione incentivante per area, legata a indici di qualità, redditività e produttività da definire in via negoziale, tenendo comunque conto di quanto già garantito in materia salariale dal CCNL”.

Il 22/07/93 si giunse alla sottoscrizione di un verbale di accordo sulla parte salariale del contratto che, accogliendo sostanzialmente le proposte dell'azienda, adottava una soluzione-ponte basata, da un lato, su tradizionali aumenti mensili del premio di produzione e, dall'altro, sull'erogazione anno per anno “di un elemento di salario variabile commisurato ai risultati dell'anno precedente”, nei termini suggeriti dalla Direzione Organizzazione e Personale.

3. Il salario “per obiettivi”.

Il giorno successivo alla sottoscrizione del verbale di accordo sopra richiamato divenne ufficiale, come noto, il Protocollo tra Governo, Imprenditori e Sindacati che, tra le molte altre innovazioni, ha contribuito in modo sostanziale alla definitiva legittimazione del secondo livello di contrattazione (quello aziendale).

Rifacendoci all'Art. 36 della Costituzione, 1° comma, potremmo commentare la distinzione introdotta dal Protocollo tra livello macro e livello micro della contrattazione, assumendo che al primo livello sia stato affidato principalmente il compito di garantire la sufficienza della retribuzione (rispetto agli andamenti dell'inflazione, dei principali obiettivi e delle tendenze di carattere macro-economico) ed al secondo quello di renderne effettiva la proporzionalità (rispetto alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato).

Secondo tale prospettiva, appare del tutto naturale che le logiche di azione prevalenti a livello aziendale finiscano per autonomizzarsi più decisamente da quelle tipiche del livello nazionale di negoziazione. Non ovviamente fino all'estrema conseguenza di mettere tra parentesi il carattere subordinato del rapporto di lavoro (v. anche L. Gaeta, 1994, p. 11), né tanto meno di sovvertirne la natura negoziale (anche se non cessa di esercitare una certa suggestione il richiamo, in verità anacronistico, alla figura della *locatio operis*).

Prendendo spunto, ad esempio, da quanto si è verificato presso la Vulcaflex e da ciò che è stato in merito teorizzato e descritto nei documenti aziendali, la logica di azione più coerente con le caratteristiche e gli scopi del secondo livello di contrattazione (così come convalidati ed “istituzionalizzati” dal Protocollo del 23/07/93) potrebbe essere qualificata come “condivisione delle responsabilità nella soluzione dei problemi e nel raggiungimento degli obiettivi concordati”. Condivisione che può essere logicamente (e consensualmente) fondata sul presupposto della proporzionalità delle retribuzioni rispetto ai risultati del lavoro prestato, ma che più difficilmente può essere resa compatibile con quello della loro

Il caso Vulcaflex
Domenico Randi

Il caso Vulcaflex
Domenico Randi

sufficienza: in tale ambito, infatti, quel che rischia di prevalere è più spesso la separazione delle responsabilità e la logica conseguente della mediazione tra interessi contrapposti.

Ma la correlazione tra retribuzioni e risultati conseguiti a livello aziendale comporta una precisa conseguenza: se le risorse aggiuntive previste dai programmi concordati non vengono prodotte, i miglioramenti salariali “di secondo livello” non scattano. Ciò è esattamente quanto si è verificato alla Vulcaflex, dopo il primo periodo di applicazione del nuovo Contratto integrativo aziendale (siglato nella sua veste definitiva il 09/02/94) e dei relativi allegati concernenti i criteri “sperimentali” per il calcolo del salario variabile e gli obiettivi relativi al secondo semestre 1994 (siglati quasi fuori tempo massimo il 05/12/94): avendo infatti raggiunto gli obiettivi di produttività pro-capite in ciascuna delle 5 aree di riferimento nella misura media del 98%, quelli di qualità (finalizzati al contenimento degli scarti e dei resi in ciascuna delle 6 aree di riferimento) nella misura media del 50% ed avendo invece mancato del tutto quelli di redditività aziendale (M.O.L./valore del prodotto), principalmente a causa degli abnormi rincari delle materie prime, la quota di salario variabile inizialmente stabilita è stata erogata solo parzialmente, nella misura del 54,3%.

Ciò ha reso più evidente per tutti che il reperimento delle risorse (attraverso una maggiore redditività e produttività dell'azienda, ed una qualità garantita dei prodotti, dei processi e dei sistemi) non è più una competenza che possa essere delegata interamente alla Direzione: proprio in virtù degli effetti direttamente esercitati sul salario, esso diviene infatti materia di confronto e di accordo preliminare tra le parti, che chiama in causa una più diretta responsabilità dei lavoratori ed una più ragionata e motivata adesione da parte loro agli obiettivi dell'azienda. Ma ha reso nello stesso tempo più evidenti le difficoltà, gli ostacoli di ordine tecnico e culturale, i rischi ed i possibili insuccessi, con relativi effetti boomerang per entrambe le parti, di un coinvolgimento non formale dei rappresentanti dei lavoratori in questa variante negoziale e partecipativa del “*management by objectives*”: non a caso sono già stati manifestati propositi di parziale modifica dei meccanismi di calcolo del salario variabile da parte della R.S.U.!

Una cosa comunque è certa: se quel che preme è la motivazione dei dipendenti e la loro identificazione con l'azienda, il cuore del problema non è rappresentato dal salario, ma dalla partecipazione ad alcune, per quanto delimitate, decisioni aziendali in materia di pianificazione, organizzazione e controllo.

Io ritengo infatti con Alfie Kohn (A. Kohn, 1993; pp. 54-63) che i premi non motivino le persone a lavorare meglio e di più, ma solo ad ottenere premi. Le motivazioni estrinseche, anzi (lavorare per il premio, lavorare sapendo di essere controllati) rischiano di ridurre l'interesse per ciò che si fa e di ridimensionare le motivazioni vere, quelle intrinseche. Un lavoro etero-diretto, guidato da un sistema premi/punizioni, non darà mai i risultati di un lavoro auto-diretto.

Ecco perché è necessario che il salario per obiettivi ed i sistemi di partecipazione ai risultati siano accompagnati da altre misure capaci di motivare in profondità. Senza mai dimenticare che i lavoratori non sono, o non si sentono, artefici allo stesso modo di tutti gli obiettivi e di tutti i risultati dell'azienda: se alla qualità costante e controllata dei prodotti contribuiscono in misura preponderante con la loro professionalità, con la loro attenzione e con la conoscenza delle specifiche e delle tolleranze da rispettare, non altrettanto può dirsi per la redditività aziendale. Senza dimenticare infine che gli elementi di valutazione che entrano in gioco nella fissazione degli obiettivi (prima) e nella valutazione dei risultati (poi) sono molteplici e complessi (non bastano certo il budget annuale ed i bilanci trimestrali!), qualche volta approssimativi e tali da richiedere sempre e comunque una buona dose di fiducia nella reciproca buona fede.

4. La cultura della partecipazione.

Le considerazioni sopra esposte dovrebbero rendere chiare le ragioni per cui i primi due capitoli del Contratto integrativo aziendale sono stati dedicati rispettivamente alla regolamentazione del sistema informativo ed a quella del sistema partecipativo.

Il secondo, in particolare, merita di essere citato non tanto per l'originalità dell'impianto (esso infatti si riallaccia esplicitamente all'esperienza dei Comitati già vissuta in altre aziende italiane, sul modello — riveduto e corretto — del protocollo IRI del Dicembre 1984) ma per le modalità di implementazione.

Prima infatti di dare corso all'istituzione delle tre commissioni paritetiche bilaterali a carattere consultivo e propositivo previste dal Contratto (la prima incaricata di affrontare il

tema della qualità, la seconda quello dell'organizzazione/formazione e la terza quello dell'ambiente/sicurezza), l'azienda ha proposto alla R.S.U. di tenere un corso di formazione interno destinato contemporaneamente a dirigenti e a rappresentanti sindacali, per potere fornir loro alcuni supporti informativi di base.

Nella lettera di presentazione della proposta, inviata alla R.S.U. all'inizio di Marzo del 1995, veniva detto testualmente: "l'azienda ritiene che la creazione di questi nuovi momenti di partecipazione non debba essere vissuta come un fatto ordinario, ma debba al contrario corrispondere con una crescita culturale interna e con l'acquisizione di una maggiore consapevolezza da parte di ciascuno di noi riguardo alle sfide che la Vulcaflex deve oggi fronteggiare per riuscire a competere sul mercato internazionale".

"Attraverso tale corso ci proponiamo di porre a confronto, con l'ausilio di esperti..., le esperienze di partecipazione aziendale esistenti nei principali Paesi europei (Francia, Germania, Gran Bretagna) per cercare di capire meglio come funzionano, quali vantaggi offrono e quali obiettivi si pongono le relazioni sindacali all'interno delle aziende con cui dobbiamo competere ogni giorno".

Il corso, articolatosi in 5 lezioni che si sono svolte dal 17/03/95 al 03/05/95, ha coinvolto l'intero management aziendale (a partire dal Direttore generale) e tutti i membri della R.S.U.: le tre prime lezioni sono state tenute dal Prof. Marco Biagi che ha illustrato, in un'ottica comparata, il ruolo della contrattazione collettiva nella gestione delle risorse umane ("negoziare la competitività"), i sistemi di coinvolgimento dei dipendenti ("partecipare alla competitività") e le tecniche di flessibilizzazione e motivazione ("flessibilità e competitività"); le ultime due lezioni sono state tenute invece dal Dott. Davide Fantone che ha messo a confronto le tipologie di contrattualistica più diffuse in Italia, con particolare riferimento ai principali parametri e meccanismi di calcolo della retribuzione flessibile.

Con un'iniziativa parallela ed immediatamente successiva alla chiusura del corso di formazione interno, la R.S.U. ha autonomamente deciso di indire una serie di assemblee di reparto, tenutesi tutte tra i primi di Maggio ed i primi di Giugno '95, alle quali è stato invitato a partecipare il Direttore Organizzazione e Personale, per esporre il quadro della situazione produttiva e di mercato, illustrare i programmi a breve termine dell'azienda e discutere i problemi organizzativi di ciascuna area. Pur senza enfatizzare oltre il dovuto il valore dell'iniziativa, resta il fatto che il confronto diretto con i dipendenti, che hanno massicciamente aderito ed attivamente contribuito alla riuscita delle assemblee, ha dato la misura di quanto peso possano esercitare, soprattutto nella piccola e media dimensione, la circolazione e lo scambio diretto delle informazioni. Non può essere trascurato in tal senso il trasparente significato simbolico che la "ritualizzazione" dell'incontro, (attraverso la "celebrazione" di vere e proprie assemblee, invece del ricorso a semplici tavoli di confronto), ha assunto per i lavoratori ed in particolare per quelli più anziani.

Anche questo sottolinea la centralità della dimensione culturale della partecipazione, nei termini in cui essa viene concepita alla Vulcaflex.

Il punto a cui è giunta l'esperienza finora maturata ed il suo dichiarato carattere di *work in progress* non consentono certamente di trarre conclusioni definitive: le commissioni paritetiche devono ancora essere insediate ed il salario per obiettivi è un'innovazione troppo recente per poter essere considerata stabile. Una cosa comunque si può dire: alla Vulcaflex già da molti anni non c'è praticamente argomento che non venga discusso con il Consiglio di fabbrica, prima che sia assunta in merito una decisione definitiva; il punto di riferimento di questa prassi negoziale è rappresentato principalmente dalle consuetudini aziendali, da un patrimonio comune di regole di condotta implicite, non scritte, la cui violazione è semplicemente impensabile, per gli effetti devastanti che produrrebbe sulla fiducia reciproca delle parti. Lo sforzo che si sta oggi facendo va nella direzione di una maggiore articolazione interna di tale prassi e di una differenziazione/specializzazione delle sue sedi e dei suoi strumenti; non a caso il Contratto integrativo aziendale sottolinea che "tutti i problemi di natura sindacale/contrattuale sono esclusi dall'attività delle Commissioni, in quanto estranei alla loro funzione" che consiste principalmente nella promozione, attraverso "nuove modalità di informazione e collaborazione" di una "gestione aziendale di tipo partecipativo" e di "una più ampia e diretta assunzione di responsabilità da parte di ogni dipendente sulle questioni riguardanti il proprio lavoro".

Il Contratto inoltre precisa che "per affrontare ciascuno degli argomenti individuati sarà concesso alle Commissioni un tempo prestabilito, al termine del quale esse presenteranno alla Direzione aziendale ed al C.d.F. sintetiche relazioni scritte, illustrative delle analisi

Il caso Vulcaflex
Domenico Randi

effettuate, dei risultati acquisiti, delle proposte concordate e delle eventuali osservazioni unilaterali dei componenti le Commissioni stesse”.

Nel linguaggio Vulcaflex questo può significare una cosa soltanto: un passo avanti nella condivisione di più impegnative responsabilità decisionali ed operative. Nello stesso senso spinge del resto la più recente revisione del mansionario aziendale, approvata il 14/07/95, che accanto all'unificazione delle competenze in materia di design ed ingegnerizzazione dei processi ed in parallelo con l'introduzione di nuove funzioni di coordinamento strategico ed operativo, ha portato all'ulteriore e più ampia valorizzazione dei ruoli intermedi, soprattutto nell'area ricerca e sviluppo ed in quella logistica.

Bibliografia

Ciborra C. (1993), *Teams, markets and systems: business innovation and information technology*, Cambridge, Cambridge University Press.

Gaeta L. (1994), *Qualità totale e teorie della subordinazione*, in *DRI*, 1, 4, p. 11.

Ghezzi G., Romagnoli U. (1992), *Il diritto sindacale (terza edizione)*, Bologna, Zanichelli.

Itami H. (1988), *Le risorse invisibili*, Torino, ISEDI.

Kohn Alfie (1993), *Why incentive plans cannot work*, in *Harvard Business Review (HBR)*, Sept.-Oct., p. 54 e ss.

Negrelli S. (1982), *Le relazioni industriali nell'impresa*, in G.P. Cella, T. Treu (a cura di) *Relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.

Ouchi W. (1988), *Uno schema per comprendere il fallimento dell'organizzazione*, in Zan S. (a cura di) *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino.

Giurisprudenza comunitaria in materia di politica sociale

Alberto Dal Ferro

Sommario

1. Premessa. 2. Divieto di discriminazione fra uomini e donne in materia di lavoro.

1. Premessa.

Si riassumono qui di seguito alcune delle più importanti sentenze in materia di politica sociale (e più particolarmente in materia di divieto di discriminazione fra uomini e donne in materia di lavoro) emanate fra il 1° gennaio 1995 ed il 19 ottobre 1995.

2. Divieto di discriminazione fra uomini e donne in materia di lavoro.

Sentenza del 31 maggio 1995, *Specialarbejderforbundet i Danmark c. Dansk Industri, già Industriens Arbejdsgivere*, in causa C-400/93 (domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dal foglige voldgistet — Tribunale arbitrale di categoria) Giudice relatore: F. Schockweiler.

Dispositivo:

1. «L'art. 119 del Trattato CEE e la direttiva del Consiglio 10 febbraio 1975, 75/117/CEE [GUCE L 45, pag. 19] per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, si applicano a sistemi di retribuzione a cottimo, nei quali detta retribuzione dipende, completamente o essenzialmente, dal risultato individuale dell'attività del singolo lavoratore».

2. «Il principio della parità delle retribuzioni, di cui agli artt. 119 Trattato e I della succitata direttiva 75/117/CEE, va interpretato nel senso che, in un sistema di retribuzione a cottimo, la mera constatazione che la retribuzione media di un gruppo di lavoratori, costituito prevalentemente da donne che svolgono un determinato tipo di attività, è notevolmente inferiore alla retribuzione media di un secondo gruppo di lavoratori, costituito prevalentemente da uomini che svolgono un altro tipo di attività lavorativa cui viene attribuito lo stesso valore, non basta a dimostrare l'esistenza di una discriminazione in materia di retribuzione. Se tuttavia in un sistema di retribuzione a cottimo in cui le retribuzioni individuali sono composte da una quota variabile, la quale dipende dal risultato individuale dell'opera prestata da ciascun lavoratore, e da una quota fissa, che differisce secondo i gruppi di lavoratori interessati, non è possibile distinguere gli elementi determinanti per la fissazione delle percentuali o delle unità di misura adoperate per il calcolo della quota variabile della retribuzione, può apparire giustificata l'imposizione al datore di lavoro dell'onere di provare che le disparità accertate non derivano da una discriminazione fondata sul sesso».

3. «Ai fini del confronto da effettuare fra le retribuzioni medie di due gruppi di lavoratori retribuiti a cottimo, il giudice nazionale deve vigilare che i due gruppi comprendano ciascuno

**Giurisprudenza
comunitaria**
Alberto Dal Ferro

la totalità dei lavoratori i quali, tenuto conto di un complesso di fattori, quali la natura dell'attività lavorativa, le condizioni di preparazione e quelle di lavoro, possano essere considerati posti in condizioni paragonabili, e che essi comprendano un numero abbastanza elevato di lavoratori tale da escludere che le disparità riscontrate siano espressione di fenomeni puramente fortuiti od occasionali, o siano dovute a differenze nei risultati individuali dell'attività prestata dai lavoratori interessati».

4. *«Spetta al giudice nazionale, in sede di verifica del rispetto del principio della parità delle retribuzioni, decidere se, in considerazione di elementi quali, da un lato, il fatto che il lavoro prestato da uno dei gruppi di lavoratori di cui trattasi sia una produzione a macchina e richieda in modo particolare l'uso della forza muscolare, mentre quello effettuato dall'altro gruppo è un lavoro manuale, che esige soprattutto destrezza e, dall'altro, il fatto che esistano differenze nel lavoro dei due gruppi per quanto concerne le pause retribuite e la libertà nell'organizzazione del lavoro, nonché la gravosità dello stesso, i due tipi di lavoro siano di pari valore o se detti elementi possano essere considerati fattori obiettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, tali da giustificare eventuali disparità di retribuzione».*

5. *«Il principio della parità delle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile è parimenti applicabile nel caso in cui le singole voci della retribuzione siano determinate mediante trattative a livello collettivo oppure a livello locale. Tuttavia, il giudice nazionale può prendere in considerazione detta circostanza per accertare se talune disparità tra le retribuzioni medie di due gruppi di lavoratori siano dovute a fattori obiettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione basata sul sesso».*

La controversia sottostante la causa in questione è sorta all'interno di una fabbrica di porcellana, la Royal Copenhagen che suddivide i propri lavoratori in gruppi diversi a seconda delle attività svolte. All'interno di un gruppo di lavoratori che svolge un medesimo tipo di attività vi possono essere ulteriori suddivisioni in sottogruppi a seconda delle specifiche mansioni spettanti a ciascun sottogruppo. Così nel gruppo dei fornitori che lavorano la porcellana secondo varie tecniche vi sono il sottogruppo dei macchinisti che sono addetti a macchine che fabbricano automaticamente i prodotti di ceramica, il sottogruppo dei verniciatori che decorano i prodotti con il pennello, e il sottogruppo dei verniciatori di piatti decorativi che dipingono con pittura a spruzzo i piatti già provvisti di una decorazione.

I sottogruppi in questione vengono remunerati mediante una parte di retribuzione a base fissa e una parte a cottimo. Durante uno stesso periodo la retribuzione complessiva dei membri dei vari sottogruppi è diversa sia nella sua quota fissa che nella sua quota a cottimo. Poiché il sottogruppo dei macchinisti era formato nella stragrande maggioranza da uomini e usufruiva di una utilizzazione oraria media a cottimo superiore a quella del sottogruppo dei verniciatori formato per la sua totalità (ad eccezione di un'unità) da donne, il giudice danese ha posto una serie di questioni pregiudiziali relative al principio di parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile.

La Corte ha espressamente statuito in primo luogo che sia l'articolo 119 del Trattato sia la direttiva 75/117 in materia di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, si applicano ai sistemi di retribuzioni a cottimo.

La Corte ha appoggiato tale sua statuizione sulla precedente giurisprudenza Barber del 17 maggio 1990 in causa C-262/88 (v. su questa rubrica del 1991) in cui aveva dichiarato che l'art. 119 vieta qualsiasi discriminazione in materia di retribuzione dei lavoratori dei due sessi "quale che sia il meccanismo che genera questa inegualianza" (sent. Barber punto 32). Va notato che la Corte ha ritenuto opportuno precisare che l'art. 1 della direttiva 75/117 corrobora tale conclusione ove asserisce che il principio di parità delle retribuzioni implica l'eliminazione di qualsiasi discriminazione basata sul sesso "in tutti gli elementi e le condizioni delle retribuzioni".

È inoltre significativo osservare come i giudici comunitari abbiano posto l'accento sul fatto che non solo gli elementi variabili della retribuzione, ma anche quelli fissi, debbono essere valutati ai fini di stabilire la parità di trattamento fra le retribuzioni dei lavoratori dei due sessi (punti 16-18 dei motivi).

In effetti il giudice nazionale aveva preso in considerazione, ai fini di un'eventuale discriminazione nelle retribuzioni solamente la parte variabile (a cottimo) delle stesse.

I giudici comunitari hanno invece ricordato al giudice nazionale che spetta allo stesso formulare una valutazione sulla parità delle retribuzioni valutando le stesse nella loro complessità tenendo conto, se del caso, sia della parte fissa che di quella variabile delle

retribuzioni e valutando inoltre le stesse alla luce di tutte le precisazioni fornite dalla Corte stessa (e qui di seguito riportate).

In relazione al punto 2 del dispositivo sopra riportato l'aspetto più rilevante appare la c.d. inversione dell'onere della prova circa le condizioni su cui poggia la discriminazione.

La Corte ha asserito in sostanza riprendendo la propria giurisprudenza Enderby (sent. 27.10.1993 in causa C-127/92; cfr. su questa rubrica del 1994) e la sentenza Danfoss del 17 ottobre 1989 nella causa 109/88 che, allorché in un sistema di retribuzione non vi è trasparenza sui vari elementi che compongono la retribuzione mettendo di conseguenza il lavoratore su cui di regola incombe l'onere di provare che la discriminazione è fondata sul sesso, nell'impossibilità di provare la stessa, spetta al datore di lavoro dimostrare che la discriminazione è dovuta ad altre ragioni.

La Corte ha lasciato al giudice nazionale il compito di stabilire caso per caso se una tale inversione dell'onere della prova sia necessaria alla luce degli elementi da essa precisati.

La soluzione offerta dalla Corte, pur in linea con la precedente giurisprudenza, si presenta di non poco rilievo, ove si pensi che la stessa può incidere sulle normative processuali nazionali in tema di onere della prova determinandone variazioni.

Con la terza risposta i giudici comunitari si sono preoccupati del fatto che i gruppi di lavoratori presi in considerazione ai fini della valutazione dell'eventuale discriminazione siano sufficientemente consistenti evitando dunque le comparazioni fra gruppi minuscoli di lavoratori in cui le disparità di trattamento riscontrabili sono dovute ad elementi fortuiti ad occasionali.

Anche in tal caso la competenza a stabilire se si sia in presenza di gruppi significativi spetta al giudice nazionale.

Con la quarta risposta i giudici comunitari hanno attribuito al giudice nazionale la competenza a valutare se i tipi di lavoro svolti dai due gruppi siano comparabili e di conseguenza se, agli stessi, sia applicabile il principio di parità delle retribuzioni.

Con la quinta risposta la Corte ha precisato, in linea con la propria giurisprudenza (cfr. sentenza 8 aprile 1976, Defrenne, in causa 43/75, Racc. 1976, pag. 455, punto 39 dei motivi), che il divieto discriminazione fra lavoratori di sesso maschile e femminile sancito dall'art. 119 del Trattato vale non solo per le pubbliche autorità ma anche per le convenzioni collettive, e i singoli contratti.

La Corte ha tuttavia osservato che il giudice nazionale può tener conto del fatto che determinate trattative a livello collettivo o locale abbiano introdotto certe voci della retribuzione onde valutare la natura discriminatoria o meno delle stesse.

Pur avendo doverosamente lasciato al giudice nazionale il potere decisionale la Corte ha dunque indicato una serie di elementi ben precisi di cui lo stesso deve tener necessariamente conto nello stabilire se ci si trovi o meno in presenza di una discriminazione contraria all'art. 119 del Trattato ed alla direttiva 75/117.

Sentenza del 13 luglio 1995 nella causa C-116/94, Jennifer Meyers c./Adjudication Officer, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Social Security Commissioner (giudice in materia di sicurezza sociale) di Londra. Giudice relatore: P.J. G. Kapteyn.

Dispositivo:

«Una prestazione avente le caratteristiche e gli scopi del "family credit" ha ad oggetto l'accesso al lavoro e le condizioni dello stesso e, pertanto, rientra nella sfera di applicazione della direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro».

La pregiudiziale in questione verte sull'interpretazione dell'articolo 1 della direttiva 76/207/CEE (in G.U.C.E. L 39, pag. 40) relativa all'attuazione del principio di parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro.

Il "family credit" è una erogazione previdenziale collegata al reddito e concessa per integrare le risorse finanziarie di lavoratori scarsamente retribuiti che si assumono l'onere di un figlio.

Il "family credit" viene erogato se

— i redditi di una persona non eccedono determinati importi e se

**Giurisprudenza
comunitaria**
Alberto Dal Ferro

**Giurisprudenza
comunitaria**
Alberto Dal Ferro

— tale persona o il coniuge o il convivente, eserciti regolarmente un'attività lavorativa retribuita e se

— tale persona o il coniuge o il convivente abbia a proprio carico un componente dello stesso nucleo familiare.

La Signora Meyers genitore che non conviveva con il marito o con altro convivente si vedeva respingere la domanda del "family credit" poichè superava un certo importo.

La Signora impugnava tale decisione dell'Adjudication officer sostenendo che la non deducibilità delle spese per la custodia di un figlio ai fini del calcolo del suo reddito netto costituisce una discriminazione a carico dei genitori non conviventi, dato che le coppie possono distribuirsi più agevolmente le ore di lavoro in modo che uno dei membri della coppia possa provvedere alla custodia dei figli. Dato che la maggior parte dei genitori non conviventi sono donne, le modalità di erogazione del "family credit" costituirebbero una discriminazione indiretta a danno delle donne.

A seguito del mutuo riconoscimento delle parti dell'errore compiuto dal primo giudice che avrebbe applicato una disposizione nazionale, il Social Security Commissioner si è limitato a chiedere alla Corte se il "family credit" rientra nel campo di applicazione della direttiva 76/207 dato che, solo in tal caso, la Sig.ra Meyers può avvalersi dell'efficacia diretta dell'art. 2 n.1 della direttiva.

La questione non riguarda dunque l'esistenza o meno della discriminazione indiretta.

La Corte ha risposto positivamente alla domanda pregiudiziale riconoscendo che il "family credit" rientra nel campo d'applicazione della direttiva. La Corte ha ricordato che con la sentenza del 16 luglio 1992 nella causa C-78/91, Hughes (Racc. pag. I-4839, punto 19) aveva messo in evidenza che il "family credit" svolgeva nell'Irlanda del Nord una duplice funzione consistente, da un lato, nell'incoraggiare taluni lavoratori scarsamente retribuiti a continuare a lavorare, e dall'altro, nell'aiutarli a far fronte agli oneri familiari (sentenza punto 18 dei motivi).

La Corte ha osservato che è fuori contestazione che lo svolgimento di un'attività retribuita rientri tra i presupposti per la concessione di un "family credit". Esso mira infatti a incoraggiare i lavoratori scarsamente retribuiti a continuare a lavorare. Di conseguenza — ha dichiarato la Corte — il "family credit" ha come scopo l'accesso al lavoro di cui all'art. 3 della direttiva (sentenza punto 21 dei motivi).

La Corte ha inoltre osservato in linea con l'Avvocato Generale che il "family credit" incoraggia il lavoratore disoccupato ad accettare un impiego anche poco retribuito nella prospettiva di ottenere appunto tale erogazione.

I giudici comunitari hanno egualmente osservato che il rispetto del principio fondamentale della parità di trattamento implica che una prestazione quale il "family credit" necessariamente collegata a un rapporto di lavoro costituisce una condizione di lavoro ai sensi dell'art. 5 della direttiva (sentenza punto 24 dei motivi).

Sentenza dell'11 agosto 1995, in causa C-92/94, Secretary of State for Social Security, Chief Adjudication Officer c./Rose Graham, Mary Connell, Margaret Nicholas, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta a norma dell'art. 177 del Trattato CE, della Court of Appeal civil division, di Londra. Giudice relatore: F.A. Schockweiler

Dispositivo:

«Nel caso in cui, in applicazione dell'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, uno Stato membro abbia fissato l'età pensionabile delle donne a 60 anni e quella degli uomini a 65 anni, detta disposizione l'autorizza anche, da un lato, a prevedere che il tasso della pensione di invalidità di cui godono le persone colpite da inabilità al lavoro prima di raggiungere l'età pensionabile venga limitato al tasso effettivo della pensione di fine lavoro a partire dall'età di 60 anni per le donne e di 65 anni per gli uomini e, dall'altro, a riservare il godimento di un assegno di invalidità, versato ad integrazione della pensione di invalidità, alle persone che abbiano, rispettivamente, meno di 55 anni, se donne, e meno di 60 anni, se uomini, al momento in cui diventano inabili al lavoro».

La causa verte su una serie di quesiti concernenti l'interpretazione dell'articolo 7 n.1 della direttiva 79/7 del 19 dicembre 1978 relativa "alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale (in G.U.C.E. 1979, L 6 pag. 24).

Le domande poste dal giudice nazionale trovano la loro origine nei regimi di età pensionabile diversi (65 anni per l'uomo e 60 anni per le donne) stabiliti da alcuni Stati membri. Nella fattispecie in sostanza il giudice nazionale chiede se nel caso in cui, in applicazione dell'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva 79/7/CEE (1), uno Stato membro abbia fissato l'età pensionabile delle donne a 60 anni e quella degli uomini a 65 anni, detta disposizione l'autorizzi anche, da un lato, a prevedere che il tasso della pensione di invalidità di cui godono le persone colpite da inabilità al lavoro prima di raggiungere l'età pensionabile venga limitato al tasso effettivo della pensione di fine lavoro a partire dall'età di 60 anni per le donne e di 65 anni per gli uomini e, dall'altro, a riservare il godimento di un assegno di invalidità, versato ad integrazione della pensione di invalidità, alle persone che abbiano, rispettivamente, meno di 55 anni, se donne, e meno di 60 anni, se uomini, al momento in cui diventano inabili al lavoro (sent. punto 10 dei motivi).

La Corte ha ricordato che la sentenza del 30 marzo 1993 in causa C-328/91, Thomas (in Racc. pag. I-1247) aveva osservato che se uno Stato prevede un'età di pensionamento diversa per gli uomini e per le donne, l'ambito della deroga consentita (art. 7 n. 1 a della direttiva) è strettamente limitato alle discriminazioni esistenti negli altri regimi di prestazioni che sono necessariamente ed obiettivamente legate alle differenze dell'età di pensionamento (sentenza punto 11 dei motivi).

Tale ipotesi ricorre nel caso in cui le suddette discriminazioni sono necessarie per evitare di pregiudicare l'equilibrio finanziario del sistema o per garantire coerenza tra il regime delle pensioni di vecchiaia e il regime delle altre prestazioni (sent. punto 12 dei motivi).

Alla luce di tali premesse la Corte ha osservato che, posto che esiste una differenza di età pensionabile fra uomini e donne, dato che le prestazioni di invalidità hanno la funzione di sostituire il reddito ricavato dall'attività lavorativa, nulla osta a che uno Stato membro preveda che le prestazioni di invalidità cessino di essere corrisposte e vengano sostituite dalla pensione di fine lavoro nel momento in cui i beneficiari smetterebbero comunque di lavorare avendo raggiunto l'età pensionabile (sentenza punto 14 dei motivi).

La Corte ha quindi concluso osservando che la deroga di cui all'art. 7, n. 1 lett. a) della direttiva 79/7 include anche le differenze tra i tassi della pensione di invalidità di cui fruiscono uomini e donne sin dal momento in cui raggiungono l'età pensionabile (sentenza punto 19 dei motivi).

Analogo ragionamento vale anche per l'assegno di invalidità conferito ad integrazione della pensione di invalidità. Anche per la concessione dell'assegno di invalidità possono essere dunque prese in considerazione date diverse.

Sentenza del 17 ottobre 1995 nella causa C-450/93 Eckhard Kalanke c./Freie Hansestadt Bremen, avente ad oggetto la domanda pregiudiziale proposta alla Corte a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Bundesarbeitsgericht. Giudice relatore: P.J.G. Kapteyn

(Si riporta qui di seguito un estratto della sentenza in questione)

(omissis)

12. «Poichè i quesiti prospettati alla Corte mirano entrambi ad ottenere una precisazione della portata della deroga al principio della parità di trattamento prevista nell'art. 2, n. 4, della direttiva 76/207, occorre esaminarli congiuntamente».

13. «Con tali questioni il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 2, nn. 1 e 4, della direttiva osti a una normativa nazionale la quale, come nel caso di specie, accordi automaticamente, a parità di qualificazioni tra candidati di sesso differente ritenuti idonei per una promozione, una preferenza ai candidati di sesso femminile nei settori nei quali le donne sono insufficientemente rappresentate, intendendosi per rappresentanza insufficiente la situazione nella quale le donne, nelle varie categorie retributive del servizio considerato, non rappresentino almeno la metà dei posti dell'organico e applicandosi lo stesso criterio per i livelli delle mansioni previsti in base all'organico generale».

14. «Nell'ordinanza di rinvio il giudice nazionale osserva che un regime di quote come quello controverso può contribuire per il futuro a superare svantaggi tuttora subiti dalle donne e che perpetuano le ineguaglianze del passato, in quanto esso crea l'abitudine di vedere le donne

note

(1) L'articolo 7 n.1 a) della direttiva precisa che:

“1. La presente direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di escludere dal suo campo di applicazione: a) la fissazione del limite di età per la concessione della pensione di vecchiaia e di fine lavoro e le conseguenze che possono derivarne per altre prestazioni...”.

**Giurisprudenza
comunitaria**
Alberto Dal Ferro

ugualmente impegnate nello svolgimento di alcune funzioni più prestigiose. La tradizionale assegnazione delle donne a determinate attività e la concentrazione del lavoro femminile in posti che occupano un rango inferiore nella gerarchia professionale sarebbero in contrasto con i canoni di parità giuridica attualmente in vigore. In quest'ordine di idee il giudice nazionale cita dati dai quali emergerebbe la modesta presenza femminile nelle carriere di rango più elevato degli uffici della città di Brema, soprattutto ove non si prendano in considerazione settori lavorativi come l'insegnamento, nei quali la presenza femminile ai livelli superiori costituisce un fatto acquisito».

15. *«Si deve preliminarmente rilevare che dall'art. 1, n. 1, della direttiva risulta che lo scopo di quest'ultima è l'attuazione negli Stati membri del principio della parità di trattamento fra uomini e donne per quanto riguarda, tra l'altro, l'accesso al lavoro, ivi compresa la promozione. Questo principio di parità di trattamento implica, ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva, "l'assenza di qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, direttamente o indirettamente"».*

16. *«Orbene, una norma nazionale che preveda, in caso di promozione, di accordare automaticamente alle donne aventi una qualificazione pari a quella dei loro concorrenti di sesso maschile la preferenza nei settori in cui esse sono sottorappresentate comporta una discriminazione fondata sul sesso».*

17. *«Nondimeno occorre esaminare se una norma nazionale di tal genere sia legittima alla luce dell'art. 2, n. 4, ai cui termini la direttiva "non pregiudica le misure volte a promuovere la parità delle opportunità per gli uomini e le donne, in particolare ponendo rimedio alle disparità di fatto che pregiudicano le opportunità delle donne"».*

18. *«Va rilevato che questa disposizione ha lo scopo, preciso e limitato, di autorizzare provvedimenti che, pur apparendo discriminatori, mirano effettivamente a eliminare o a ridurre le disparità di fatto che possono esistere nella realtà della vita sociale (v. sentenza 25 ottobre 1988, causa 312/86, Commissione/Francia, Racc. pag. 6315, punto 15)».*

19. *«Così, in base ad essa, sono autorizzati provvedimenti nazionali in materia di accesso al lavoro, ivi compresa la promozione, i quali, favorendo in special modo le donne, perseguono lo scopo di migliorare la loro attitudine a concorrere sul mercato del lavoro ed a proseguire nella carriera in posizione di parità rispetto agli uomini».*

20. *«Come ha rilevato il Consiglio nel terzo "considerando" della raccomandazione 13 dicembre 1984, 84/635/CEE, sulla promozione di azioni positive a favore delle donne (GU L 331, pag. 34), "le disposizioni normative esistenti in materia di parità di trattamento, intese a conferire diritti agli individui, sono inadeguate per eliminare tutte le disparità di fatto, a meno che non siano intraprese azioni parallele da parte dei governi, delle parti sociali e degli altri enti interessati, per controbilanciare gli effetti negativi risultanti per le donne, nel campo dell'occupazione, da atteggiamenti, comportamenti e strutture sociali"».*

21. *«Occorre tuttavia precisare che l'art. 2, n. 4, in quanto deroga a un diritto individuale sancito dalla direttiva, va interpretato restrittivamente (v. sentenza 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651, punto 36)».*

22. *«Orbene, una normativa nazionale che assicura una preferenza assoluta ed incondizionata alle donne in caso di nomina o promozione va oltre la promozione della parità delle opportunità ed eccede i limiti della deroga prevista all'art. 2, n. 4, della direttiva».*

23. *«Si deve inoltre aggiungere che siffatto sistema, in quanto mira a far sì che le donne siano rappresentate in pari misura rispetto agli uomini in tutte le categorie retributive e in tutti i livelli di un servizio, sostituisce all'obiettivo della promozione della parità delle opportunità, di cui all'art. 2, n. 4, un risultato al quale si potrebbe pervenire solo mediante l'attuazione di tale obiettivo».*

(omissis).

Dispositivo:

«L'art. 2, nn. 1 e 4, della direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, osta a una normativa nazionale la quale, come nella fattispecie, accordi automaticamente, a parità di qualificazione tra candidati di sesso differente considerati idonei per una promozione, una preferenza ai candidati di sesso femminile nei settori nei quali le donne siano rappresentate in modo insufficiente, intendendosi per rappresentanza insufficiente la situazione nella quale le donne non occupino almeno la metà dei posti in organico delle varie categorie retributive del personale interessato e applicandosi tale criterio altresì ai livelli di mansioni previsti in base all'organico generale».

La sentenza in questione presenta un notevole interesse in quanto dichiara contrarie alla direttiva le disposizioni nazionali che prevedono in termini generali in materia di promozioni, una preferenza alle donne nei casi in cui queste non occupino almeno la metà dei posti in organico.

Come risulta dal testo dalla sentenza sopra riportato la Corte ha considerato troppo generica una disposizione come quella della legge del Land di Brema (legge 20 novembre 1990, art. 4 Landesgleichstellungsgesetz) che per riequilibrare una situazione di squilibrio fra i posti occupati dagli uomini e quelli occupati dalle donne attribuiva automaticamente la preferenza a quest'ultime con ciò tendendo a portare alla metà assoluta la distribuzione dei posti fra uomini e donne.

Tale sistema di riequilibrio va infatti al di là, se non contro, l'obiettivo della direttiva che è quello di assicurare una parità di opportunità agli uomini e alle donne ed eccede i limiti della deroga prevista dall'art. 2 n.4 della direttiva (cfr. punto 22 dei motivi *supra*).

In sostanza sembra di dedursi dalle osservazioni della Corte (punti 22-23 dei motivi) che se l'obiettivo della direttiva è quello di promuovere *la parità di opportunità* non è imponendo forzatamente *un risultato di parità* fra i posti occupati dalle donne e quelli occupati dagli uomini che si può considerare rispettato l'obiettivo della direttiva.

Sentenza del 19 ottobre 1995 in causa C-137/94, The Queen c. The Secretary of State for Health, ex parte Cyril Richardson, avente per oggetto una domanda pregiudiziale posta dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (Regno Unito). Giudice relatore: F.A. Schockweiler.

Dispositivo:

1. «L'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/9/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, deve essere interpretato nel senso che un regime, quale quello istituito dall'art. 6, paragrafo 1, delle National Health Service (Charges for Drugs and Appliances) Regulations 1989, il quale esonera dal pagamento delle spese mediche talune categorie di persone, e, in particolare, determinate persone anziane, rientra nella sfera di applicazione di detta direttiva».

2. «L'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva 79/7 non consente a uno Stato membro, che, in applicazione di detta disposizione, ha fissato l'età di pensionamento delle donne a 60 anni e quella degli uomini a 65 anni, di prevedere anche che le donne fruiscono di un esonero dalle spese mediche a partire dall'età di 60 anni e gli uomini solo a partire dall'età di 65 anni».

3. «Gli effetti nel tempo della presente sentenza non vanno limitati, e quindi l'efficacia diretta dell'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7, può anche essere invocata a sostegno di una domanda risarcitoria relativa a periodi antecedenti la data della sentenza, da parte di soggetti che, prima di tale data, non hanno agito in giudizio o presentato un reclamo equivalente».

La sentenza in questione è sorta nell'ambito di un'azione intentata da un pensionato di 64 anni che in base ad una disposizione di diritto inglese (articolo 6 par. 1 c) del National Health Service, integrato da una disposizione d'esecuzione (regolamento 1989 SI n. 419), si è visto rifiutare l'esonero dal pagamento di certi medicinali, esonero che è invece concesso alle donne di pari età che si trovano nelle medesime condizioni.

La ratio di tale disposizione trova la sua base nell'esistenza nel sistema britannico che fissa una diversa età della pensione per gli uomini (65 anni) e per le donne (60 anni).

La prima domanda pregiudiziale riguarda il problema di sapere se tale regime di esonero dal pagamento delle spese mediche rientri nel campo di applicazione della direttiva.

La risposta positiva fornita dalla Corte è fondata su una giurisprudenza consolidata secondo cui una prestazione rientra nel campo di applicazione della direttiva se costituisce tutto o parte di un regime legale di protezione contro uno dei rischi menzionati all'art. 3 par. 1 della direttiva 79/7 (— malattia, invalidità, vecchiaia, infortunio sul lavoro e malattia professionale, disoccupazione — cfr. sentenza Jackson e Cresswell in cause C-63/91 e C-64/91, Racc. pag. I-4737 punto 15 dei motivi).

Nella fattispecie la disposizione nazionale in questione è di carattere legislativo (sentenza punto 10 dei motivi), è riguarda il rischio di malattia previsto appunto dall'art. 3 par. 1 della direttiva (punto 11 dei motivi).

La Corte ha precisato inoltre che il fatto che una disposizione nazionale non appartenga formalmente al settore della previdenza sociale non può certo costituire un argomento atto

Giurisprudenza
comunitaria
Alberto Dal Ferro

**Giurisprudenza
comunitaria**
Alberto Dal Ferro

ad escludere tale disposizione dal campo di applicazione della direttiva (sent. punto 13 dei motivi).

Con la seconda domanda il giudice nazionale chiede in sostanza se l'articolo 7 par. 1 a della direttiva autorizzi uno Stato che in base a tale disposizione abbia fissato l'età della pensione ad età diverse per gli uomini o per le donne (65 e 60 anni), a fissare ugualmente ad età diverse l'esonero dalle spese mediche.

Conformemente alla sentenza Thomas sopra citata (v. commento alla sentenza Meyers supra) la Corte ha ricordato che le discriminazioni autorizzate dall'art. 7 par. 1 a della direttiva sono strettamente limitate ai casi in cui sono necessarie per evitare di mettere in pericolo l'equilibrio finanziario del sistema o per garantire la coerenza del regime pensionistico con quello delle altre prestazioni.

Constatato che nella fattispecie l'equilibrio finanziario del sistema non era messo in pericolo dall'eliminazione di una tale discriminazione (sent. punti 20-25) la Corte ha dichiarato che una tale discriminazione non era necessaria ai fini della coerenza del sistema pensionistico con le altre prestazioni ad esso legate.

La Corte ha osservato che se è vero che le persone anziane hanno più bisogno di medicinali che le persone giovani, e ciò in un momento in cui normalmente dispongono di redditi minori rispetto a quelli di cui dispongono i giovani, ciò può giustificare l'esonero dalle spese mediche a partire da una certa età indipendentemente dal fatto che tale età coincida con quella pensionabile (sentenza punto 26 motivi).

In effetti così come una donna che ha raggiunto l'età pensionabile può continuare a lavorare trovandosi nelle stesse condizioni dell'uomo della medesima età, così un uomo può andare in pensione prima dell'età legale e trovarsi nell'identica situazione di una donna di pari età in pensione (sent. punto 27 dei motivi).

La Corte ha dunque concluso nel senso che una discriminazione fra uomini e donne nell'età dell'esonero da certe spese mediche non è una conseguenza necessaria della diversa età pensionabile degli uni e delle altre.

Con la terza domanda pregiudiziale il giudice nazionale ha chiesto alla Corte di precisare se l'effetto diretto dell'art. 4 par. 1 della direttiva (2) può essere fatto valere anche a sostegno di una domanda a titolo di risarcimento danni relativa a periodi anteriori alla pronuncia della sentenza e a favore di persone che non avevano introdotto un'azione giudiziaria o un analogo reclamo.

La risposta dalla Corte sul punto è stata chiara nel senso di ribadire che salvi casi eccezionali, espressamente motivati, una sentenza interpretativa ha efficacia *ex tunc*.

In altre parole cioè l'interpretazione di una disposizione di diritto comunitario effettuata dalla Corte precisa il significato e la portata della disposizione così come essa avrebbe dovuto essere compresa e applicata dal momento della sua entrata in vigore (sent. punto 31).

È interessante osservare al riguardo come la Corte abbia sentito la necessità di precisare che le conseguenze finanziarie (peraltro limitate nella fattispecie) che possono derivare ad uno Stato membro da una sentenza resa a titolo pregiudiziale non possono giustificare, da sé sole, la limitazione nel tempo degli effetti della sentenza (cfr. sent. dell'11 agosto 1995 Roders, in causa C-367-377/93 punto 48 dei motivi; punto 37 della sentenza qui riassunta).

note

(2) L'articolo 4 par. 1 della direttiva statuisce che:

“1. Il principio della parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso, in particolare mediante riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia, specificamente per quanto riguarda:

— il campo di applicazione dei regimi e le condizioni di ammissione ad essi,

— l'obbligo di versare i contributi e il calcolo degli stessi,

— il calcolo delle prestazioni, comprese le maggiorazioni da corrispondere per il coniuge e per le persone a carico, nonché le condizioni relative alla durata e al mantenimento del diritto alle prestazioni”.

Il licenziamento disciplinare

Riccardo Del Punta ()*

Sommario

1. Note introduttive. **2.** La concezione del licenziamento disciplinare. **3.** Diritto comune e diritto speciale. **4.** La nullità: una soluzione obbligata? **5.** Il regime sanzionatorio del licenziamento. **6.** La tesi della Cassazione. **7.** L'area della tutela debole e quella della libera recedibilità.

1. Note introduttive.

Per quanto ciò possa apparire frutto di circostanze singolari e contingenti, la questione del regime sanzionatorio del licenziamento disciplinare sembra fatta apposta per trascinare l'interprete in uno stato di disagio teorico e metodologico. È un disagio che ha a che fare con le più classiche problematiche dell'interpretazione e con la difficoltà di stabilire una gerarchia fra i diversi canoni ermeneutici (es. fra quelli dell'interpretazione letterale, ed i brocardi che continuano ad accompagnarvisi, e quelli dell'interpretazione sistematica), ma che coinvolge anche uno dei nodi topici di quella che vorremmo poter considerare — se esistesse — una teoria generale del diritto del lavoro, vale a dire il rapporto fra il diritto del lavoro e il diritto civile. Nel dialogo, tanto inevitabile quanto problematico, fra queste due discipline, che certe croniche crisi di identità del diritto del lavoro rendono ancor più delicato, le giuste rivendicazioni di autonomia della nostra materia si sono talvolta rivestite di una sottile patina ideologica, che ha comportato qualche costo sul versante del rigore giuridico, se non proprio scientifico *tout court*; quasi che il diritto del lavoro, giustamente inebriato di se stesso, si fosse convinto un po' troppo in fretta finanche di aver inventato un nuovo genere di ragionamento giuridico.

Dicendo questo non intendo assecondare, neppure nel piccolo del tema di oggi, quelle tendenze che alcuni dipingono come l'esito inevitabile di una sorta di esaurimento della missione storica del diritto del lavoro, col suo riassorbimento nel grande alveo del diritto dei contratti. Anzi, come sarà chiaro dal prosieguo della relazione, la soluzione verso la quale propendo, nello specifico, è proprio quella sostenuta dalla giurisprudenza che più ha cercato di valorizzare l'autonomia sistemica della normativa lavoristica (1). Tuttavia, anche volendo collocare in apriorismi di segno opposto, il che comporta interrogarsi con onestà intellettuale sui molti dubbi che la tesi della Corte di Cassazione oggettivamente solleva; dubbi che

note

(*) È il testo della relazione presentata in data 25 maggio 1995 al convegno milanese sul tema "Novità sul licenziamento disciplinare. I recenti orientamenti della Corte di Cassazione", organizzato dal Centro Studi Domenico Napoletano.

(1) Si allude, segnatamente, alle tre conformi pronunce rese dalle Sezioni Unite della Cassazione sul tema della sanzione da applicare al licenziamento disciplinare illegittimo: le nn. 3965 e 3966 del 26 aprile 1994, in *FI*, 1994, I, 1708 e ss., con nota di Amoroso G., *Nuovo intervento delle sezioni unite in tema di licenziamento disciplinare*; e la n. 4844 del 18 maggio 1994, in *FI*, 1994, I, c. 2076 e ss.

**Licenziamento
disciplinare**
Riccardo Del Punta

saranno destinati, almeno in parte, a rimanere tali, anche perché ci riconducono ad una crisi più generale di certi paradigmi lavoristici, che ovviamente proietta le sue ombre anche su questa relazione.

Ma la questione che ci poniamo oggi è interessante anche perché solleva problemi di equilibrio interno, e non soltanto esterno, della materia. Accenno ai due che mi sembrano quelli principali. Il primo è il problema di quella che è stata definita la “doppia anima” del licenziamento disciplinare, sospeso fra rimedi speciali (sanzioni disciplinari) e rimedi solutori, che poi hanno anch’essi prevalenti connotazioni di specialità. Il secondo del licenziamento, che presenta non poche incongruenze e disarmonie interne.

2. La concezione del licenziamento disciplinare.

Sgombriamo subito il campo, per quanto è possibile, dal primo dei temi che ho testè evocato, facendo riferimento alla doppia anima del licenziamento disciplinare. Esso merita attenzione perché è stato agitato da studi dottrinali recenti, ed ha dirette connessioni con i profili sanzionatori. È stata prospettata da un autore (Tremolada, 1993) una concezione dell’istituto che conduce non ad identificarlo con il licenziamento per inadempimento degli obblighi contrattuali, come lo configura l’opinione prevalente, bensì a considerarlo espressione specifica e distinta del potere organizzatorio-disciplinare di cui è titolare il datore di lavoro, e quindi a presentarlo, in ultima analisi, come fattispecie autonoma di atto estintivo, non riconducibile alle forme di recesso previste e regolate dalla normativa sul licenziamento. Di conseguenza, nel momento in cui ha affrontato la questione dell’illegittimità del licenziamento disciplinare, questo A. ha deliberamente omesso di coordinarsi col quadro sanzionatorio generale del licenziamento, guardando piuttosto al regime delle sanzioni conservative, e pervenendo per questa via a soluzioni ascrivibili al diritto comune, come quella dell’inefficacia definitiva del recesso intimato in violazione delle norme procedurali, configurate come presupposti del legittimo esercizio del potere disciplinare.

Dissentito da questo tipo di approccio, e preferisco continuare ad attenermi alla teoria tradizionale, che costruisce il licenziamento disciplinare come rimedio all’inadempimento (*rectius*, ad una mancanza, tenuto conto della c.d. concezione oggettiva della giusta causa) del prestatore di lavoro. In buona sostanza, parlando di licenziamento disciplinare non si designa nulla di più e nulla di meno di quello che l’ordinamento già conosce e identifica come atto estintivo qualificato dal motivo subiettivo (una qualificazione che prescinde, dopo l’accettazione ormai indiscussa della tesi “ontologica”, da ulteriori qualificazioni operate in sede collettiva); si allude pertanto, come tale denominazione, ad un profilo di disciplina caratterizzato dall’imputazione di obblighi procedurali in chiave di limitazione dell’autonomia negoziale del datore di lavoro.

Fra l’altro, a mio avviso (mi permetto di rinviare a Del Punta, 1991), anche le sanzioni disciplinari conservative, per quanto si ricava dallo stesso dettato dell’art. 2106, debbono essere ricondotte ad una prospettiva causale che in qualche modo si integra con la responsabilità per inadempimento. Ho trovato ancora illuminanti, al riguardo, le pagine di una non dimenticata monografia (Napoli, 1980, p. 110 e ss.). Questa impostazione scaturisce dal superamento della dicotomia fra responsabilità contrattuale e responsabilità disciplinare, che mi pare un’acquisizione teorica ormai consolidata. All’inverso, tesi come quella in esame mi sembrano inficiate da un dualismo che prescinde inutilmente dagli apporti più convincenti della riflessione dottrinale sul contratto di lavoro, e che, nello specifico, distoglie l’interprete da quella che vedo come l’esigenza di maggior momento, vale a dire l’inquadramento del problema del licenziamento disciplinare illegittimo nel contesto della disciplina sanzionatoria del licenziamento, alla ricerca di una coerenza quantomeno settoriale di questo spaccato normativo. Questo non significa, peraltro, che il problema del trattato sanzionatorio sia risolto; anzi, esso è appena impostato, posto che, ai fini della soluzione del medesimo, si rappresenta immediatamente l’alternativa fra diritto comune e diritto speciale.

3. Diritto comune e diritto speciale.

La soluzione dell’interrogativo che cattura la nostra attenzione si presta in astratto ad un approccio tranquillamente positivistico, i cui passaggi sono rappresentati dalla constatazione della mancanza di una previsione sanzionatoria espressa, dalla qualificazione dell’art. 7 come norma imperativa, e dall’applicazione della sanzione “generale” di nullità ex art. 1418,

1° comma, c.c., all'atto negoziale posto in essere senza le garanzie procedurali previste da detta norma. Un sin troppo coerente svolgimento di questo approccio si può rinvenire nel commento aspramente critico che Mazzotta ha dedicato alle sentenze delle Sezioni Unite (Mazzotta, 1994).

È altresì noto che il ricorso all'invalidità di diritto comune produce di massima conseguenza più rigorose rispetto al regime speciale di invalidità che vale per la normativa sul licenziamento, in specie sotto il profilo delle conseguenze patrimoniali. L'inefficacia dell'atto estintivo viene ad essere, infatti, totale ed assoluta, il che dà spazio a rivendicazioni retributive integrali, sotto l'ombrello della *mora credendi*; là dove l'art. 18 st. lav. si caratterizza, soprattutto dopo la novella del 1990, per un'ambigua qualificazione risarcitoria degli importi retributivi maturati e maturandi da parte del lavoratore ingiustamente licenziato. È vero che rispetto all'art. 18 la nullità non è in grado di offrire alcune garanzie di completamento, come il minimo sanzionatorio delle cinque mensilità e soprattutto l'indennità sostitutiva della reintegrazione nel posto di lavoro. Manca altresì, nel diritto comune, l'insistenza sulla componente ripristinatoria della tutela, che però ha avuto, come è noto, un'effettività non trascendentale, e che soprattutto non è stata in grado di incidere apprezzabilmente, rispetto alla fase di svolgimento normale del rapporto, sulle difficoltà concettuali e pratiche inerenti all'attuazione in forma specifica del diritto a rendere la prestazione lavorativa.

Il divario fra invalidità di diritto comune e di diritto speciale torna comunque ad ampliarsi a dismisura se guardiamo all'area della tutela obbligatoria, ove la tecnica dell'invalidità negoziale fa posto ad una qualificazione in termini di mera illiceità, con connessa imputazione di un obbligo secondario alternativo, e soprattutto se guardiamo all'area residuale del recesso *ad nutum*, che non a caso è quella che ha fatto "esplodere" la problematica in discussione.

4. La nullità: una soluzione obbligata?

Si sarà già capito che, per quanto mi riguarda, l'istinto precorre la ragione nel determinarmi a dimostrare il fondamento della soluzione che reputo più ragionevole. La tesi della nullità ha, in effetti, diverse frecce al suo arco, anche se fra esse non mi pare di scorgere quella del "sano realismo" che persino Mazzotta riconosce alle decisioni della Cassazione, pur accusandole subito dopo di incompatibilità con i principi del sistema (Mazzotta, 1994).

Ma c'è davvero questa incompatibilità? O non c'è invece, nella tesi della nullità, un *quid* di automatismo argomentativo?

Non scopro nulla se rammento che il quadro delle sanzioni collegate alle imperfezioni del negozio (che alcuni studiosi di teoria generale espungono, peraltro, dal concetto di sanzione rigorosamente inteso, trattandosi piuttosto di limiti posti al potere in cui si concreta l'autonomia negoziale) è un quadro complesso e graduato, che si gioca su delicati rapporti di congruenza ed equilibrio fra il tipo ed il livello di offesa arrecato all'ordinamento, quale si incarna nella difformità rispetto ad un dato schema legale, e lo strumento sanzionatorio chiamato ad operare nelle singole fattispecie. Difatti, da un lato la nullità non è internamente una nozione così compatta come potrebbe sembrare (si sa, ad es., che vi sono molte ipotesi in cui il negozio nullo produce eccezionalmente alcuni effetti, come ben sanno i giuslavoristi dall'art. 2126 c.c.); dall'altro, essa è "accerchiata" da altre tecniche sanzionatorie, che contemplan anche, a dispetto di persistenti riserve dottrinali, quella radicale categoria dell'inesistenza, che ha ricevuto una recente consacrazione da parte della Corte Costituzionale a proposito del regime sanzionatorio del licenziamento orale nelle piccole imprese (2). Mi convince meno, se si pretende di proporla come categoria dogmatica e non come denominazione empirica, la nozione di "illegittimità", cui ha fatto cenno la Cassazione (3), che mi pare il frutto di una trasposizione un po' occasionale in campo civilistico di concetti che appartengono alla teoria dell'atto amministrativo. Né mi è chiaro il riferimento ad una presunta "carenza di potere", che dà agio a Mazzotta di rilevare che siamo piuttosto in presenza, nella nostra ipotesi, di un "cattivo esercizio di potere", sotto il profilo procedimentale (Mazzotta, 1994, c. 2710).

note

(2) V. C. Cost. 23 novembre 1994 n. 398, in *RIDL*, 1995, II, 3, con nota di Pera G., *Il licenziamento viziato nella forma da parte del piccolo datore di lavoro: una sentenza contraddittoria*.

(3) V. le sentenze cit. *retro*, nt. 1.

**Licenziamento
disciplinare**
Riccardo Del Punta

La Cassazione (4) è persuasiva soltanto in parte anche nel momento in cui tenta di enunciare una più ristretta categoria delle norme “di ordine pubblico”, all’interno della più vasta area delle norme imperative, per limitare ad essa l’applicazione della sanzione di nullità. Qui il discorso è delicato, e necessiterebbe di un’elaborazione civilistica molto più approfondita rispetto ai miei mezzi, anche perché, se è vero che in dottrina si rifugge da un ricorso meccanico alla nullità (5), si potrebbe nel contempo obiettare che nell’art. 1418 l’ipotesi della contrarietà all’ordine pubblico assume una rilevanza specifica nel 2° comma, ove si rinvia alla nozione di illiceità della causa esplicitata dall’art. 1343; ma restano pur sempre da fare i conti col 1° comma, ove si sancisce la nullità per contrarietà a norme imperative, punto e basta, “salvo che la legge disponga diversamente”.

E poi non so questo *excursus* generale sul concetto di “ordine pubblico” possa essere produttivo, se non è accompagnato — come non è accompagnato nelle sentenze in esame — da una riflessione specifica sui caratteri peculiari della norma lavoristica, ed in particolare sulla norma di cui si sta discutendo e sul tipo di beni che essa è rivolta a proteggere. Tanto più che se chiamiamo in causa l’interesse pubblico o l’interesse generale, entriamo in un terreno che per i lavoratori è assai delicato, in quanto tutto il meccanismo di inderogabilità a più livelli, sul quale bene o male poggia ancora l’impalcatura centrale del sistema lavoristico, presuppone a monte una rilevanza qualificata, anche sul piano costituzionale, dei beni tutelati dall’intervento normativo protettivo.

Beninteso, non è che il discorso della Cassazione sia del tutto fuori luogo. Ad esempio, come dirò fra poco, dalla legislazione lavoristica emerge effettivamente un’utilizzazione della nullità alquanto selettiva e qualificata, come presidio di valori assoluti che trascendono la sfera contrattuale e che confluiscono nella tutela della personalità ampiamente intesa, e cioè in una sfera di interessi che dobbiamo necessariamente supporre più qualificati di quelli cui facciamo riferimento quando diciamo che il diritto del lavoro è un diritto speciale perché vi è implicata la persona del lavoratore. Ma questo è un altro discorso, che ci allontana dalla teorica generale della nullità e ci riporta ad una riflessione sulla normativa lavoristica e sulla sua razionalità e quindi ad un’istanza di approfondimento del discorso interpretativo sulla medesima. Il punto, insomma, non mi pare quello di negare che certe norme siano imperative e che possano in astratto dare luogo a nullità, bensì quello di approfondire il nesso fattispecie effetti per verificare se quelle date norme, in ipotesi imperative (fra le quali non si può dubitare che rientri l’art. 7 st. lav.) abbiano inteso o no porre, eventualmente in combinazione con altre norme, dei requisiti di validità negoziale.

Ritengono insomma che dell’impostazione della Cassazione meriti di essere valorizzato soprattutto il messaggio di ponderazione e gradualità, in rapporto alle caratteristiche delle singole fattispecie, che essa ha tratto dall’elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sull’invalidità, e che effettivamente corrisponde agli esiti migliori di quella elaborazione. Penso al criterio del “minimo mezzo” o della “sufficienza della tutela”, che la Corte ha tratto quasi alla lettera da De Nova (1985, p. 454). Ma penso anche all’acquisizione dottrinale consolidata, secondo cui la diversa disposizione legislativa, cui fa riferimento l’inciso finale dell’art. 1418, 1° comma, non deve contenere necessariamente un’esclusione espressa della nullità, giacché tale esclusione può essere desunta dalla ragion d’essere del divieto, e quindi da un dato ricostruibile a partire da un’interpretazione della norma *de qua* e del contesto in cui essa si situa.

5. Il regime sanzionatorio del licenziamento.

Il diritto del lavoro non ha mai dato l’impressione, almeno nei suoi sviluppi che oggi possiamo definire classici, di affidarsi passivamente all’apparato sanzionatorio civilistico, del quale, comunque, ha nettamente privilegiato il settore delle c.d. sanzioni negoziali, che non a caso operano come limiti ad un potere negoziale. Esso ha invece cercato, ove possibile, di elaborare regimi sanzionatori autonomi (pensiamo alla disciplina limitativa del licenziamento), e non di rado originali (pensiamo all’art. 28 st. lav., all’art. 15 legge n. 903/1977, all’art. 4 legge n. 125/1991). In particolare, anche sin quando è rimasto saldamente attestato sul

note

(4) V. soprattutto Cass. n. 4844 del 1994, cit., che mi pare la più elaborata.

(5) Cfr., ad es., Galgano F. (1988), *Il negozio giuridico*, p. 233: “Il grado di imperatività della norma violata, rilevante ai fini della nullità del contratto, è più elevato di quello che si esprime nella constatazione della non derogabilità per volontà delle parti”.

fronte dell'inderogabilità, il diritto del lavoro ha rivelato assai spesso di non considerare la nullità come categoria sanzionatoria generale (pensiamo alla stessa particolare disciplina prevista per i negozi dispositivi dall'art. 2113, che a stretto rigore è peggiorativa rispetto al modello della nullità), e comunque di volersi riservare l'ultima parola in materia, ossia di subordinare il giudizio di nullità ad un proprio pronunciamento espresso, come è avvenuto nelle ipotesi di violazione di un comando o di un divieto posto a tutela di valori assoluti della persona. Gli esempi possono essere molti, e riguardano in modo particolare la disciplina del recesso: la legge n. 7/1963 sul licenziamento a causa di matrimonio, l'art. 4 legge n. 604/1966, gli artt. 13 e 15 st. lav., l'art. 3 legge n. 108/1990. Si rammenti anche che la Corte Costituzionale, nel momento in cui ha voluto prescrivere la sanzione della nullità, anziché quella dell'inefficacia temporanea (che vale tuttora per il caso di malattia e di infortunio), per il licenziamento della lavoratrice madre durante il periodo di divieto, ha avuto bisogno di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 legge n. 1204/1971, non ritenendo possibile limitarsi ad una sentenza interpretativa di rigetto (6).

Ancor più eloquente è il fatto che anche quando ha fatto ricorso, nella specifica ipotesi del licenziamento discriminatorio, alla sanzione di nullità, il legislatore ne ha disegnato gli effetti in modo difforme dal diritto comune, mediante il ricorso all'art. 18 st. lav.

In sostanza, il regime sanzionatorio del recesso presenta almeno tre caratteristiche che debbono essere considerate ai fini del nostro discorso. Una è, per l'appunto, il distacco rispetto ai paradigmi civilistici dell'invalidità. Una seconda caratteristica è la modulazione delle conseguenze sanzionatorie a seconda di parametri che assumono a principale riferimento le dimensioni dell'impresa, come la Corte Costituzionale ha più volte spiegato invitando al rispetto della discrezionalità del legislatore in materia, e secondariamente la natura della stessa impresa (si pensi alle organizzazioni di tendenza) o dei rapporti di lavoro presi in considerazione (dirigenti, domestici, anziani); fatto salvo l'istituto trasversale del licenziamento discriminatorio, che, essendo posto a tutela di diritti fondamentali della persona, è stato giustamente sganciato da parametri relativi.

Una terza caratteristica è che nella zona in cui questo apparato si è delineato con più compiutezza — quella della tutela reale —, c'è stata piena equiparazione fra le sanzioni derivanti dalla violazione dei tre tipi di limiti apposti al potere datoriale di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro: formali, procedimentali, sostanziali. Ed è significativo rilevare che l'inefficacia è comminata dall'art. 2 legge n. 604/1966 non soltanto per il difetto di forma scritta, ma anche per la mancata od intempestiva comunicazione dei motivi al lavoratore che ne abbia fatto richiesta. Mentre il primo di questi vizi riguarda quello che in altra occasione la Cassazione aveva definito la forma-aspetto (7), ossia un profilo inerente all'esteriorizzazione della volontà dell'autore dell'atto, non pare dubbio che il secondo vizio riguardi un profilo di forma-procedimento (la stessa sentenza dianzi citata aveva riconosciuto trattarsi di un "embrione di struttura procedimentale"), che è qualitativamente affine ai requisiti previsti dall'art. 7, ove si configura, in buona sostanza, una comunicazione preventiva dei motivi del(l'eventuale) recesso, che ove effettuata e richiamata (come credo doveroso, proprio in un'ottica di rispetto della procedura) all'atto dell'applicazione vera e propria del provvedimento, assorbe di fatto, per il licenziamento per motivi soggettivi, la tutela ex art. 2 legge n. 604/1966. Tanto che avrei molte esitazioni ad affermare che per il licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo non v'è obbligo di motivazione contestuale, come risulta dalla lettura del solo art. 2.

L'equiparazione fra vizi formali, procedimentali (della procedura collettiva) e sostanziali (intesi come tali quelli attinenti all'inosservanza dei criteri di scelta, mentre nella legge n. 223/1991 manca, a mio avviso, una sanzione per l'ipotesi di licenziamento collettivo "ingiustificato", è ancor più esplicita ed integrale per quanto riguarda il licenziamento collettivo, che rimane *a latere* del nostro tema, a che non può essere trascurato in un'ottica sistematica. Del resto, lo scopo funzionale della procedura collettiva non è diverso, *mutatis mutandis*, da quello della procedura ex art. 7: prevedere un passaggio procedimentale all'interno del quale possano essere spese tutte le possibili risorse comunicative per tutelare l'interesse alla conservazione del posto di lavoro.

(6) V. C. Cost. 8 febbraio 1991 n. 61, in *MGL*, 1991, p. 4.

(7) V. Cass. 1° febbraio 1992 n. 1037, in *FI*, 1992, I, p. 1141.

**Licenziamento
disciplinare**

Riccardo Del Punta

6. La tesi della Cassazione.

L'assimilazione fra vizi formali-procedurali e vizi sostanziali trova fondamento nel rapporto di stretta strumentalità esistente fra queste due componenti della tutela. Questo significa che la tutela procedurale non rimandi ad un bene autonomamente tutelato (come assume chi equipara *tout court* la violazione procedurale al difetto di giustificazione del licenziamento: Tremolada, 1993), bensì che essa acquista rilievo giuridico solamente all'interno di un contesto in cui si dà una rilevanza giuridica del motivo dell'atto estintivo. Ne segue che sono d'accordo senza riserve con la Cassazione (ed ha ovviamente ragione chi ha rilevato che questo è l'argomento fondamentale speso dalla Corte: Mazzotta, 1994, c. 2708) nel ritenere che la sproporzione che si verrebbe a creare applicando al vizio procedurale una sanzione più grave di quella prevista per il difetto di giusta causa o di giustificato motivo sarebbe intollerabile per qualsiasi sistema normativo che avesse a cuore la propria coerenza e ragionevolezza interna. Alla *boutade* di chi ha degradato questa minima preoccupazione sistematica paragonandola al buon senso del buontempone a proposito della forma appartenente del globo terrestre (Mazzotta, 1994), si possono contrapporre le tinte espressionistiche dell'esempio del ladro colpevole, ma irritualmente licenziato, proposto dalla Corte Costituzionale (che a sua volta l'aveva ripreso dal giudice remittente) a mò di suggello del recente diritto vivente della Cassazione (8).

Peraltro questo argomento della sproporzione deve essere inteso non come semplice spendita di buon senso pre-giuridico, ma come meditata apertura agli impulsi sistematici che provengono dalla normativa, per quanto riguarda il nesso fra tutela procedurale e sostanziale, la modulazione di ciascun blocco di tutele in relazione alle dimensioni dell'impresa, la "specializzazione" dello stesso regime di nullità. In questo contesto, e considerato altresì che il salto fra l'art. 2 legge n. 604/1966 e l'art. 7 non è, per quel che ho detto, trascendentale, credo che le risorse dell'interpretazione siano in grado di colmare la lacuna che ci interessa, estendendo all'ipotesi che ci interessa la sanzione "di area", cioè l'art. 18: mi riferisco a quelli che Tarello, nel suo magistrale studio sull'interpretazione della legge (Tarello, 1980), tratta distintamente come l'argomento desunto dalla collaborazione sistematica di una norma e come quello della coerenza della disciplina giuridica, che a loro volta (siccome Tarello li reputa meramente ancillari) possono fare da traino all'argomento analogico o se si vuole estensivo.

Si potrà ritenere, per converso, che queste risorse siano insufficienti — e sarebbe certamente legittimo —, ma non ci si potrà limitare, a mio avviso, a svolgere meccanicamente l'equazione mancanza di una sanzione espressa — applicazione della previsione generale di nullità. E ciò non per fare dell'antipositivismo, bensì per non mancare di utilizzare sin dove è lecito le possibilità di lettura e di razionalizzazione del diritto positivo.

Non dimentichiamoci che stiamo parlando di una lacuna normativa. So bene che si potrebbe obiettare: no, non c'è una lacuna, perché una norma applicabile alla fattispecie c'è ed è l'art. 1418, 1° comma. Questo è vero, ma credo che si possa egualmente parlare di lacuna, sia pure usando un linguaggio più atecnico e *de lege ferenda*, tenuto conto che il problema di cui stiamo discutendo è sorto perché una norma, l'art. 7 st. lav., è stata applicata ad un istituto per il quale non era stata progettata.

Si può immaginare anche un percorso alternativo a quello appena ipotizzato, che ci conduca ad un'equiparazione radicale fra vizio procedimentale e vizio sostanziale. Si potrebbe ritenere cioè, seguendo le suggestioni che si trovano qua e là in vari autori, che per poter dispiegare i suoi effetti risolutivi, il "motivo" del recesso non debba solamente esistere *in rerum natura*, ma anche che debba necessariamente formarsi attraverso la fattispecie procedimentale delineata dall'ordinamento. La mancata integrazione di quella fattispecie dovrebbe essere equiparata all'inesistenza in fatto del motivo.

7. L'area della tutela debole e quella della libera recedibilità.

Per quanto riguarda l'area della stabilità obbligatoria, non nego che la questione presenti difficoltà aggiuntive, in quanto l'art. 8 legge n. 604/1966 non ha — neppure dopo la novella del 1990, anche se probabilmente per un mero effetto di trascinamento — quella portata

unificante dei vizi del recesso, che ha invece l'art. 18. D'altronde, la Corte costituzionale ha agito questa volta in senso centrifugo (9), nel momento in cui ha chiamato in causa la categoria dell'"inesistenza", con conseguenze patrimoniali di diritto comune, per il licenziamento orale; ma trattasi della stessa sentenza che ha plaudito alla giurisprudenza della Cassazione sull'applicabilità della sanzione "di area", e forse c'è in questo una certa contraddizione. Peraltro la Corte si è riferita soltanto al licenziamento orale, e non a quello del quale non siano stati comunicati i motivi, che coinvolge, come ho detto, un profilo che è già di carattere procedimentale, sarebbe stato interessante sapere come la Corte avrebbe risolto questo ulteriore problema, per il quale non avrebbe potuto cavarsela ricorrendo all'inesistenza.

Va anche detto che nella zona dell'art. 8 si aggrava proporzionalmente la discrasia che sarebbe determinata dall'accoglimento della tesi della nullità. Il limite procedimentale verrebbe a configurarsi come limite inerente alla validità-efficacia dell'atto, mentre il limite sostanziale si pone come mero limite di liceità dell'atto medesimo. Sarebbe conforme alla "ragion d'essere del divieto" che attraverso un limite strumentale si inserissero in questa area parametri di validità che sono stati esclusi dall'ordinamento, là dove questo si è manifestato in maniera espressa?

Occupiamoci, infine, dell'area ancor più critica del recesso *ad nutum*, che ha perduto molta della sua importanza pratica, ma non certamente il suo rilievo teorico per il nostro tema; anche se non ho ritenuto metodologicamente opportuno partire dal recesso *ad nutum* per arrivare alla stabilità reale, bensì compiere il cammino inverso. Comincio col dire che, a mio avviso, la sentenza n. 427/1989 della Corte Costituzionale (10) non poteva essere intesa in chiave di alterazione del campo di applicazione della normativa limitativa del recesso, ossia in un senso che consentisse all'interprete (al di là del caso del motivo illecito ex art. 1345) di attribuire rilevanza al motivo disciplinare non esternato. So che una parte della dottrina l'ha sostenuto, ma a mio avviso presupponendo un'accezione psicologica del motivo del recesso, che non corrisponde alla sua configurazione positiva, che è piuttosto quella di un presupposto di fatto che funge da requisito di validità (art. 18 st. lav.) o di liceità (art. 8 st. lav.) dell'atto, che come tale rimane esterno alla struttura negoziale strettamente intesa. Fra l'altro, se entriamo sul piano della rilevanza del motivo non esternato, ci troviamo di fronte al paradosso di precludere lo strumento del recesso *ad nutum* proprio nel caso in cui, probabilisticamente, esso è stato usato in chiave di reazione ad un comportamento riprovevole (anche se non accertato).

Ne segue che, a mio avviso, la sentenza n. 427/1989 non può essere utilizzata per esperire surrettiziamente un sindacato sui reali motivi del recesso, in ipotesi legittimamente intimato *ad nutum*, facendo poi derivare da un eventuale accertamento del carattere disciplinare dello stesso l'applicazione della sanzione per il vizio procedurale. In questo modo, infatti, non si farebbe tanto applicazione del principio per cui la qualificazione della fattispecie concreta è compito del magistrato (11), ma si applicherebbe una disposizione di legge pur in mancanza di un indispensabile requisito della fattispecie, che è l'esternazione di motivi disciplinari "unilateralmente mossi e addebitati dal datore di lavoro" (12). A quel punto, reputo scorretto da un punto di vista argomentativo dire che in questo modo si premia il datore di lavoro scaltro. Ecco, credo che qui si debba essere un po' meno acuti e socialmente zelanti, e che ci si debba solamente chiedere se quel soggetto ha agito o no in conformità alla legge. Intendo dire, insomma, che se il recesso *ad nutum* si qualifica per l'irrilevanza giuridica del motivo, il passaggio ad un diverso regime giuridico, qualificato per converso dalla rilevanza del motivo, non può avvenire che abrogando o dichiarando illegittimo l'art. 2118 c.c. o le norme sul campo di applicazione della disciplina limitativa. Il fatto che l'area del recesso *ad nutum* si sia ormai ridotta ai minimi termini mi conforta in questa conclusione. Non ritengo, quindi, che l'assolutezza della posizione tutelata dall'art. 7 sia incompatibile con la permanenza dell'effetto estintivo del rapporto anche in caso di lesione di quella posizione; quell'assolutezza deve infatti leggersi, come ho già detto e salvo quanto dirò infra, all'interno di un dato regime giuridico del recesso.

**Licenziamento
disciplinare**
Riccardo Del Punta

note

(9) V. C. Cost., n. 398 del 1994, cit.

(10) V. C. Cost. 25 luglio 1989 n. 427, in *RIDL*, 1989, II, 641, con nota di Pera G., *Le garanzie procedurali del licenziamento nelle piccole imprese*.

(11) Cfr., invece, Amato F. (1989), *Art. 7 S.L. e piccole imprese: una sentenza importante ma forse inutile*, in *L80*, 1989, p. 899.

(12) V. C. Cost. n. 427 del 1989, cit.

**Licenziamento
disciplinare**
Riccardo Del Punta

Sono quindi d'accordo con chi ha affermato che l'osservanza dell'art. 7 deve ritenersi limitata al caso di allegazione della giusta causa di recesso (che era poi il caso del giudizio *a quo*), od a quello di volontaria esternazione dei motivi disciplinari (e non è detto che questa esternazione non possa essere anche orale). A quest'ultimo proposito posso citare un caso recentemente esaminato dal Pretore di Firenze, in cui il datore aveva licenziato una domestica allegando motivi disciplinari probabilmente per allontanare il sospetto di un licenziamento determinato dalla gravidanza in atto; ritrovandosi poi sul collo — col più classico effetto-boomerang — un'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale con la quale il giudice ha sollevato la questione della mancata applicazione dell'art. 7 al lavoro domestico, oltre a quella dell'insussistenza di un divieto di licenziamento della lavoratrice domestica in maternità (13).

Nondimeno, in questi casi, il motivo disciplinare non può divenire, per una sorta di magia, un requisito di validità dell'atto, salvo che questo sia illecito. Non è, insomma, un presupposto dell'effetto estintivo, occorrendo pur sempre, a tal fine, un'imputazione giuridica puntuale e specifica. Può essere (se integra gli estremi della giusta causa) il presupposto di un altro effetto, che è l'esonero dal preavviso, oppure, come nel caso che ho citato, può essere ultroneo, salvo sottostare ad una eventuale valutazione di illiceità (che è possibile, comunque, anche in caso di motivo non esteriorizzato).

Né abbiamo a disposizione, nel caso, altre norme sanzionatorie. Posso quindi capire che si sia postulato, per il caso, il diritto al riconoscimento dell'indennità sostitutiva del preavviso. Questo presuppone tuttavia che si compia un salto logico dal vizio procedurale al vizio sostanziale (inesistenza della giusta causa), che per alcuni è possibile, come io stesso ho ipotizzato seppure problematicamente, ma che altri escludono senza il ricorso all'istituto della conversione, a sua volta circondato da molti dubbi. Personalmente, non parlerei in ogni caso di conversione, in quanto non presuppongono a monte una nullità, sempre per la ragione che trovo incoerente inserire in quell'area requisiti di validità collegati ad una scorretta esternazione dei motivi di un atto che l'ordinamento vuole tuttora libero.

Vedrei piuttosto, anche sulla scia di alcune suggestioni dottrinali (Bellomo, 1995, p. 170) un'illiceità determinata dalla lesione della "sfera morale e professionale" del lavoratore, che in questa zona si pone necessariamente come posizione giuridica autonoma (ricordo che la Corte Costituzionale (14) si è pure preoccupata del fatto che il lavoratore sia messo in grado di difendersi per non essere danneggiato nella reputazione e quindi nella ricerca di nuove occasioni di lavoro). Le conseguenze di questa illiceità sarebbero giocoforza di tipo risarcitorio (visto che quello che la giurisprudenza applica in molti casi alla violazione di limiti sostanziali potrebbe ben essere esteso alla violazione di regole procedurali), e non ci si dovrebbe ovviamente stupire se la valutazione equitativa del danno venisse commisurata all'indennità di mancato preavviso. Ma non è da escludere che il danno possa essere inferiore od anche assai superiore, a seconda di parametri che rimandano a tutte le circostanze soggettive e oggettive del caso (ad es. la gravità dell'addebito rivolto, ma irrualmente, al dipendente, dalla quale dipende anche la gravità della "lesione").

L'obiezione potrebbe essere che se questa posizione autonoma — che poi è il diritto di difesa — c'è, essa c'è anche nell'area della stabilità, ed anche lì può dar luogo a conseguenze risarcitorie. Il rilievo ha un fondamento, e non mi pare in contraddizione con quanto ho detto sin qui. Tanto più che c'è già un filone giurisprudenziale — quello sul c.d. licenziamento ingiurioso — che potrebbe farsi veicolo di questi ulteriori profili di illiceità, emersi grazie alla sentenza n. 427/1989.

Rispetto a questa impostazione, un problema in più è suscitato dal caso del licenziamento del dirigente. La difficoltà è data dall'esistenza di un regime di stabilità convenzionale, che contempla limiti (esclusivamente) sostanziali al potere di recesso, e non di natura reale. Viene così a determinarsi una trasposizione di piani, in forza della quale l'esternazione del motivo avviene in funzione di quei limiti, di per sé *praeter legem*. Ciò non implica, a mio avviso, escludere che anche il licenziamento disciplinare del dirigente debba ritenersi soggetto al principio enunciato dalla sentenza n. 427/1989 (15). Rimane, nondimeno, il problema della sanzione, giacché, se si esclude la nullità, a proposito dell'applicazione

note

(13) V. Pret. Firenze 23 giugno 1994, ord., in *RCDL*, 1995, 175, con nota di Del Punta R., *Le lavoratrici domestiche e il divieto di licenziamento per gravidanza: un incontro difficile*.

(14) V. C. Cost. n. 427 del 1989, cit.

(15) V. però, da ultimo, Cass. 29 maggio 1995 n. 6041, Sez. Un., in *GC*, 1995, I, p. 1749, con nota di Pera G., *Non esiste il licenziamento disciplinare del dirigente?*

dell'indennità supplementare per licenziamento ingiustificato potrebbe obiettarsi, oltre che la già discussa non assimilabilità fra vizi procedurali, e sostanziali, anche il divieto di applicazione analogica delle previsioni contrattuali collettive. Si può quindi prospettare, come possibile soluzione, quella dell'illiceità autonomamente intesa, con quel che ne consegue in termini di determinazione equitativa dell'arbitro o del giudice.

**Licenziamento
disciplinare**
Riccardo Del Punta

Bibliografia

- Bellomo S.** (1995), *Il licenziamento disciplinare di nuovo al vaglio delle Sezioni Unite*, in *ADL*, Padova, Cedam, p. 153 e ss.
- De Punta R.** (1991), *Le sanzioni conservative*, in *QDLRI*, n. 9, p. 87 e ss.
- De Nova G.** (1985), *Il contratto contrario a norme imperative*, in *RCDP*, p. 444 ss.
- Mazzotta O.** (1994), *La terra è piatta? "Forse..."* (A proposito di licenziamento disciplinare illegittimo e sanzioni conseguenti), in *FI*, I, c. 2707 e ss.
- Napoli M.** (1980), *La stabilità reale del rapporto di lavoro*, Milano, F. Angeli.
- Tarello G.** (1980), *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè.
- Tremolada M.** (1993), *Il licenziamento disciplinare*, Padova, Cedam.

Recenti orientamenti della Cassazione francese in tema di licenziamento per motivi economici

Jean-Claude Javillier

Sommario

A. I casi: 1. Cassazione Sezione Sociale, 5 aprile 1995; 2. Cassazione Sezione Sociale, 5 aprile 1995; 3. Cassazione Sezione Sociale, 17 maggio 1995. B. Commento.

A. I casi.

1. CASSAZIONE SEZIONE SOCIALE, 5 aprile 1995 — Kuhnmmunch, presidente; Boubli, relatore; de Caigny, avvocato generale; SCP Célice e Blanctpan, e SCP Masse-Dessen, Goerges e Thouvenin, Avvocati (Soc. Thomson tubes et Displays, ex-Videocolor c./ Steenhoute e al.)

Omissis. — MOTIVI DELLA DECISIONE.

«Sul primo motivo d'appello»,

«Visti gli artt. L. 321-1 e L. 122-14-3 del Codice del Lavoro»,

«Stabilito che costituisce un licenziamento per ragioni economiche quello che risulta da una soppressione o trasformazione dell'impiego o da una modificazione sostanziale del contratto di lavoro conseguenti, in particolar modo, a delle difficoltà economiche, a delle innovazioni tecnologiche o ad una riorganizzazione produttiva;

stabilito che, se l'effettiva necessità della soppressione o trasformazione d'impiego o della modificazione sostanziale del contratto di lavoro viene esaminata a livello dell'impresa, le difficoltà economiche devono essere valutate in relazione al settore d'attività del gruppo al quale appartiene l'impresa in questione;

stabilito che, se una riorganizzazione non è collegata a difficoltà economiche o a mutazioni tecnologiche, non può costituire una ragione economica (di licenziamento) se non quando venga effettuata per salvaguardare la competitività del settore nel quale si svolge l'attività dell'impresa;

infine, stabilito che le possibilità di riclassificazione dei lavoratori devono essere ricercate all'interno del gruppo tra le imprese le cui attività, l'organizzazione o il luogo di esecuzione della prestazione lavorativa permettano loro di effettuare la sostituzione di tutto il personale o di parte di esso;

stabilito che la Videocolor — diventata ora Thomson Tubes et Displays, società che si dedica alla ricerca, alla fabbricazione e alla commercializzazione di tubi catodici e dei loro componenti destinati all'assemblaggio dei televisori a colori — esercitava la propria attività nei due impianti di Genlis e Lione;

stabilito inoltre che, per mantenere i propri livelli produttivi e restare competitiva, essa ha deciso di ridurre il costo dei tubi catodici procedendo a una riorganizzazione dell'impresa; stabilito che tra le varie soluzioni si è scelta quella di chiudere lo stabilimento di Lione, una parte delle cui attività è stata ricongiunta a quelle svolte nello stabilimento di Genlis, mentre

Francia: licenziamenti per motivi economici
Jean-Claude Javillier

un'altra è stata trasferita nello stabilimento di Belo Horizonte in Brasile che appartiene ad un'altra società del gruppo Thomson;

stabilito che è stato proposto un "piano di sostegno sociale" prevedeva delle modalità di riclassificazione il cui successo è stato relativo, avendo parecchi lavoratori rifiutato persino il loro trasferimento a Genlis;

la società ha quindi proceduto a un licenziamento collettivo';

stabilito che la Corte d'Appello — per decidere che i licenziamenti dei lavoratori non protetti, parti in causa, erano privi di una "causa reale e seria", come anche il relativo risarcimento dei danni a questo titolo — dopo aver rilevato che lo stabilimento di Lione era stato chiuso e che la riorganizzazione dell'impresa era stata decisa nell'interesse del gruppo Thomson, afferma che i licenziamenti non possono neppure essere considerati come motivati da ragioni economiche fondate, nella misura in cui i posti di lavoro dei dipendenti dello stabilimento di Lione non sono stati soppressi ma trasferiti in altri impianti produttivi e che la fabbricazione di prodotti realizzati in questo stabilimento è ben lungi dall'essere cessata, essendo stata ripresa nelle fabbriche di Genlis e di Belo Horizonte.

«(...) Al riguardo, si deve tuttavia rilevare lo stabilimento della società Thomson Tubes e Displays è stato effettivamente chiuso e che l'attività produttiva è stata trasferita in altri stabilimenti — nella fattispecie all'estero — in un contesto differente, provocando un'effettiva soppressione dei posti di lavoro. Di conseguenza la Corte d'Appello ha erroneamente applicato le disposizioni sopraindicate».

«PER QUESTI MOTIVI, e senza che vi sia la necessità di pronunciarsi sul secondo motivo d'appello».

«CASSA ED ANNULLA, ad eccezione di ciò che concerne le disposizioni relative ai lavoratori protetti, la sentenza pronunciata l'11 maggio 1993 dalla Corte d'Appello di Lione; conseguentemente, rimette, quanto a ciò, la causa e le parti nello stato in cui esse si trovavano prima del suddetto appello e le rinvia per un ulteriore giudizio alla Corte d'Appello di Parigi».

2. CASSAZIONE SEZIONE SOCIALE, 5 aprile 1995 — Kuhnunch, presidente; Boubli, relatore; Chauvy, avvocato generale; SCP Lyon-Caen, Fabiani e Thiriez e SCP Masse-Dessen, Goerges e Thouvenin, Avvocati (Soc. TRV REPA c/ Mabon et al.)

Omissis. — MOTIVI DELLA DECISIONE.

«Sul primo motivo d'appello»,

«Visti gli articoli L 321-1 e L 122-14-3 del Codice del Lavoro»,

«Stabilito che costituisce un licenziamento per ragioni economiche quello che risulta da una soppressione o trasformazione dell'impiego o da una modificazione sostanziale del contratto di lavoro conseguenti, in particolar modo, a delle difficoltà economiche, a delle innovazioni tecnologiche o ad una riorganizzazione produttiva;

stabilito che, se l'effettiva necessità della soppressione o trasformazione d'impiego o della modificazione sostanziale del contratto di lavoro viene esaminata a livello dell'impresa, le difficoltà economiche devono essere valutate in relazione al settore d'attività del gruppo al quale appartiene l'impresa in questione;

stabilito che, se una riorganizzazione non è collegata a difficoltà economiche o a mutazioni tecnologiche, non può costituire una ragione economica (di licenziamento) se non quando venga effettuata per salvaguardare la competitività del settore nel quale si svolge l'attività dell'impresa;

infine, stabilito che le possibilità di riclassificazione dei lavoratori devono essere ricercate all'interno del gruppo tra le imprese le cui attività, l'organizzazione o il luogo di esecuzione della prestazione lavorativa permettano loro di effettuare la sostituzione di tutto il personale o di parte di esso;

stabilito che la società TRW REPA — che aveva ripreso, nel 1983, l'attività della società Sécuraiglon esercitata nello stabilimento di Angers — ha, secondo la lettera del 7 novembre 1994, proposto al personale di rinunciare a un certo numero di premi e compensi e di autorizzare una riorganizzazione delle classificazioni delle mansioni di lavoro al fine di fronteggiare le difficoltà economiche e di salvaguardare i posti di lavoro;

stabilito che ha denunciato gli usi aziendali che stabilivano questi vantaggi, ha proceduto a

una riduzione dei salari sulla base delle nuove classificazioni e ha portato a conoscenza del personale che sarebbe stata costretta a licenziare chi non avesse accettato le nuove norme; stabilito che, il 15 febbraio 1991, la società TRW REPA ha proceduto al licenziamento dei lavoratori che non le avevano accettate;

stabilito che per decidere che i licenziamenti non erano giustificati da ragioni economiche la sentenza impugnata — dopo aver rilevato che la fondatezza delle ragioni economiche suscettibili di giustificare la riduzione del salario deve valutarsi nel quadro del gruppo al quale appartiene la società — ritiene che la compressione degli effettivi che ha accompagnato i licenziamenti derivava da una decisione a livello di gruppo che non corrispondeva all'interesse della società di Angers.

«(...) Tuttavia, così argomentando, la Corte d'Appello, non ha rispettato il principio secondo cui le difficoltà economiche si valutano nel settore di attività al quale appartiene l'impresa interessata, e in tal modo ha violato le disposizioni sopraindicate»;

«PER QUESTI MOTIVI, e senza che vi sia la necessità di pronunciarsi sul secondo motivo d'appello».

«CASSA ED ANNULLA, ma limitatamente alla parte che ha condannato la società TRW REPA a pagare diversi risarcimenti ai dipendenti non protetti, la sentenza pronunciata l'8 giugno 1993 tra le parti dalla Corte d'Appello di Angers; rimette, di conseguenza, quanto a ciò, la causa e le parti nello stato in cui esse si trovavano prima di tale decisione e, perché sia fatta giustizia, le rinvia davanti alla Corte d'Appello di Parigi (...)».

3. CASSAZIONE SEZIONE SOCIALE, 17 maggio 1995

Omissis. — MOTIVI DELLA DECISIONE.

«Stabilito che, secondo la sentenza impugnata, la società Everite, filiale del gruppo Saint Gobain, che produce e commercializza dei materiali da costruzione nei suoi due stabilimenti di Dammarie-les-Lys e Descartes, considerando diverse misure di riorganizzazione, la più importante delle quali era la chiusura del primo di questi due impianti, ha presentato, il 23 Luglio 1993, un piano di ristrutturazione al *Comité central d'entreprise*;

stabilito che questo piano prevedeva il licenziamento di 154 lavoratori ed era accompagnato da un piano mirante alla riclassificazione dei lavoratori, integrantesi con il “piano di sostegno sociale”;

stabilito che la commissione centrale aziendale, contestando la regolarità della consultazione e la conformità del piano alla legge del 27 Gennaio 1993, ha presentato ricorso presso il Tribunale;

stabilito che la Corte d'Appello ha rigettato l'insieme delle sue richieste».

«Sul primo motivo d'appello».

«Stabilito che il *Comité central d'entreprise* si oppone alla sentenza che ha deciso che la procedura di consultazione era regolare, mentre, secondo il motivo d'appello, da un lato risulta dal “piano di sostegno sociale” in questione del 23 luglio 1993 che era stata decisa la sospensione di tutte le attività nello stabilimento di Melun, il trasferimento parziale del centro di ricerca e sviluppo a Descartes come pure il trasferimento dell'autoclave e degli utensili per la lavorazione delle lastre piane, il raggruppamento dell'insieme dei servizi generali e il trasferimento della sede a Descartes; mentre la Corte d'Appello, affermando che non vi era alcun indizio che la decisione di chiudere lo stabilimento di Dammarie-le-Lys (Melun) fosse stata presa anteriormente a quella riunione, ha snaturato tale “piano sociale”, violando l'art. 1134 del Codice Civile;

«Nonostante che, in ogni caso, non sia stata data risposta alle conclusioni del *Comité central d'entreprise* che si era valso delle disposizioni del “piano di sostegno sociale” che gli era stato sottoposto, in violazione dell'art. 455 del nuovo Codice di Procedura Civile; mentre, d'altra parte, risulta dalle constatazioni della sentenza impugnata che la sospensione della produzione nello stabilimento di Dammarie les Lys, primo effetto della decisione messa sotto accusa, era intervenuta alla fine del luglio 1993, cioè in concomitanza con la prima riunione organizzata nel quadro della procedura di licenziamento per ragioni economiche; ne risulta necessariamente che il *Comité central d'entreprise* non aveva potuto essere informato e consultato prima della decisione in questione o, in ogni caso, in un lasso di tempo sufficiente;

**Francia: licenziamenti
per motivi economici**
Jean-Claude Javillier

Francia: licenziamenti per motivi economici
Jean-Claude Javillier

stabilito dunque che la Corte d'Appello non ha tratto dalle sue constatazioni le conseguenze legali che necessariamente ne risultavano, violando gli art. L. 432-1 e L. 321-1 del Codice del Lavoro; nonostante che, infine, la sentenza impugnata non potesse applicarsi che ai lavoratori dello stabilimento di Dammarie les Lys in malattia, risultava dal verbale della riunione del 23 luglio 1993 che il *Comité central d'entreprise* aveva fatto delle proposte dirette a migliorare il contenuto del "piano di sostegno sociale" — che non prevedeva nessuna specifica misura a questo riguardo — rendendolo più specifico e avendone discusso alcune modalità, senza snaturare il suddetto verbale, dal quale risultavano solamente l'interrogazione dei delegati su questo punto e l'obiettivo affermato al fine di "trovare tutte le soluzioni adatte alla situazione individuale di ciascuno nel contesto attuale"; stabilito che la Corte d'Appello ha dunque, su questo punto, violato le disposizioni dell'art. 1134 del Codice Civile;

ma chiarito che, nelle sue diverse parti, il ricorso non tende solo a rimettere in discussione davanti alla Corte di Cassazione l'apprezzamento del valore e della portata degli elementi di fatto e di prova da cui la sentenza, confermativa su questo punto, sia per ragioni proprie che adottate, ha dedotto, in primo luogo, che il piano di riorganizzazione era stato sottoposto alla consultazione del *Comité central d'entreprise* prima che il consiglio di amministrazione della società avesse preso una decisione definitiva e, in secondo luogo, che alcune delle proposte dei membri del comitato erano state prese in considerazione dalla società».

«Ma circa la seconda eccezione, presa nella sua prima parte».

«Visto l'art. L. 321-4-1 del Codice de Lavoro»; «Stabilito che risulta da questo testo che "il piano di sostegno sociale" deve comprendere delle misure precise per facilitare la riclassificazione del personale ed evitare così dei licenziamenti o limitarne il numero;

stabilito che per decidere se il "piano di ristrutturazione e le misure sociali" come pure le misure di riclassificazione in esso contenute fossero conformi alle disposizioni dell'art. L. 321-4-1 sopraccitato, la sentenza, invalidante questo punto, ritiene che l'analisi di questo documento riveli che vi siano successivamente studiati il caso di una riclassificazione interna ed esterna come pure di un prepensionamento con l'aiuto del Fondo Nazionale per l'Impiego;

stabilito che a proposito della riclassificazione interna, il piano precisa che, secondo questa ipotesi, la società Everite proporrà, in seno al gruppo, ai lavoratori degli impieghi di pari categoria o di categoria inferiore e che, in questa eventualità, tenuto conto della modificazione così apportata al loro contratto di lavoro, essa verserà loro, a titolo di compensazione salariale, un contributo finanziario del quale tutte le modalità sono indicate con precisione; stabilito che, a causa della chiusura dello stabilimento di Dammarie-les-Lys, è ugualmente previsto un aiuto economico destinato a facilitare la mobilità di questo personale: premio di reinstallazione di importo fisso determinato, aumentato secondo il numero dei figli a carico, rimborso delle spese di trasloco come pure di quelle di viaggio e di soggiorno per la ricognizione dei luoghi da parte del lavoratore e dei suoi familiari;

stabilito che, sempre nel quadro di questa mobilità, il piano comporta un aiuto "pratico" alla famiglia del dipendente per la ricerca di un'abitazione, di un lavoro per il suo coniuge e per la scolarizzazione dei figli a carico.

«Stabilito che, decidendo così, allorché risulta dalle proprie constatazioni che "il piano di sostegno sociale", per ciò che concerne la riclassificazione interna dei lavoratori, non comprendeva alcuna indicazione sul numero e la natura degli impieghi che potevano essere loro proposti all'interno del gruppo, tra le imprese le cui attività, l'organizzazione o il luogo di esecuzione permettono loro di effettuare il cambio di tutto o parte del personale, la Corte d'Appello ha violato il testo sopraccitato (...)».

B. Commento.

1. Due decisioni della Corte di Cassazione (Sezione Sociale) emesse il 5 aprile 1995 (causa THOMSON, Vidéocolor e Causa T. R. W Repa).

Può accadere che una decisione della corte di Cassazione sia attesa da tutti, sia da coloro che esercitano la professione forense che dagli studiosi del diritto. Indubbiamente su determinate questioni, l'interpretazione della legge da parte della Corte di Cassazione ha un'estrema importanza. Così è in materia di licenziamento per motivi economici. La causa

“Videocolor” era oggetto di molti commenti, e anche di molte voci nei corridoi del Palazzo di giustizia come anche all’interno delle imprese. La Corte di Cassazione ha pronunciato la sua sentenza il 5 aprile 1995. Nel frattempo, lo stesso giorno, un’altra sentenza, altrettanto importante (“TRW”), esamina anch’essa la questione del licenziamento per motivi economici. Possono essere considerate queste, due “sentenze fondamentali”? Con un po’ di azzardo, lo si può pensare, dal momento che la Corte di Cassazione pronuncia due sentenze le cui motivazioni sono molto approfondite e allo stesso tempo la cui portata è ben definita. Evidentemente ci sarà chi — dal punto di vista dei sindacati — si rammaricherà della prudenza del sillogismo. Tuttavia dal punto di vista della politica giurisprudenziale in materia di licenziamento per motivi economici, questo potrebbe ben essere un punto di equilibrio tra tesi radicalmente opposte. Infatti è tipico della giurisprudenza sociale che cerchi di tener conto sia degli interessi dell’impresa, delle necessità dell’amministrazione di quest’ultima e di conseguenza del contesto economico, sia dei diritti dei lavoratori, particolarmente della protezione di questi ultimi in materia di licenziamento per motivi economici.

La prima sentenza (1) riguarda l’ipotesi dei decentramenti produttivi, di cui si conosce l’importanza e l’incidenza sia in materia economica che sociale. All’origine del presente caso è la chiusura d’uno stabilimento situato a Lione per la progettazione, la fabbricazione e la commercializzazione di tubi catodici a colori per televisori. Altri impianti, e precisamente uno stabilimento situato a Belo-Horizonte (Brasile), erano stati ritenuti più idonei. Tra le motivazioni essenziali, figurava — la qual cosa è ovvia per chi si occupa della gestione delle imprese — la diminuzione dei costi, e particolarmente del costo del lavoro. Dopo la stesura di un piano di sostegno sociale, era stata avviata una procedura di licenziamento collettivo per motivi economici.

La Corte d’Appello di Lione, nella sua sentenza dell’11 maggio 1993 (2), aveva considerato, confermando in questo la decisione dei giudici di primo grado, che non c’era stata affatto, nel caso presente, una reale e fondata ragione economica che giustificasse il licenziamento. La Corte aveva fatto una duplice constatazione. Da un lato, il trasferimento di posti di lavoro in un altro impianto produttivo non poteva essere considerato come una soppressione di quelli. Dall’altro, non esisteva, per giustificare i licenziamenti decisi dal datore di lavoro, né una trasformazione dell’impiego, né una modificazione sostanziale dei contratti di lavoro; La Sezione Sociale della Corte di Cassazione non ha condiviso l’opinione della Corte d’Appello di Lione, la cui sentenza è stata cassata e annullata. Ma, facendo ciò, dà delle precise e utili indicazioni sui controlli che devono operare i giudici di merito, sull’ampiezza dei loro poteri, indicando però anche i necessari limiti. La Corte precisa così cosa bisogna intendere per motivi economici del licenziamento, nel caso in cui non esistono difficoltà economiche o non sono ancora in atto dei cambiamenti di tecnologie produttive (secondo la definizione data dall’art. L 321-1 del Codice del lavoro). Allo stesso tempo, la motivazione fornisce una risposta priva d’ambiguità: “una riorganizzazione non può costituire una ragione economica a meno che sia effettuata per salvaguardare la competitività nel settore d’attività”. Di conseguenza, la Corte di Cassazione sottolinea la situazione in cui si trova l’impresa: “(...) per mantenere i suoi livelli di produzione e rimanere concorrenziale, essa ha deciso di ridurre i costi dei tubi catodici procedendo a una riorganizzazione dell’impresa”. Si poneva una questione altrettanto importante, riguardante l’obbligo di riclassificazione la cui importanza giurisprudenziale è nota. Va notato che il piano di sostegno sociale posto in essere dal datore di lavoro includeva delle modalità di riclassificazione dei lavoratori negli stabilimenti situati sul territorio francese. A questo proposito, c’è il richiamo a un’analisi già fatta dalla Corte nel 1982: “le possibilità di riclassificazione dei lavoratori devono essere ricercate all’interno del gruppo tra le imprese le cui attività, l’organizzazione o il luogo di esecuzione della prestazione lavorativa permettono loro d’effettuare il cambio di posto di tutto o parte del personale”.

La seconda sentenza (3) tratta della delicata questione della realtà e della fondatezza delle cause economiche di licenziamento. L’impresa, che fabbrica cinture di sicurezza, e impiega

**Francia: licenziamenti
per motivi economici**
Jean-Claude Javillier

note

(1) Cass. sco., 5 aprile 1995, Società THOMSON TUBES ET DISPLAYS contro STEENHOUTE e altri: Liaison sociale, Jurisprudence Hebdo, N. 7248, 11 aprile 1995; Cahiers Sociaux du Barreau de Paris, Maggio 1995, N. 70, P. 173; La Semaine Sociale LAMY, N. 740, 18 aprile 1995, p. 8, Rapport B. BOUBLI; Droit Social, 1995, p. 482, note Ph. WAQUET; J.C.P. 1995, Ed. G.? II 22443, Note G. PICCA.

(2) Cfr. Liaison sociales, Législation sociale, Jurisprudence Actualités, N. 6870, 28 giugno 1993.

(3) Cass. soc., S.A. TRW REPA contro MABON e altri: Liaison sociale, Législation sociale, Jurisprudence Hebdo, N. 7248, 11 aprile 1995.

Francia: licenziamenti per motivi economici
Jean-Claude Javillier

circa 200 lavoratori, in seguito a gravi difficoltà finanziarie, decide la soppressione di taluni compensi (come il premio di tredicesima), nonché una riduzione dei salari. Come pure e molto spesso, questa è, contemporaneamente, una denuncia degli usi aziendali nonché una modificazione sostanziale dei contratti di lavoro. L'impresa rispetta le procedure (individuali e collettive) applicabili in un caso simile. I lavoratori (circa 100) che rifiutano la modificazione dei loro contratti, sono oggetto di una procedura di licenziamento collettivo per motivi economici. Ma ecco che, dopo poco tempo (qualche giorno) l'azienda fa nuove proposte. Il consiglio dei probiviri, la Corte d'Appello d'Angers poi, condannano il datore di lavoro. La riduzione del personale non era affatto giustificata dalla situazione economica. Non vi era altro che la preoccupazione — senza dubbio naturale per tutti gli imprenditori — di diminuire i costi sociali. In un certo senso, non bisognerebbe confondere la fondatezza delle ragioni dell'imprenditore e la fondatezza della causa del licenziamento per motivi economici. In effetti, la Corte d'Appello mette in evidenza il fatto che la società appartiene a un gruppo molto importante, che sembra essere (economicamente) tra i più solidi al mondo: aumento del fatturato, recenti investimenti, sono, tra l'altro, messi in risalto. La Sezione Sociale della Corte di Cassazione è di tutt'altro avviso. La sentenza della Corte d'Appello di Angers è dunque cassata e annullata, sentenza che aveva, chiaramente, constatato che “la riduzione della forza-lavoro che ha accompagnato i licenziamenti derivava da una decisione a livello di gruppo che non corrispondeva all'interesse della società di Angers”. La motivazione ha un tono molto tagliente, e sarà oggetto di numerosi commenti: “le difficoltà economiche si valutano nel settore di attività del gruppo al quale appartiene l'impresa interessata”. Le Corti d'Appello devono dunque attenersi a tale criterio di giudizio; altrimenti, avendo violato le disposizioni normative, vi sarà cassazione della sentenza.

2. Una sentenza della Corte di Cassazione (Sezione Sociale) del 17 maggio 1995 (causa S.A. Everite).

Tra legislatore e giudici si è sviluppata, in materia di licenziamenti per ragioni economiche, una dialettica molto sottile a proposito della “flessibilità normativa”, che talvolta risulta sconcertante sia per chi esercita la professione forense sia per gli studiosi. In effetti, mentre il primo da un lato ha soppresso l'autorizzazione amministrativa (preliminare) al licenziamento per motivi economici, ha rinforzato le esigenze in materia e ha previsto come necessaria la stesura di un piano di sostegno sociale, ecco che i giudici a loro volta sono diventati più rigorosi. Nella convinzione di auspicare (dal lato imprenditoriale) una riforma legislativa, per tornare a una maggiore flessibilità e permettere una gestione più efficiente delle imprese.

Risultava da una legge dell'agosto 1989 (art. L. 321-4-1, Codice del Lavoro) un obbligo per le imprese (che impiegano almeno 50 lavoratori), che licenziano almeno 10 lavoratori nell'arco di 30 giorni, di redigere e attuare un piano di sostegno sociale per evitare i licenziamenti, o almeno, per limitarne il numero, come pure per facilitare la riclassificazione dei lavoratori in situazioni di difficoltà (lavoratori anziani, in situazioni professionali difficili). Nel 1993 il ministro del lavoro fece approvare un emendamento in occasione della discussione da parte del Parlamento di una legge contenente diverse disposizioni d'ordine sociale (legge 23 gennaio 1993), al fine di integrare l'articolo sopraccitato. Ne risulta ormai che “la procedura di licenziamento è nulla e priva di effetto finché un progetto mirante alla riclassificazione dei lavoratori che si integri con il piano di sostegno sociale, non viene presentato dall'imprenditore ai rappresentanti del personale (riuniti e consultati) (art. cit., comma 2). Si precisa anche che un simile piano debba prevedere un certo numero di misure, quali azioni di riclassificazione interna o esterna all'impresa, creazione di nuove attività, iniziative di formazione o conversione, riduzione o revisione della durata dell'orario di lavoro (art. cit., comma 3).

Le nuove disposizioni del Codice del Lavoro sollevano delle gravi difficoltà applicative. Così come d'abitudine è al giudice che tocca precisare la portata pratica di un testo la cui interpretazione si rivela molto delicata. Che cosa bisogna intendere per “provvedimenti”? Quale portata deve avere la “nullità” proclamata? Per questo è necessario leggere con grande attenzione la sentenza della Sezione Sociale del 17 maggio 1995 (4).

note

(4) Soc., 17 maggio 1995, CCE Everite contro SA Everite: Liaison Sociales, Législation sociale, N. 7274, 2 giugno 1995, N. 467, est. G. BELLIER.

All'origine della sentenza riportata in epigrafe c'è stata la cessazione dell'attività da parte di uno stabilimento situato nei dintorni di Parigi (Società EVERITE, filiale del gruppo Saint-Gobain), nonché un trasferimento parziale di personale e di servizi in un altro stabilimento situato a Tours. Il piano di ristrutturazione presentato dalla direzione al *Comité central d'entreprise* prevedeva 154 licenziamenti, nonché un piano di riclassificazioni integrato con un piano di sostegno sociale. I rappresentanti dei lavoratori (membri del *Comité central d'entreprise*) hanno allora promosso un'azione giudiziaria, considerando irregolare la consultazione e chiedendo l'annullamento della procedura di licenziamento per insufficienza del piano di sostegno sociale. Quest'ultimo conteneva segnatamente delle misure di riclassificazione sia interne che esterne, come anche dei prepensionamenti (con il sostegno finanziario del Fondo Nazionale per l'Impiego).

Ne è derivata una battaglia giuridica a più riprese, circa la pertinenza delle misure sopra citate rispetto agli elementi essenziali richiesti dal Codice del lavoro, dal momento che la regolarità della procedura di licenziamento non poneva alcun problema.

I giudici di merito (giudici di prima istanza, Tribunale di Melun, poi Corte d'Appello di Parigi) non hanno valutato allo stesso modo le misure contenute nel piano sociale. Per il giudice di Melun, queste ultime erano insufficienti, dal momento che non erano che delle misure finanziarie che presupponevano il riassetto come già realizzato; per i consiglieri della Corte d'Appello di Parigi, tali misure corrispondevano bene alle possibilità reali di riclassificazione dei lavoratori in questione. La Sezione Sociale della Corte di Cassazione non condivide interamente quest'ultima analisi. In effetti, per quello che riguarda le misure di riclassificazione interna, si ammetteva che il datore di lavoro indicasse il numero invece che il tipo dei datori di lavoro che potevano essere proposti ai lavoratori all'interno del gruppo. In mancanza di tali precisazioni, il piano di sicurezza sociale non era conforme all'obbligo di riclassificazione previsto dal Codice del lavoro.

La palla del gioco normativo è senza dubbio ormai nel campo della dottrina. In effetti, è necessario determinare quale possa essere l'esatta portata di una simile sentenza. A dire la verità, alcune formulazioni sono molto vicine alle precisazioni apportate dal ministero del lavoro in materia di piano di sostegno sociale (circolare del 7 giugno 1995). Per esempio la Corte osserva che "un piano di sostegno sociale (deve) contenere misure precise per facilitare la riclassificazione del personale". Il Ministero del lavoro aveva, da parte sua, sottolineato che l'imprenditore deve allegare nella fattispecie tutte le precisazioni circa la quantità, la natura, o il luogo dei posti proposti, come anche le condizioni attraverso cui questi verranno creati.

Inoltre, la sentenza dei 17 maggio è diretta conseguenza delle due sentenze del 5 Aprile, sopra riportate. In effetti, si ricorda che "le possibilità di riclassificazione devono essere ricercate all'interno del gruppo, tra le imprese le cui attività, l'organizzazione o il luogo d'esecuzione della prestazione lavorativa permettano loro di effettuare il cambio di posto di tutto o parte del personale". Da tale giurisprudenza risulta l'obbligo per l'imprenditore di quantificare nonché di qualificare realmente tutte le possibilità di riclassificazione interna in seno al gruppo di società. Tali precisazioni permetteranno di controllare la reale applicazione del piano di sostegno sociale.

Alcuni sottolineano che molte delle questioni giuridiche importanti sono ancora da risolvere. Così è a proposito della nullità delle procedure di licenziamento, allorché un piano sociale non contenga delle misure appropriate di riclassificazione. La nullità colpisce la procedura di licenziamento (da rifare da capo) o l'atto stesso di licenziamento (i lavoratori interessati devono allora essere reintegrati)? Converterà dunque attendere che siano pronunciate altre sentenze su queste questioni. Ugualmente, si attende che la natura giuridica della constatazione di inadempienza, redatta dal ministero del lavoro in assenza o in mancanza di un piano di sostegno sociale, sia precisata. Si tratta di un atto amministrativo o di un semplice avviso emesso dall'amministrazione? Il diritto di licenziare per motivi economici genera una *suspense* di cui molti farebbero volentieri a meno. Si può sempre sognare un diritto del lavoro contemporaneo che sia semplice, chiaro, accessibile a tutti, efficace ed effettivo?

**Francia: licenziamenti
per motivi economici**
Jean-Claude Javillier

La contrattazione aziendale nella prima metà degli anni Novanta: una riflessione a partire dall'esperienza dell'Emilia-Romagna

Mario Biagioli, Loris Lugli e Stefano Tugnoli

Sommario

1. Introduzione **2.** L'evoluzione del modello di relazioni industriali all'inizio degli anni Novanta: da conflittuale a partecipativo? **3.** La dimensione della contrattazione aziendale nelle due tornate contrattuali. **4.** Verso una tipologia della contrattazione aziendale svolta nella prima parte degli anni Novanta. **5.** Le materie contrattuali trattate. **6.** Una considerazione conclusiva.

1. Introduzione.

Il sistema di regolazione contrattuale del lavoro in Italia è andato incontro a profonde modificazioni nel corso degli anni ottanta e all'inizio degli anni novanta. La linea di tendenza di questi cambiamenti è stata quella di muoversi dal sistema di relazioni industriali fondamentalmente conflittuali in atto negli anni settanta verso lo sviluppo di forme di cooperazione e di flessibilità contrattate a livello aziendale nella seconda metà degli anni ottanta (cfr. Regalia e Regini, 1994) e prefigurando un modello di relazioni industriali sostanzialmente partecipative nel "Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo" predisposto dalla presidenza del consiglio dei ministri il 3 luglio 1993 e firmato dalle organizzazioni datoriali e sindacali il 23 luglio 1993.

A due anni dalla firma del Protocollo vale la pena di chiedersi se il cammino del sistema contrattuale italiano verso modelli partecipativi prosegua nella direzione lì prefigurata o meno. In questo articolo verrà esaminata l'evoluzione della contrattazione aziendale in Emilia-Romagna al fine di fornire indicazioni empiriche utili per rispondere a tale domanda. Le ragioni dell'aver limitato la nostra analisi a una sola regione dipendono, da un lato dall'assenza di fonti statistiche ufficiali sulla contrattazione aziendale — alla quale si è contrapposta la costruzione di una dettagliata banca dati sulle dimensioni e sulle caratteristiche della contrattazione aziendale in Emilia-Romagna ad opera inizialmente del Cress e successivamente dell'Ires (1995) — dall'altro dalle dimensioni regionali di molte caratteristiche decisive per il concreto funzionamento dei modelli di relazioni industriali al livello aziendale.

In particolare, ci si chiederà: (a) che tipo di contrattazione aziendale è stata messa in atto nei tre anni della lunga e travagliata gestazione del Protocollo; (b) quali novità contrattuali stiano emergendo dalle prime avvisaglie della prima tornata di contrattazione aziendale ad esso susseguente.

2. L'evoluzione del modello di relazioni industriali all'inizio degli anni Novanta: da conflittuale a partecipativo?

A mò di premessa alla riflessione sulle indicazioni empiriche derivanti dall'esame della contrattazione aziendale emiliano-romagnola, ci sembra utile richiamare a grandi linee

La contrattazione aziendale*Mario Biagioli
Loris Lugli
e Stefano Tugnoli*

l'evoluzione recente del sistema di relazioni industriali italiano e le fasi congiunturali attraverso le quali l'economia italiana si è trovata a passare. Ciò ci permetterà di sottolineare il ruolo decisivo che il protocollo del 23 luglio è chiamato a svolgere affinché si completi il passaggio dal sistema di relazioni sindacali conflittuali e accentrate che era in vigore negli anni settanta (descritto, ad esempio, in Crouch e Pizzorno, 1977, in una prospettiva europea e in Regini, 1981, con riferimento alla specifica situazione italiana) al prefigurato sistema di relazioni industriali partecipative e flessibili al livello aziendale e coerente con gli obiettivi della politica macroeconomica al livello centrale.

Le accuse che venivano comunemente avanzate contro il sistema contrattuale italiano sul finire degli anni settanta si indirizzavano da un lato alla sua tendenza a propagare qualsiasi pressione inflazionistica a causa dell'elevato livello di indicizzazione sull'inflazione passata determinato dalla revisione dell'indennità di contingenza che era stata attuata a metà degli anni settanta (Tarantelli, 1978 e 1986, è l'autore che con più coerenza e con maggiore completezza avanza critiche e proposte di modifica dell'indennità di contingenza) e dall'altro alle rigidità che le norme contrattuali frapponivano all'attuazione delle politiche di gestione del personale delle imprese. La contemporanea esplosione dei fenomeni di globalizzazione dell'economia mondiale (sul cui impatto sulle condizioni economico-sociali si vedano, limitatamente alla letteratura non specialistica in italiano, Reich, 1993, e Dahrendorf, 1995) e dal superamento del paradigma tecnoeconomico fordista determinato dall'espansione della tecnologia dell'informazione (per una descrizione sintetica ma precisa del processo si veda Freeman e Soete, 1994) richiedevano che i mercati del lavoro operassero in condizioni di maggiore flessibilità. (Sul significato economico del termine flessibilità, cfr. Oecd, 1985, Salvati, 1988). La questione venne affrontata nella prima metà degli anni ottanta con il tentativo di avviare forme di politica dei redditi basate su intese triangolari tra governo, associazioni imprenditoriali e sindacati attraverso l'accordo triangolare del 22/1/1983, il decreto del 14/2/1984 e la parziale riforma dell'indennità di contingenza del 1986. Tali interventi non riuscirono purtroppo a modificare in misura sostanziale il sistema della "scala mobile" e il potenziale di conflittualità insito nella questione del costo del lavoro. Essa consisteva nel fatto che il costo del lavoro si determinava in sedi contrattuali diversificate e cumulative: l'indicizzazione, garantita dall'indennità di contingenza, a copertura della perdita di potere d'acquisto determinata dall'inflazione; il contratto nazionale di categoria, a remunerazione delle qualifiche professionali; il contratto integrativo aziendale, la cui parte economica finiva inevitabilmente per essere influenzata dalle performance recenti dell'impresa e dagli accordi di rendere la gestione del lavoro più flessibile contenuti nella contrattazione delle altre materie del contratto. A queste sedi di contrattazione delle retribuzioni lorde si aggiungevano gli effetti delle politiche di aumento delle entrate fiscali messe in atto dai vari governi per compensare, almeno parzialmente, l'aumento delle spese dello stato e del debito pubblico allora in corso: tra il 1981 e il 1990 la percentuale della retribuzione netta percepita in media dai lavoratori rispetto al costo del lavoro sostenuto dall'impresa si ridusse dal 61% al 53,7% a causa del contemporaneo aumento dei contributi sociali, sia quelli a carico dell'azienda sia quelli a carico del lavoratore, e delle imposte dirette gravanti sui redditi da lavoro dipendente (la somma di queste tre voci, comunemente definite "cuneo fiscale" aumentò infatti dal 64 all'86% delle retribuzioni nette, cfr. Biagioli, 1993, pag. 78; cfr. anche CER, 1990, e Broglia e Carra, 1991).

La dinamica del costo del lavoro finiva così per riflettere l'evoluzione congiunturale del periodo immediatamente precedente, con l'aggravante di perpetuare nel tempo le spinte inflazionistiche, con effetti devastanti sulla distribuzione del reddito ad ogni variazione del ciclo congiunturale. Così nella fase espansiva che ebbe luogo tra il 1983 e il 1988 i salari reali dell'industria manifatturiera crebbero soltanto dello 0,6% medio annuo a fronte di una crescita della produttività del 4,8% ed i profitti unitari crebbero del 3,7% annuo. All'inizio degli anni novanta, quando all'espansione subentrò la recessione, la redistribuzione del reddito provocata da questa struttura di contrattazione delle retribuzioni si rovesciò di colpo: nel biennio 1990-91 i salari reali dell'industria manifatturiera aumentarono dell'1,8% annuo. Questo aumento, che sarebbe stato assolutamente sostenibile nel periodo precedente, combinandosi con una situazione di ristagno della produttività e di contenimento delle possibilità di crescita dei prezzi alla produzione a causa della concorrenza internazionale, provocò una caduta dei profitti unitari del 4,5% per ognuno dei due anni.

Il sostanziale fallimento del tentativo di regolare la dinamica del costo del lavoro attraverso la gestione di forme di politiche dei redditi al livello interconfederale non portò però alla crisi del sistema delle relazioni industriali perchè nella seconda metà degli anni ottanta si

sviluppo, sull'onda di una robusta congiuntura espansiva, una fase di contrattazione integrativa aziendale nella quale vennero sperimentate a livello aziendale forme di cooperazione che facilitavano l'adattamento flessibile delle imprese alle esigenze dei mercati mondiali e dell'innovazione tecnologica. (Si veda, ad es., la raccolta di saggi edita da Regini, 1988). La contrattazione integrativa aziendale raggiunse in quegli anni livelli inattesi: Sateriale (1994) ha stimato in oltre 12.000 il numero di accordi aziendali sottoscritti tra il 1985 e il 1989.

La situazione che si era venuta a determinare sul finire degli anni ottanta era quindi caratterizzata dall'emergere di una diffusa prassi di risolvere a livello decentrato, e in molti casi informale, i problemi lasciati in sospeso dalla contrattazione accentrata, di categoria e interconfederale. Questo però lasciava aperto un ulteriore problema di notevole rilievo riguardo all'assetto contrattuale complessivo: alla centralità del contratto nazionale di categoria, retaggio degli anni settanta, si sommavano gli esperimenti di regolazione, contrattuali ed informali, della gestione del rapporto di lavoro a livello aziendale senza che fossero state stabilite regole chiare e univoche sul legame tra i vari livelli della contrattazione, in particolare riguardo alle materie oggetto dei vari livelli della contrattazione. La prassi di una tornata contrattuale integrativa aziendale svolta a metà del lungo periodo intercorrente tra un contratto nazionale di categoria e l'altro, ufficialmente tre anni ma con tendenza ad allungarsi, in presenza di cambiamenti continui nelle condizioni tecnologiche, di mercato e congiunturali finiva per determinare al livello aziendale la ricontrattazione di praticamente tutti gli istituti già trattati dal contratto nazionale di categoria; le soluzioni trovate a livello aziendale creavano comunque qualche difficoltà alla successiva armonizzazione delle materie nel contratto nazionale. L'effetto più dirompente di una duplice sede di contrattazione conducevano alla somma, piuttosto che alla specificazione in sede locale, dei risultati raggiunti nei due livelli contrattuali. La punta dell'iceberg di questa situazione comunque squilibrata era, come si è già sottolineato, la questione del costo del lavoro.

Non c'è quindi da stupirsi se i nodi irrisolti del sistema contrattuale vennero al pettine sul terreno del costo del lavoro.

Nel confronto-scontro tra le parti sociali si inserirono varie proposte di mediazione attraverso le quali il governo finì per assumere il ruolo di terzo attore del sistema delle relazioni industriali italiane — un sistema che, va ricordato, era stato fino a quel momento sostanzialmente bilaterale — ritagliandosi già nella prima intesa trilaterale — firmata il 6 luglio 1990 dalle organizzazioni sindacali e datoriali e, appunto dal governo — il compito di proporre alle parti sociali programmi di politica economica (politica di bilancio e politica dei redditi) in grado di realizzare una "elevata e stabile crescita" dell'economia e "la riduzione del tasso di inflazione ai livelli dei maggiori paesi industrializzati". Nell'ambito di questi obiettivi comuni e condivisi le parti sociali accettavano di aprire un negoziato "per la ristrutturazione del salario e del sistema contrattuale e per concordare un nuovo sistema di indicizzazione". Tale negoziato è proseguito, tra alti e bassi, per oltre tre anni ed ha portato alla stesura del già richiamato "protocollo" del 23 luglio 1993.

Una ricostruzione dettagliata delle varie fasi del negoziato e dei risultati raggiunti, spesso tradotti, come vedremo, in provvedimenti legislativi, e in pratiche contrattuali è ampiamente al di là degli scopi di queste note, ed è d'altronde disponibile nelle ultime tre edizioni del Rapporto su lavoro e politiche dell'occupazione in Italia predisposto annualmente dalla Fondazione Brodolini per il Ministero del lavoro (cfr. in particolare il terzo capitolo Costo del lavoro, contrattazione collettiva e relazioni industriali e la bibliografia ivi citata). Ci limiteremo perciò a sottolineare che il passaggio dall'intesa del luglio 1990 al protocollo del 1993, per quanto più lentamente di quanto fosse stato inizialmente previsto — entro il luglio 1991 — anche a causa della grave crisi recessiva, occupazionale e sociopolitica attraversata dal paese nel triennio, ha dato luogo a un graduale e cumulativo processo di proceduralizzazione e di strutturazione delle modalità negoziali e di confronto tra le parti che ha facilitato la buona riuscita finale. Il lungo negoziato ha però comportato una moratoria della contrattazione aziendale tradizionale ("integrativa" del contratto nazionale di categoria) in parte stabilita dagli accordi che man mano venivano siglati e da parecchi contratti nazionali di categoria e in parte come conseguenza di fatto dell'essere l'attenzione rivolta pressoché interamente al negoziato principale.

Le modificazioni all'assetto contrattuale introdotte nel corso del triennio possono essere sintetizzate in sei gruppi. (a) In primo luogo, e lo abbiamo già rilevato, si assiste all'ingresso del governo tra gli attori del nuovo sistema di relazioni industriali, non solo come mediatore (ad esempio, proponendo, nell'accordo del 31 luglio 1992, che la questione della "scala

**La contrattazione
aziendale**
*Mario Biagioli
Loris Lugli
e Stefano Tugnoli*

La contrattazione aziendale*Mario Biagioli
Loris Lugli
e Stefano Tugnoli*

mobile” fosse chiusa con la forfettizzazione a 20.000 lire dell’importo relativo all’anno 1992), ma anche assumendosi impegni diretti (ad esempio, l’impegno a contenere gli aumenti di tariffe e prezzi amministrati ad un livello inferiore dell’1% rispetto all’inflazione programmata e l’implementazione di misure fiscali volte a contenere il costo del lavoro, inclusi nel protocollo del 10/12/1991, e le misure di incentivazione della contrattazione aziendale previste dalla legge n. 223 del 23/7/1991, di cui parleremo più avanti).

(b) In secondo luogo sono state regolamentate procedure negoziali che negli anni passati erano solitamente lasciate alla prassi negoziale. Premessa a molti di questi sviluppi era stata l’intesa raggiunta tra Cgil, Cisl e Uil che delegava alle RSU (rappresentanze sindacali unitarie) la “titolarità contrattuale”. (La versione definitiva di tale intesa sarà poi sottoscritta l’1/3/1991). Contemporaneamente vengono sottoscritti dalle organizzazioni sindacali accordi sulla regolazione/prevenzione del conflitto: il primo, in data 25/1/1990, con la Confindustria; gli altri, il 21/2/1990 con Intersind e Asap, il 27/4/1990 con la Confapi e il 27/6/1990 con la Confcommercio. L’altro grande terreno sul quale si ampliò il campo della proceduralizzazione dell’attività negoziale riguarda la razionalizzazione dei livelli contrattuali. In alcuni contratti nazionali di categoria vengono specificate esplicitamente le materie da rinviare alla contrattazione aziendale. Il contratto del credito (12/4/1990) vieta addirittura di riproporre a livello aziendale “le materie definite dal contratto nazionale, salvo esplicito richiamo contenuto nelle norme dello stesso contratto nazionale”.

(c) Sono state progressivamente ampliate le occasioni di confronto tra le parti sociali con scopi non immediatamente negoziali. Di particolare importanza è stata la previsione di due incontri annuali tra governo, organizzazioni sindacali e datoriali per l’esame congiunto della situazione economica e la verifica degli impegni previsti dal protocollo del 31/7/1992. Altri accordi di rilievo siglati in questo periodo sono quelli sulla formazione professionale (5/1/1990), la costituzione di un osservatore comune tra Confindustria e organizzazioni sindacali in materia ambientale, di igiene e sicurezza del lavoro (4/3/1992) e la costituzione di un osservatorio congiunto prevista in numerosi contratti nazionali di categoria. Vita meno facile ha avuto invece l’accordo interconfederale sui contratti di formazione-lavoro e sui contratti di lavoro a termine, raggiunto il 18/12/1988 e successivamente prorogato. Infine, nel gennaio 1993 è stata sottoscritta una intesa tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil sulla sperimentazione di nuove organismi bilaterali paritetici per la gestione, insieme alle autorità regionali e provinciali, della formazione è professionale e dei contratti di formazione-lavoro.

(d) Ci si è incamminato verso l’armonizzazione dei modelli di contrattazione nel settore pubblico rispetto a quelli in vigore nel settore privato, a partire dalla legge 23 ottobre 1992 n. 421 che ha delegato il governo alla “privatizzazione” del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

(e) Sono state previste forme di consultazione e di partecipazione delle parti sociali al governo del mercato del lavoro, ampliando l’incidenza della contrattazione collettiva nella gestione della mobilità: la legge n. 223 del 23 luglio 1991 prevede riduzioni dei contributi INPS per le imprese che debbono ridurre la manodopera e incentivi alle imprese che assumono lavoratori iscritti alle liste di mobilità nel caso in cui gli spostamenti di manodopera siano accompagnate da accordi sindacali; la medesima legge prevede incentivi in caso di attuazione di “contratti di solidarietà” (caratterizzati da riduzioni di orario accompagnate da riduzioni, più contenute, delle retribuzioni attuate per evitare licenziamenti). La legge 10/4/1991 n. 125 a favore dell’occupazione femminile ha ampliato notevolmente i diritti dei lavoratori ad essere informati sulla statura dell’occupazione e delle retribuzioni delle aziende con più di 100 addetti.

(f) Sperimentazioni delle innovazioni contrattuali possibili sono state inserite in parecchi contratti nazionali di categoria. Oltre alla elencazione delle materie di competenza dei livelli nazionale e locale di contrattazione, inserita nel contratto dell’industria metalmeccanica e in altri, di cui abbiamo già parlato, il contratto dell’industria chimica (firmato il 20 luglio 1990) venne attuata una prima modifica del sistema di indicizzazione indicando aumenti salariali al lordo degli effetti dell’inflazione programmata, che quindi finiva per sostituire di fatto l’inflazione passata come indice sul quale applicare la scala mobile. (Il contratto prevedeva infatti che gli aumenti salariali fossero “comprensivi degli importi che nell’arco di vigenza del contratto dovranno essere erogati a titolo di indennità di contingenza”) e adeguamenti nel caso in cui la differenza tra inflazione programmata e inflazione effettiva avesse superato soglie prefissate.

Tutti questi temi entreranno a far parte del “protocollo” del luglio 1993 che chiude il lungo confronto tra le parti sociali e ha l’ambizione di ridisegnare il quadro delle relazioni

industriali e dell'assetto contrattuale italiano. Neanche i contenuti del "protocollo" sono oggetto di questa riflessione, se non per i loro riflessi sulla contrattazione aziendale. Va rilevato, in primo luogo, come essi corrispondano alle tendenze innovative che si erano già affermate nella fase di gestazione del protocollo. Vale anche la pena di richiamare brevemente alcuni aspetti del modello di relazioni industriali sottesi a tale accordo per evidenziare il nuovo ruolo che la contrattazione aziendale verrebbe ad assumere dalla sua applicazione. (Giugni, 1992 e 1993, ed Alleva, 1993, esaminano a fondo il "protocollo" e presentano due punti di vista, rispettivamente a favore e critico, sulla sua rilevanza).

L'innovazione di maggior rilievo è la conferma dell'ingresso del governo come terzo attore nel sistema delle relazioni industriali italiano, che era stato in precedenza caratterizzato da un ampio livello di autonomia contrattuale delle parti sociali. La presenza del governo è ritenuta necessaria per coordinare "gli assetti contrattuali" con le "politiche del lavoro e di sostegno al sistema produttivo", che il governo medesimo si impegna ad attuare, in modo che "le politiche dei redditi e dell'occupazione" concordate, dalle quali derivano i comportamenti e gli impegni del governo e delle parti sociali, possano permettere l'ottenimento degli obiettivi comuni: (a) "un tasso di inflazione allineato alla media dei paesi comunitari economicamente più virtuosi; (b) la riduzione del debito e del deficit dello stato e la stabilità valutaria".

Riguardo agli assetti contrattuali, il principio è quello di distinguere due livelli di contrattazione: "il contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria" e "un secondo livello di contrattazione, aziendale o alternativamente territoriale" prevedendo che il secondo livello "riguardi materie e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli retributivi propri del CCNL". Viene recepita l'intesa quadro tra Cgil, Cisl e Uil sulle rappresentanze sindacali unitarie. Successivamente l'accordo interconfederale del 20/12/1993, sottoscritto da Confindustria, Intersind, Cgil, Cisl e Uil, ha disciplinato le modalità di costituzione delle RSU e il governo ha avviato l'iter legislativo per predisporre gli strumenti giuridici necessari alla loro costituzione e funzionamento.

Sul terreno della contrattazione salariale del costo del lavoro il "protocollo" ha modificato i processi di determinazione delle retribuzioni in tre punti: (a) prendendo atto dell'avvenuta cancellazione dell'indennità di contingenza; (b) demandando alla contrattazione nazionale di categoria il compito di mantenere "la dinamica degli effetti economici coerente con i tassi di inflazione programmata assunti come obiettivo comune"; (c) incentivando la determinazione di voci retributive aziendali "correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi, concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, qualità e altri elementi di competitività internazionale...nonché ai risultati legati all'andamento economico dell'impresa". Nell'ambito di questa ristrutturazione del costo del lavoro il governo si impegna a: (1) "disporre di strumenti fiscali e parafiscali, con particolare riferimento agli oneri componenti il costo del lavoro, atti a dissuadere comportamenti diffusi dalla politica dei redditi" congiuntamente formulata; (2) "definire le caratteristiche e il regime contributivo-previdenziale (delle erogazioni del livello di contrattazione aziendale) mediante un apposito provvedimento legislativo". Va rilevato che nessuno di questi due impegni è stato finora assolto.

L'intero sistema prefigurato dal "protocollo" prevede una continua consultazione tra i tre attori al fine di coordinare le rispettive azioni in vista del perseguimento dell'obiettivo comune attraverso le politiche indicate. A due anni dalla sottoscrizione dell'accordo va rilevato che solo alcuni dei numerosi impegni assunti dal governo sono stati assolti, anche se la direzione delle misure messe in atto si è nel complesso ispirata alle linee guida in esso indicate. Nel frattempo però l'obiettivo del contenimento dell'inflazione è stato clamorosamente disatteso, a riprova della natura "strutturale" e non "da costi" dell'inflazione italiana. (Rilevata da molteplici studi. Cfr., tra gli altri, Spaventa, 1963, Graziani, 1986, Barca e Visco, 1992, Biagioli, 1992). Inoltre, le interpretazioni del "protocollo 1993" che vengono in questi mesi avanzate dalle organizzazioni datoriali e da quelle sindacali differiscono al punto da far sembrare possibile, se non probabile, la messa in soffitta dell'ambizioso disegno in esso formulato. È lecito chiedersi se ancora una volta, come è già accaduto nella seconda metà degli anni ottanta, la capacità di adattamento e le prassi collaborative presenti al livello decentrato del sistema di contrattazione italiano saranno in grado di ricucire i contrasti politici che si manifestano al livello centrale del sistema delle relazioni industriali italiane.

**La contrattazione
aziendale**
*Mario Biagioli
Loris Lugli
e Stefano Tugnoli*

La contrattazione aziendale*Mario Biagioli
Loris Lugli
e Stefano Tugnoli***3. La dimensione della contrattazione aziendale nelle due tornate contrattuali.**

I dati sui quali è stata effettuata questa rilevazione sono esposti in maggior dettaglio in Ires (1995), pubblicazione alla quale si rinvia per l'esposizione delle modalità di rilevazione dei dati e delle elaborazioni statistiche complete. In questa sede si cercherà di non appesantire l'esposizione con un eccesso di dati. Si è pertanto deciso di non allegare alcuna tabella ma di presentare le informazioni, quantitative e qualitative, nel corso dell'esposizione dei caratteri salienti della contrattazione aziendale.

La prima osservazione che emerge dall'analisi dei dati, è che, nonostante le numerose moratorie che hanno accompagnato la lunga vicenda che ha portato alla sigla del "protocollo 1993", la contrattazione aziendale ha mantenuto dimensioni elevate e presentato contenuti di notevole livello. Va, innanzi tutto sottolineato come anche per la regime Emilia-Romagna la dimensione raggiunta dalla contrattazione aziendale negli ultimi anni ottanta sia stata estremamente elevata. Le unità locali nelle quali è stato firmato almeno un contratto integrativo nel corso della tornata contrattuale che va dal 1987 al 1990 sono state 2.912 (circa un quarto dei contratti aziendali firmati nello stesso periodo in Italia) con un picco accentrato nei due anni centrali: 1.578 contratti nel 1988 e 894 nel 1989. La collocazione temporale riflette la pratica di rinnovare il contratto integrativo aziendale a metà del periodo di vigenza del contratto nazionale di categoria. Essendo la maggior parte dei contratti nazionali di categoria stati rinnovati tra la seconda metà 1986 e la prima metà 1987 e, successivamente, nel corso del 1990, la struttura della contrattazione integrativa aziendale di fine anni ottanta segue l'abitudine di collocarsi a metà tra due contrattazioni nazionali di categoria.

Nel quadriennio successivo la situazione cambia notevolmente per gli effetti, da un lato, del cambiamento in corso nell'assetto contrattuale, (come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo, si espande la contrattazione della mobilità e di altri aspetti del rapporto tra l'impresa e il mercato del lavoro) e dall'altro delle moratorie imposte alla contrattazione integrativa aziendale dai contratti nazionali di categoria, dal protocollo 1992 e, limitatamente alla parte economica, dal protocollo 1993. Va rilevato, in particolare, come la moratoria di 18 mesi introdotta nel protocollo del luglio 1992 si sia sovrapposta di fatto alla scadenza dei precedenti contratti integrativi aziendali, condizionandone largamente il rinnovo.

Nonostante ciò, il numero di unità locali nelle quali è stata svolta contrattazione aziendale negli anni dal 1991 al 1994 è stato quasi altrettanto elevato di quello, peraltro eccezionale, che era stato raggiunto nel quadriennio precedente: 2.577, nonostante il repentino cambiamento delle condizioni cicliche dell'economia italiana, da fortemente espansive a seriamente recessive. La ripartizione settoriale dei contratti è stata la seguente: 262 sono stati firmati nel settore alimentare, 343 in imprese chimiche, 1.075 nell'industria metalmeccanica, 476 in aziende tessili, 136 nel commercio, 26 nel credito, 127 nell'industria poligrafica e 61 nei trasporti. La ripartizione secondo l'anno di stipulazione del contratto è stata la seguente: 317 sono stati sottoscritti nel 1991, in tale anno si è registrata quindi una caduta dell'intensità della contrattazione rispetto agli elevatissimi livelli degli anni precedenti. Nel 1992 i contratti stipulati sono risaliti a 660 per poi toccare nell'anno successivo il livello di 1.061 e ridiscendere quindi a 602 nel 1994. (Occorre però rilevare che è assai probabile che il dato relativo a tale anno sia un poco sottostimato in quanto alcuni contratti sottoscritti potrebbero non essere stati ancora immessi nella banca dati). Va notato che solo una minoranza di questi contratti sono del tradizionale tipo "integrativo": 140 nel 1991; 295 nel 1992; 280 nel 1993 e 258 nel 1994. Come si vedrà più diffusamente nel paragrafo 4, l'elevato numero di contratti aziendali sottoscritti nella prima parte degli anni novanta è stato determinato dall'emergere di nuove tipologie negoziali.

Per dare un'idea del grado di copertura della contrattazione aziendale nella regione Emilia-Romagna metteremo a confronto il numero di unità locali nei quali è stato stipulato un contratto aziendale con il numero di unità locali rilevate dall'INPS in regione alla fine del periodo. Escluderemo dal confronto le piccolissime aziende, e considereremo quindi soltanto quelle con più di 15 addetti. Alla fine del 1994 l'INPS censisce 7.800 unità locali di tali dimensioni. Per settore i rapporti tra unità locali nelle quali è stato stipulato almeno un contratto aziendale e unità locali con più di 15 addetti (che rappresentano l'area di potenziale presenza della contrattazione aziendale. Va però sottolineato che tale rapporto non è una misura ma soltanto una stima del tasso di contrattualizzazione) sono i seguenti: industria alimentare: 262 contratti aziendali e 435 aziende; industria chimica: 343 su 740; commercio: 136 su 1.109; edilizia: 140 su 934; industria metalmeccanica: 1.075 su 2.878;

industria tessile e dell'abbigliamento: 470 su 1.035; industria poligrafica: 127 su 320; trasporti: 61 su 325 (i dati del credito non sono disponibili). Riguardo al numero dei lavoratori interessati alla contrattazione aziendale in questo quadriennio, l'indagine dell'Ires li stima tra le 180.000 e le 200.000 unità a fronte di un totale di lavoratori dipendenti censito dall'INPS in 817.656 unità, dei quali soltanto 614.447 sono impiegati nei settori sopra indicati. Limitatamente alle aziende con più di 15 addetti, il numero dei lavoratori totali scende a 486.923 unità nell'insieme di tutti i settori e a solo 380.759 unità nei settori sopra indicati. Si può quindi concludere che circa la metà dei lavoratori impiegati in aziende non artigianali e in settori contrattualizzati è stata toccata dalla contrattazione aziendale in un quadriennio in cui sia le condizioni contrattuali (l'attenzione era totalmente indirizzata alla megatrattativa descritta nel paragrafo precedente) sia quelle economiche (l'Italia ha attraversato la più grave recessione economica del dopoguerra) spingevano verso un ridimensionamento della contrattazione decentrata.

**La contrattazione
aziendale**
*Mario Biagioli
Loris Lugli
e Stefano Tugnoli*

4. Verso una tipologia della contrattazione aziendale svolta nella prima parte degli anni Novanta.

Una prima spiegazione della buona tenuta della contrattazione decentrata nella prima metà degli anni novanta è molto semplice, e in un certo senso ovvia: alla contrattazione integrativa aziendale si è aggiunto un altro tipo di contrattazione: quella riguardante i problemi occupazionali che sono emersi in questa fase. Si è già sottolineato nel paragrafo 2 che questo tipo di contrattazione è stato incentivato dalla legislazione sulla gestione del mercato del lavoro e in particolare dalla legge n. 223 del 1991. Per distinguerla dalla contrattazione aziendale tradizionale ("integrativa" del contratto nazionale di categoria) la chiameremo "difensiva", intendendo con questo termine indicare quegli accordi che, in presenza di una situazione di crisi aziendale, cercano di applicare i diversi ammortizzatori sociali resi disponibili dalla legislazione in materia di eccedenza del personale: Cassa Integrazione Guadagni, mobilità esterna, contratti di solidarietà, prepensionamenti, ecc. A queste due categorie di contratti aziendali ne abbiamo aggiunta una terza, che definiamo "gestionale", nella quale inseriremo gli accordi che fanno esplicito riferimento ad un contratto precedente, specificandone le modalità di attuazione; essi costituiscono quindi una sorta di appendice normativa dei contratti integrativi. La ripartizione percentuale dei contratti aziendali stipulati nel quadriennio secondo la tipologia indicata è la seguente: il 54% è costituito da contratti del tipo "difensivo"; il 36,4% da tradizionali contratti "integrativi" (la cui ripartizione per anno è già stata esaminata nel paragrafo precedente); il 3% dei contratti è del tipo "gestionale", mentre il rimanente 6,6% ha caratteristiche di tipo misto: nella maggior parte dei casi si tratta di contratti che presentano sia caratteristiche proprie del tipo integrativo sia caratteristiche del tipo gestionale. La ripartizione dei contratti secondo i tipi indicati è stata però molto diversa nei singoli anni considerati e nei differenti comparti produttivi, avendone seguito le alterne fasi congiunturali; rilevanti divergenze emergono anche rispetto alla dimensione delle imprese alle quali il contratto si riferisce.

La grande prevalenza dei contratti difensivi è stata determinata principalmente dal dato relativo all'anno 1993, anno in cui le drammatiche condizioni della crisi economica e occupazionale portarono alla stipulazione di ben 771 contratti aziendali difensivi (pari al 72,7% dei contratti stipulati in quell'anno). Inoltre, la contrattazione difensiva si è sviluppata principalmente nelle imprese monolocalizzate, verosimilmente più piccole rispetto a quelle plurilocalizzate; in queste ultime, al contrario, il 57% dei contratti sono stati di tipo integrativo o gestionale.

I settori nei quali la presenza di contratti difensivi è risultata più elevata sono quelli che hanno dovuto fronteggiare problemi occupazionali più gravi: in prima linea il settore del tessile-abbigliamento, in cui la percentuale di contratti difensivi ha raggiunto l'84%, seguito dappresso dall'edilizia con il 76,4%; ben al disopra della media si situano anche i trasporti, 65,6%, e l'industria metalmeccanica, 61,9%. All'altro estremo, nel settore del credito non si riscontra neppure un contratto difensivo; nell'industria alimentare la maggioranza dei contratti aziendali, 56%, sono stati del tipo integrativo (e a questi va aggiunta una percentuale dell'8,4% di contratti gestionali); anche nell'industria poligrafica la maggioranza dei contratti aziendali, nella misura del 56,7%, sono stati integrativi. In posizione mediana si collocano i settori dell'industria chimica e del commercio: in entrambi i casi il numero dei contratti integrativi e gestionali è stato quasi pari a quello dei contratti difensivi. La ripartizione territoriale risulta essere stata influenzata dalla struttura produttiva locale:

La contrattazione aziendale*Mario Biagioli
Loris Lugli
e Stefano Tugnoli*

gli ambiti locali nei quali hanno maggior peso i settori in cui la crisi economica ha inciso meno sono quelli in cui hanno prevalso le intese integrative: Parma (all'interno della cui struttura produttiva prevale nettamente l'industria alimentare), Reggio-Emilia (ceramica), Imola e Faenza (chimica). Per converso, la contrattazione difensiva si è concentrata nelle province nel cui tessuto produttivo è forte l'incidenza dei settori maggiormente colpiti dalla crisi congiunturale: Modena (tessile-abbigliamento) e Forlì (calzaturiero ed edilizia).

Nella maggior parte delle unità locali, il 76,8%, nel corso del quadriennio è stato sottoscritto un solo contratto, nel restante 23,2% sono stati sottoscritti due o più contratti. I settori nei quali sono stati sottoscritti due o più contratti sono risultati l'industria alimentare, nella quale il 31% delle unità locali ha avuto almeno due contratti, e l'industria tessile. I motivi che hanno condotto a questo risultato e le tipologie contrattuali seguite sono stati però molto diversi: nell'alimentare, settore in cui è rilevante la presenza di aziende di dimensioni medie e grandi e che ha goduto di condizioni economiche meno difficili di altri, alla normale contrattazione integrativa si sono spesso aggiunti uno o più contratti gestionali, nel tessile la contrattazione prevalente è stata quella di tipo difensivo, alla quale si è affiancata in alcuni casi la normale contrattazione integrativa.

In sintesi, l'analisi dei tipi di contrattazione attuata sembra convalidare l'ipotesi dell'esistenza di un legame tra dimensione aziendale, livello di formalizzazione delle relazioni sindacali e tipologia delle intese. Nelle imprese minori prevale un livello altamente informale e le relazioni industriali sono improntate alla massima flessibilità rispetto alla fase ciclica, secondo lo schema: depressione-accordo difensivo, espansione-accordo integrativo. Al crescere della dimensione aziendale, e quindi della complessità della gestione delle risorse umane e delle relazioni industriali, tendono invece ad avviarsi relazioni fondamentalmente più formalizzate che implicano una maggiore capacità di realizzare, anche in fasi di crisi, intese a contenuto integrativo. Ancora più interessante è la tendenza delle imprese maggiori a muoversi su un terreno di ulteriore proceduralizzazione delle relazioni, nel senso di curare gli aspetti della gestione e manutenzione contrattuale attraverso la modalità dell'accordo gestionale.

5. Le materie contrattuali trattate.

Il grande cambiamento nella tipologia della contrattazione aziendale che ha caratterizzato la prima metà degli anni novanta si è esteso anche alle materie oggetto della negoziazione e al modo in cui esse sono state contrattate. I nuovi tipi di contrattazione, "gestionale" e "difensiva", sono infatti caratterizzati da una minore complessità — intesa come ampiezza della gamma di aree tematiche trattate congiuntamente nel contratto aziendale — delle intese. Distinguendo le materie trattate in 12 grandi categorie (rapporti sindacali; costituzione del rapporto di lavoro; trattamento economico; mansioni e qualifiche; orario; luogo di lavoro; ambiente di lavoro e tutela della salute; sospensione del rapporto; cessazione del rapporto; gestione delle eccedenze; organizzazione del lavoro; altre materie) tanto nel quadriennio 1987-90 quanto nel quadriennio 1991-94 i contratti integrativi contengono in media all'incirca 4,5 temi; la complessità degli accordi integrativi non è quindi variata in modo sostanziale nel passaggio dagli anni ottanta agli anni novanta. Ovviamente, livelli di complessità contrattuale più elevata della media si riscontrano nei settori relativamente al riparo dalla crisi economica ed occupazionale (credito, industria alimentare e, in misura inferiore, commercio) e nel settore chimico, tradizionalmente caratterizzato da una elevata complessità contrattuale, mentre i settori maggiormente colpiti dalla crisi (l'industria tessile e dell'abbigliamento e, in misura inferiore, i trasporti) il livello di complessità si situa a livelli sostanzialmente inferiori alla media. Riguardo alla dimensione temporale, la complessità negoziale è minima all'inizio del periodo e tende a crescere nell'ultimo tra gli anni che stiamo esaminando, il 1994, da un lato indicando il ritorno a condizioni contrattuali normali, esaurimento della fase acuta della crisi occupazionale e rinnovo di contratti integrativi scaduti da tempo, e presentando, inoltre, alcune tendenze in direzione di un ampliamento della gamma negoziale (i contratti integrativi firmati nel 1994 presentano una media di 4,9 materie contrattate) che potrebbero far pensare alla ripresa di una tendenza di lungo periodo verso una maggiore complessità e regolamentazione della contrattazione aziendale. Se tale tendenza si confermerà o meno potrà però emergere soltanto dall'esame degli sviluppi successivi.

Totalmente differente è la struttura dei contratti gestionali e difensivi, i quali attivano in media soltanto 1,2 e 1 area tematica alla volta; si tratta di accordi monotematici, indirizzati

alla regolamentazione di una questione specifica. I contratti "misti" presentano un indice di complessità di valore intermedio (pari in media a 3,5) in quanto si tratta in genere di intese che combinano il rinnovo del contratto integrativo con la sottolineatura di una particolare materia, che evidentemente costituisce l'elemento rilevante dell'intesa raggiunta.

Quanto all'ordine delle materie principalmente trattate nei contratti integrativi, il trattamento economico, la gestione dei rapporti sindacali e le questioni relative all'orario sono, nell'ordine, le materie maggiormente trattate in entrambi i quadrienni. Va però rilevato che la loro incidenza si riduce nel secondo periodo: così, nel primo quadriennio la contrattazione del trattamento economico era presente nel 91,3% dei contratti integrativi, mentre nel secondo periodo soltanto il 76,6% dei contratti ha previsto variazioni del trattamento economico. Differenze di un qualche interesse si riscontrano invece riguardo alle altre voci trattate: sul finire degli anni ottanta all'incirca i due terzi dei contratti integrativi trattavano problemi relativi alla costituzione del rapporto di lavoro (soprattutto relativamente alla costituzione di contratti di formazione lavoro, ma anche a programmi di assunzione, molto spesso a part-time) e in una percentuale di poco inferiore venivano contrattate questioni relative a mansioni e qualifiche; il brusco cambiamento del ciclo economico ha comportato una drastica riduzione della contrattazione relativa a questa materia. Relativamente elevato è rimasto invece il peso della contrattazione sull'ambiente di lavoro ed è cresciuta l'importanza della contrattazione sulla formazione, inclusa, peraltro, tra le altre materie. Le conseguenze della pesante situazione economica che ha colpito le imprese all'inizio degli anni novanta si misurano nella proliferazione della contrattazione difensiva, le cui dimensioni superano largamente quelle della contrattazione integrativa, come si è già visto nel paragrafo precedente. Tale contrattazione è pressochè totalmente indirizzata alla gestione delle eccedenze e alla regolamentazione delle modalità di sospensione del rapporto di lavoro.

Le differenze maggiori tra le due tornate contrattuali che stiamo esaminando emergono ancora più nettamente con riguardo al modo in cui le materie sopra indicate sono state contrattate; ciò è possibile attraverso la disaggregazione delle aree tematiche in voci che individuino il dettaglio delle soluzioni adottate nella stesura degli accordi. Una analisi approfondita di questa questione ci porterebbe ben al di là dei limiti di un articolo. Rinviamo quindi al rapporto dell'Ires (Ires Emilia-Romagna, 1995) i lettori interessati ad una trattazione completa e ci limitiamo a sottolineare gli aspetti a nostro avviso più significativi.

La disciplina dei rapporti sindacali rientra in larga misura nell'ambito di competenza dei contratti nazionali del lavoro e della legislazione del lavoro e viene pertanto trattata soltanto in modo residuale al livello aziendale. La contrattazione aziendale è invece assai diffusa sul versante della regolazione e delle sedi di confronto tra le parti, specialmente sui temi dei diritti di informazione, richiamati, come è ormai tradizione da oltre un decennio, in pressochè tutti i contratti che affrontano questo tema, anche se spesso soltanto sotto forma di un generico impegno dell'impresa a rendere disponibile alla controparte sindacale informazioni addizionali rispetto a quelle previste dai CCNL. La più rilevante innovazione in materia di disciplina dei rapporti sindacali riguarda la regolamentazione, sempre più diffusa e presente in quasi un terzo dei contratti stipulati nel quadriennio 1991-94, nella costituzione di organi paritetici e di enti bilaterali. Si nota, in definitiva, la tendenza ad affiancare alla prassi ormai più che decennale dei diritti di informazione modalità più impegnative sul terreno della proceduralizzazione di relazioni sindacali tendenzialmente più partecipative. È interessante rilevare come la presenza di questi nuovi organi di confronto tra le parti si sovrapponga, anzichè sostituirsi, ai tradizionali diritti di informazione e che la sua presenza appaia correlata positivamente ad alcune tematiche innovative o cruciali per il nuovo profilo delle relazioni industriali prospettato dal protocollo del luglio 1995, quali: la presenza di schemi di salario variabile, la individuazione di percorsi formativi, l'assetto dell'ambiente interno e della tutela della salute e il cambiamento organizzativo. Va anche sottolineato come questa modalità di confronto si correli positivamente con la dimensione aziendale e sia di norma più diffusa all'interno delle intese più complesse. I settori che hanno attivato più della media questa modalità sono l'alimentare, il chimico e il commercio. Queste indicazioni confermano la tendenza, già individuata da altri studi (cfr., in particolare, Regalia e Regini, 1994) secondo la quale già dalla seconda metà degli anni '80 l'asse contrattuale si sia andato spostando sul versante della contrattazione articolata, seguendo un percorso di adattamento pragmatico alle realtà aziendali indirizzato anche, e forse soprattutto, alla prevenzione/regolazione del conflitto attraverso una proceduralizzazione

**La contrattazione
aziendale**
*Mario Biagioli
Loris Lugli
e Stefano Tugnoli*

La contrattazione aziendale*Mario Biagioli
Loris Lugli
e Stefano Tugnoli*

delle relazioni sindacali che comporta l'istituzione di commissioni ed enti ai quali viene assegnato il compito di trattare aspetti cruciali sul versante della determinazione del salario, dell'organizzazione del lavoro, della formazione e dell'ambiente interno alle imprese attraverso incontri periodici e sistematici e non solamente all'atto, inevitabilmente conflittuale, della negoziazione.

La seconda innovazione di grandissimo rilievo è l'applicazione dell'indicazione, contenuta nel protocollo, di collegare la contrattazione salariale in azienda ai risultati economici. Si è già visto che nella tornata contrattuale 1987-90 il trattamento retributivo era contrattato in oltre il 90% dei contratti aziendali; il modo in cui era contrattato era principalmente attraverso la fissazione di premi di produzione o di superminimi collettivi, di voci cioè che prevedevano aumenti salariali legati ai risultati economici soltanto indirettamente, l'imprenditore teneva comunque in considerazione gli effetti che tali aumenti avrebbero prodotto sulla struttura dei costi e dei profitti aziendali, ma non determinavano alcun legame esplicito tra obiettivi e/o risultati dell'attività produttivi e retribuzione. Oltre ai premi di produzione venivano contrattate varie forme di indennità e benefici riferite a condizioni di rischio e disagio nello svolgimento delle mansioni. Già nella contrattazione di fine anni ottanta si erano sviluppate esperienze di fissazione di voci salariali legate a vari indicatori di qualità, produzione, produttività, efficienza e simili dell'impresa. La percentuale di imprese nelle quali erano state contrattate voci salariali di questo tipo nel quadriennio 1987-90 era stata pari al 25,4% del totale, ma solo in all'incirca un terzo di questi tale voce retributiva aveva di fatto sostituito i più tradizionali premi di produzione; negli altri casi si era trattato di indennità specifiche relative di solito alla presenza e di altre forme di incentivazione più o meno tradizionali. Nel quadriennio successivo la percentuale di incidenza di tali voci retributive cresce, essendo presente nel 44,2% dei contratti aziendali che trattano il salario. Inoltre, aumenta l'incidenza delle forme di salario variabile legate ai risultati dell'azienda che vanno a sostituirsi, anziché ad aggiungersi alle voci retributive tradizionali. Nel 1994, primo anno successivo la firma del protocollo interconfederale, forme di retribuzioni variabili sono state contrattate nel 65,5% delle imprese nelle quali è stato contrattato il trattamento economico e il numero di contratti che prevedono salario variabile ha superato, per la prima volta, il numero dei contratti nei quali sono previste voci salariali fisse. Infine, assai diffusa è stata anche la contrattazione di erogazioni salariali relative a recuperi retributivi per vacanza contrattuale del contratto nazionale di categoria sotto forma di una tantum, a conferma delle difficoltà che l'attività contrattuale ha incontrato in questa fase. Un altro elemento significativo della contrattazione di inizio anni novanta in Emilia-Romagna è la contrattazione della formazione, dell'aggiornamento professionale, dell'addestramento e della riqualificazione, che è stata presente in quasi un terzo dei contratti aziendali integrativi.

Assai meno contrattate che nel passato sono state, come si è visto, tutte le voci tipiche delle fasi espansive, a partire dal tema della costituzione del rapporto di lavoro, trattato solo con riferimento alle forme di assunzione diverse da quella del contratto a tempo indeterminato: i contratti a termine sono diventati la modalità maggiormente contrattata, seguiti a distanza dai contratti di formazione-lavoro e da quelli a part-time; nella contrattazione delle mansioni e qualifiche si è quasi azzerata la contrattazione delle modalità di gestione dell'inquadramento, che era stata la modalità maggiormente contrattata nella seconda metà degli anni ottanta. Nettamente ridimensionata è stata anche la contrattazione sull'organizzazione del lavoro. Pressochè assenti tra le materie contrattate sono state le innovazioni tecnologiche, la gestione degli organici e la determinazione di piante organiche, voci che erano molto cresciute nella tornata precedente. Mantiene una certa presenza la contrattazione dei cambiamenti organizzativi, in particolare tra le imprese metalmeccaniche.

Sono molto aumentate, al contrario, le modalità negoziali tipiche delle fasi recessive, in particolare la contrattazione relativa al godimento della cassa integrazione guadagni. È già stata sottolineata l'enorme espansione della contrattazione difensiva, incentivata dalla già ricordata legislazione emersa a suo sostegno, è già stata sottolineata a lungo: in 925 contratti è stato trattato la mobilità esterna e 245 hanno assunto la forma di contratti di solidarietà. Va infine sottolineata l'espansione della contrattazione di forme di previdenza integrativa, pensionistica e assicurativa, che nel quadriennio è stata inserita in 213 contratti aziendali. Nel complesso, i temi e le modalità della contrattazione aziendale si sono andati evolvendo nel quadriennio in esame, adeguandosi pragmaticamente ai gravi problemi che le imprese hanno dovuto fronteggiare, ma allo stesso tempo impostando forme, materie e procedure negoziali che vanno nella direzione indicata dal protocollo del 27 luglio 1993.

6. Una considerazione conclusiva.

È possibile, a conclusione di queste note, riprendere la domanda formulata a chiusura del secondo paragrafo. Lo spostamento del baricentro delle relazioni sindacali dal livello nazionale di contrattazione al livello decentrato, verificatosi nella seconda metà degli anni ottanta sull'onda della congiuntura espansiva allora in atto, non è stato affatto cancellato dalla recessione di inizio anni novanta. La contrattazione aziendale, o per lo meno quella della regione Emilia-Romagna, si è adattata, mostrando un'alta flessibilità delle soluzioni negoziali adottate e una apprezzabile dose di pragmatismo — caratteristiche che vanno ricondotte, a nostro avviso, alla cultura "produttivistica" della classe operaia italiana, che la spinge ad atteggiamenti collaborativi sul terreno della soluzione dei problemi produttivi — in relazione alla specificità dei contesti e delle esperienze aziendali. La tendenza del sistema delle relazioni industriali italiano a procedere dai comportamenti prevalentemente conflittuali che caratterizzavano gli anni settanta alla ricerca di soluzioni più partecipative e tendenti al coinvolgimento dei lavoratori e del sindacato alle vicende dell'azienda attraverso l'introduzione di strumenti negoziali altamente innovativi è proseguita nonostante le sfavorevoli condizioni che hanno caratterizzato gli ultimi anni, disoccupazione crescente e inflazione ben al di là dei livelli programmati. C'è da sperare che questo patrimonio di flessibilità e partecipazione non vada perduto.

**La contrattazione
aziendale**
Mario Biagioli
Loris Lugli
e Stefano Tugnoli

Alleva, P. G. (1993), *L'accordo del 23 luglio 1993: un'analisi critica*, in *DLRI*, nn. 59-60.

Barca, F. e Visco, I. (1992), *L'economia italiana nella prospettiva europea: terziario protetto e dinamica dei redditi nominali*, in Temi di discussione del servizio studi della Banca d'Italia, n. 175.

Biagioli, M. (1993), *Wage Structure, Relative Prices and International Competitiveness*, in P. Piacentini, M. Schenkel e M. Biagioli: *Structures and Differentials of Labour Cost and Real Earnings in the European Context*, Idse-Cnr, Milano.

Brogli, B. e Carra, E. (1991), *Note su distribuzione del reddito e retribuzioni*, Ediesse, Roma.

C.E.R. (1990), *La struttura del costo del lavoro*, Rapporto n. 2/1990, Roma.

Crouch, R. (1977), *Class Conflict and the Industrial Relations Crisis*, Heinemann, Londra.

Crouch, R. e Pizzorno, A. (1981), *Conflitti in Europa: lotte di classe, sindacato e stato dopo il '68*, Etas, Milano.

Dahrendorf, R. (1995), *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Editori Laterza, Bari.

Freeman, C. e Soete, L. (1994), *Lavoro per tutti o disoccupazione di massa? Il computer guida il cambiamento tecnico verso il ventunesimo secolo*, Etas Libri, Milano.

Giugni, G. (1992), *Protocollo di luglio: premessa per la riforma delle relazioni industriali*, in *LI*, n. 15-16.

Giugni, G. (1993), *Un'intesa densa di novità*, in *LI*, n. 13.

Graziani, A. (1986), *I fattori strutturali dell'inflazione*, Rivista Milanese di Economia, Quaderno n. 11, Milano.

Ires dell'Emilia Romagna (1995), *La contrattazione integrativa aziendale in Emilia-Romagna*, Bologna.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (1991, 1993 e 1994), *Rapporti su Lavoro e Politiche della Occupazione in Italia per gli anni '90-'91, '91-'92 e '93-'94* (capitolo terzo: *Costo del lavoro, contrattazione collettiva e relazioni industriali*), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.

OECD (1985), *Labour Market Flexibility and External Price Shocks*, Oecd Working Papers, Paris, settembre.

Regalia, I e Regini, M. (1994), *La regolazione del lavoro in Italia fra volontarismo e istituzionalizzazione*, in Quaderni di Sociologia.

Regini, M. (a cura di) (1988), *La sfida della flessibilità. Impresa, lavoro e sindacato nella fase post-fordista*, Franco Angeli editore, Milano.

Reich, R. B. (1993), *L'economia delle Nazioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.

Salvati, M. (1988), *Mercato del lavoro e relazioni industriali. Note in margine al dibattito su flessibilità e occupazione*, in *Politica Economica*, n. 1, aprile..

Sateriale, G. (1995), *Contrattare in azienda*, Le guide di Rassegna, Ediesse, Roma.

Spaventa, L. (1963), *Effetti distributivi sul processo inflazionistico in Italia nel decennio 1953-1962*, in *Moneta e Credito*, n. 64, dicembre.

Tarantelli, E. (1978), *Il ruolo economico del sindacato*, Editori Laterza, Bari.

Tarantelli, E. (1986), *Economia Politica del Lavoro*, Utet, Torino.

Bibliografia

Materiale di documentazione: i primi interventi giurisprudenziali dopo il referendum sulla rappresentatività sindacale

Sommario

I casi (*) **A.** Pretura di Milano 13 novembre 1995 — CISNAL c. Rinaldi L'Espresso. **B.** Pretura di Monza 18 novembre 1995 — FLMU-CUB c. Candy Elettrodomestici s.r.l. **C.** Pretura di Monza 19 dicembre 1995 — FLMU-CUB c. Siemens Telecomunicazioni S.p.A. — **D.** Pretura di Padova 13 ottobre 1995 — FLMU c. Soc. Firema — **E.** Pretura di Pistoia 22 settembre 1995 — FLMU c. Soc. Breda Costruzioni Ferroviarie **F.** Pretura di Pordenone 13 ottobre 1995 — FLMU di Pordenone c. Zanussi Elettrodomestici S.p.A. **G.** Pretura di Venezia 31 ottobre 1995 — FLMU di Venezia e Provincia c. Fincantieri S.p.A. **H.** Pretura di Vicenza 13 ottobre 1995 — FLTU-CUN di Vicenza c. Ferrovie dello Stato.

A. Pretura di Milano 13 novembre 1995 - Est. de Angelis - CISNAL c. Rinaldi L'Espresso.

Alla luce del nuovo assetto dell'art. 19 St. lav., come modificato in seguito al referendum dell'11 giugno 1995, non costituisce comportamento antisindacale ai sensi dell'art. 28 St. lav. il disconoscimento — a mezzo di documento affisso nei locali aziendali — di una r.s.a. costituita da un'associazione sindacale non firmataria di contratti aziendali applicati nell'unità produttiva (nel caso di specie era pacifico che l'organizzazione ricorrente non fosse firmataria di alcun contratto aziendale applicato nell'unità produttiva in questione come invece richiede il nuovo testo dell'art. 19, mentre l'affissione in azienda del documento di disconoscimento della r.s.a. non costituisce "in sé" condotta antisindacale, posto che una particolare pubblicità del fatto appare ragionevole in considerazione del rilievo della novità della situazione sindacale).

«Il Pretore, sciogliendo la riserva contenuta nel verbale di udienza dell'8 novembre 1995, osserva:

è pacifico che l'organizzazione ricorrente non sia firmataria di contratti aziendali applicati nell'unità produttiva in questione».

«Dal doc. 1 prodotto dalla resistente è poi sommariamente emerso (e ciò è sufficiente in questa sede) che i contratti collettivi nazionali indicati in ricorso non riguardino il settore di cui si occupa la soc. Rinaldi espresso, che quindi non li applica».

«Ciò in fatto».

«Si pone allora, in diritto, il problema di verificare la legittimità della condotta denunciata — disconoscimento della r.s.a. della Cignal con documento del 4 ottobre 1995, affisso nei locali aziendali — alla luce dell'esito referendario».

note

(*) Ad integrazione dei contributi raccolti nella sezione «Ricerche» su «Il sistema di relazioni industriali in Italia dopo il referendum sulla rappresentatività sindacale», (pp. 3-58) di questo fascicolo, vengono qui di seguito riprodotti i primi interventi giurisprudenziali sulla rappresentatività sindacale dopo il referendum dell'11 giugno 1995.

P. Milano
13 novembre 1995

«Come è noto, a seguito di quest'ultimo sono stati soppressi da tale disposizione la lett. a) dell'art. 19 L. 300 del 1970 e l'inciso "non affiliate alle confederazioni", nonché le parole "nazionali e provinciali" contenute nella lett. b)».

«Di conseguenza, unico criterio che consente ad un'associazione sindacale di costituire propria rappresentanza sindacale in azienda è l'essere firmataria di contratto collettivo (ora anche aziendale), vale a dire, come si è detto in dottrina, la capacità effettiva di un'organizzazione di conquistarsi un ruolo al tavolo delle trattative negoziali (poi concluse positivamente). Alla stregua delle circostanze di fatto prima evidenziate la pretesa della Cisl sarebbe quindi infondata, senza essere necessario nessun approfondimento circa l'identificazione del contratto collettivo "abilitante", e circa il significato dell'essere, un'associazione sindacale, firmataria di esso: si ripete, nella specie nessun contratto applicato è stato comunque sottoscritto dall'organizzazione ricorrente».

«Senonché, si potrebbe sostenere — e la difesa della Cisl lo ha sostenuto in sede di discussione (vige comunque il principio *iura novit curia*) — che le precedenti rappresentanze sono *in ogni caso* restate tali, dovendo valere, la modifica normativa dovuta al voto, solo per l'avvenire».

«La tesi non è però condivisibile».

«In proposito va rimarcato che non è invocabile a tal fine il consolidato principio giurisprudenziale per il quale la legge sopravvenuta non possa incidere sugli elementi costitutivi della fattispecie perfezionatasi precedentemente».

«La nuova disciplina, infatti, non ha modificato tali elementi: ora come allora la costituzione dovrà sempre avvenire, "ad iniziativa dei lavoratori", nei modi espressi dalla sola autonomia sindacale».

«La normativa postreferendaria ha piuttosto mutato il criterio e presupposto legale di attribuzione del potere di costituzione della rappresentanza, avendo, il voto dell'elettorato, scelto che sia detta capacità a consentire la costituzione stessa».

«Non si tratta qui della c.d. invalidazione successiva, che è propria degli atti di autonomia privata e dei loro effetti. Si tratta invece della sopravvenuta estraneità dei precedenti presupposti giuridici a quelli ora richiesti dall'ordinamento. In tale direzione uno dei primi commentatori del nuovo quadro legislativo ha sostenuto che la caducazione delle vecchie rappresentanze derivi dall'essere venuta meno la norma sulla quale quelle fondavano la propria legittimazione (analogamente, Pret. Pistoia 22 settembre 1996, *Notiz. giur. lav.*, 1995, 511)».

«Ciò non pare contrastare con gli artt. 39 e 3 cost., nella lettura della Corte costituzionale che legittima un razionale criterio selettivo della rappresentatività (cfr. C.cost. 6 marzo 1974 n. 54, *Foro it.*, 1974, I, 964), nella specie assicurato dalla capacità effettiva dell'organizzazione di imporsi sul piano contrattuale, che, se in futuro dimostrata, assicurerà al sindacato la propria rappresentanza».

«Nè, in senso contrario può invocarsi la negazione, da parte dello stesso giudice delle leggi, della possibilità di estensione pattizia delle misure di sostegno, facente leva sulla logica di escludere che l'imprenditore, pur al di fuori del sindacato di comodo, possa influire sulla libera dialettica sindacale favorendo certe organizzazioni, e sulla logica di impedire eccessiva frammentazione e dispersione dell'azione di autotutela (cfr. C.cost. 26 gennaio 1990 n. 30, *Foro it.*, 1992, I, 30)».

«Ed invero, il primo rilievo della corte sembra non contrastare, "pur al di fuori del sindacato di comodo" (vietato dall'art. 17 l. 300 del 1970), con il criterio postreferendario, laddove si provveda all'individuazione, in via interpretativa, del tipo di partecipazione e del tipo di contratto che abilitino alla costituzione della r.s.a. in un modo che non ostacoli la libera dialettica sindacale, la quale anzi potrebbe venirne esaltata dalla più spinta valorizzazione della capacità di imporsi di un'organizzazione: il problema si sposta allora appunto sul piano interpretativo del nuovo assetto».

«Circa il rilievo fondato sulla necessità di evitare la frammentazione e dispersione dell'azione di autotutela, va semplicemente posto in luce che entrambi tali inconvenienti verrebbero a moltiplicarsi con l'abrogazione per incostituzionalità della nuova regola, producendo peraltro gli stessi effetti dell'accoglimento del quesito referendario c.d. "massimalista", invece bocciato dall'elettorato».

«Riguardo al passato — appunto in gioco nella specie — la conformità al dettato costituzionale della nuova regolamentazione deriva, oltre che dalle considerazioni prima svolte, dal fatto che ove un'organizzazione sia stata firmataria di precedenti contratti — e cioè abbia dimostrato la capacità di cui si è detto — avrà comunque diritto alla permanenza della sua

rappresentanza, a nulla rilevando che il contratto sia appunto anteriore. Per un verso, quindi, sussiste un criterio (discutibile ma) razionale di selettività anche alla luce dell'esistente. Per un altro verso, una rappresentanza sindacale non può ritenersi protetta dalle norme costituzionali (artt. 39 e 3 Cost.) per il sol fatto di essere stata costituita alla stregua di un criterio sostituito — e dalla volontà popolare — con un altro».

«Nel respingere il ricorso va solo aggiunto che l'affissione in azienda del documento di disconoscimento della r.s.a. non costituisce "in sè" condotta antisindacale, posto che una particolare pubblicità del fatto appariva ragionevole in considerazione del rilievo della novità della situazione sindacale, efficace da qualche giorno prima (28 settembre 1995: cfr. art. 1 comma 2 D.P.R. 312 del 1995)».

«La novità della questione rende equa la compensazione delle spese per metà, ex art. 92 cod. proc. civ.».

«La residua quota, liquidata dagli atti, in difetto di nota, in L. 1.250.000, segue la soccombenza».

P.Q.M.

«Rigetta il ricorso»,

«dichiara compensate per metà le spese»;

«condanna l'associazione ricorrente a pagare alla società la residua quota, che liquida in L. 1.250.000».

B. Pretura di Monza 18 novembre 1995 - Est. Gardoni - FLMU/CUB c. Candy Elettrodomestici s.r.l.

L'abrogazione della lett. a) e, parzialmente, della lett. b) dell'art. 19 St. lav. in seguito alla consultazione referendaria dell'11 giugno 1995 preclude solo per il futuro la costituzione di nuove r.s.a. secondo il vecchio criterio, ma non scalfisce, provocandone la caducazione, quelle sorte in vigore della disciplina precedente nell'ambito di associazioni sindacali in possesso dei relativi requisiti (secondo il Pretore il "fatto compiuto", e cioè la costituzione della r.s.a., deve essere governato dalla legge imperante nel tempo in cui esso avvenne, ancorché del fatto stesso siano pendenti gli effetti). Pertanto costituisce comportamento antisindacale, come tale reprimibile alla stregua dell'art. 28 St. lav., il disconoscimento di r.s.a. legittimamente costituita ai sensi dell'art. 19 vecchio testo prima della sua modificazione in seguito a referendum.

«Il Pretore, sciogliendo la riserva»;

«letti gli atti ed i documenti di causa»;

«visti gli artt. 28, 19 e ss. della L. 20 maggio 1970 n. 300 e l'art. 1 del D.P.R. 28 luglio 1995 n. 312; osserva quanto segue».

«È noto che il D.P.R. 28 luglio 1995 n. 312, in esito alla recente consultazione referendaria dell'11 giugno 1995, ha abrogato la lett. a) e, parzialmente, la lett. b) dell'art. 19, comma 1, della L. 20 maggio 1970 n. 300, sicché il testo della norma predetta risulta, ora, così formulato:

“Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva”».

«Unico criterio selettivo, ai fini dell'ammissione alla legislazione di sostegno, è oggi rappresentato, pertanto, dalla sottoscrizione di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva».

«La questione sottoposta all'esame del giudicante è se detta parziale abrogazione dell'art. 19 L. 300/1970 incida sulle R.s.a. costituite, vigenti la precedente disciplina, nell'ambito di una associazione sindacale sprovvista del requisito fissato dalla nuova norma, privandole della possibilità di continuare ad operare ed a fruire dei diritti sindacali di cui al titolo III dello Statuto, o se, al contrario, le R.s.a. esistenti sopravvivano alla riforma».

«Il problema si pone in quanto la R.s.a. della Federazione Lavoratori Metalmeccanici Uniti, aderente alla CUB — Confederazione Unitaria di Base, è stata costituita nell'ottobre del 1994 secondo i criteri di rappresentatività stabiliti dal vecchio testo dell'art. 19 e la ricorrente — il dato è pacifico — non possiede il requisito voluto dall'attuale art. 19, non essendo associazione sindacale firmataria di contratti collettivi applicati dalla Candy Elettrodomestici s.r.l. La società ha, perciò, comunicato alla ricorrente che a decorrere dall'entrata in vigore della nuova norma avrebbe disconosciuto la rappresentanza sindacale e, conseguentemente, negato i diritti attribuiti dallo Statuto dei lavoratori (cfr. doc. n. 9 fasc. ricorrente)».

P. Monza
18 novembre 1995

P. Monza
18 novembre 1995

«A parere di questo Pretore, ai fini della risoluzione del quesito, non può prescindersi dalla formulazione letterale della norma, che costituisce il principale canone ermeneutico cui fare riferimento. In proposito si osserva che l'art. 19, sia nella precedente che nella nuova formulazione, utilizza solo l'espressione "costituite" ("rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite"), evidenziando esclusivamente il momento iniziale della vita delle R.s.a. La norma, pertanto, disciplina unicamente la genesi delle rappresentanze sindacali aziendali, stabilendo quali requisiti debbano sussistere affinché possano venire in essere. Si rileva, quindi, che il D.P.R. 28 luglio 1995 n. 312, all'art. 1, comma 2, prevede che l'abrogazione di cui al comma 1 abbia effetto decorsi sessanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto stesso nella G.U. Essendo stato il decreto pubblicato sulla G.U. Serie generale n. 176 del 29 luglio 1995, l'abrogazione ha effetto a far tempo dal 28 settembre 1995. È espressamente esclusa, di conseguenza, ogni efficacia retroattiva della norma».

«Il riferimento al solo momento generatore delle R.s.a. e la irretroattività della norma, nel testo risultante dall'abrogazione, inducono a ritenere che essa precluda solo per il futuro la costituzione di nuove R.s.a. secondo il vecchio criterio ma non scalfisca, provocandone la caducazione, quelle sorte nel vigore della disciplina precedente nell'ambito di associazioni sindacali in possesso dei relativi requisiti. E, ciò, nonostante il perdurare nel tempo degli effetti dell'atto generatore».

«Infatti, nell'applicazione del principio della irretroattività della legge, quando si tratti di situazioni che non si esauriscano in un determinato istante ma continuino nel tempo, è prevalsa, in giurisprudenza, la "teoria del fatto compiuto", secondo cui la legge nuova non estende la propria efficacia ai rapporti precedentemente sorti o già esauriti, né a quelli ancora in vita se in tal modo si incida sull'efficacia originaria del fatto che li ha generati».

«La Suprema Corte ha, in proposito, affermato: "Il principio della irretroattività della legge preclude l'applicazione della legge nuova non soltanto ai rapporti giuridici esauriti prima della sua entrata in vigore, ma anche a quelli sorti anteriormente ed ancora in vita se in tal modo si disconoscono gli effetti già verificatisi nel passato e si venga a togliere efficacia, in tutto o in parte, alle conseguenze attuali e future di essi. Lo stesso principio comporta, invece, che la nuova legge sia applicata ai fatti, agli status e alle situazioni esistenti o sopravvenute, ancorché conseguenti ad un fatto passato, quando essi, ai fini della disciplina disposta dalla nuova legge, debbano essere presi in considerazione in se stessi, prescindendo dal collegamento col fatto generatore, del quale resta esclusa la modificazione di disciplina giuridica". (Cfr. Cass. 31 marzo 1983 n. 2351, nonché Cass. 3 marzo 1979 n. 1350; Cass. 13 agosto 1981 n. 4905; Cass. 27 febbraio 1987; Cass. 17 novembre 1994 n. 9724)».

«Il fatto compiuto deve essere, pertanto, governato dalla legge imperante nel tempo in cui esso avvenne, ancorché del fatto stesso siano pendenti gli effetti».

«Nella specie, la R.s.a. della Flm Uniti è stata legittimamente costituita vigente la precedente disciplina, in quanto l'associazione sindacale era in possesso dei titoli allora richiesti (cfr. doc. nn. 6, 7 e 8 fasc. ricorrente). La nuova legge, che detta differenti criteri, non può, pertanto, ripercuotersi su una fattispecie già perfezionatasi. Ne deriverebbe, altrimenti argomentando, il disconoscimento degli effetti costitutivi già verificatisi nel passato e si toglierebbe efficacia alle conseguenze attuali e future di essi».

«Né può dirsi, come sostenuto dalla convenuta, che il venir meno del sistema di accesso ai diritti sindacali, sul quale la R.s.a. fondava la propria legittimazione, ne abbia comportato la caducazione, considerato che nell'ordinamento non esisterebbe più una norma che garantisca alle R.s.a., prive dei requisiti attualmente utili, i diritti di cui al titolo III St. lav.».

«In primo luogo va affermato che l'entrata in vigore di una nuova legge non comporta che quella abrogata cessi di avere efficacia per le situazioni del suo tempo. L'abrogazione del testo precettivo, infatti, fa sì che la norma vecchia perda efficacia normativa "de futuro" ma essa può conservare la propria operatività in relazione a determinati rapporti del passato».

«In secondo luogo deve evidenziarsi che l'abrogazione referendaria non riguarda l'organo sindacale in sé considerato, vale a dire la R.s.a., che continua a sopravvivere, ma solo il criterio di costituzione della stessa. Le R.s.a. già costituite, pertanto, sopravvivono in virtù della propria legittima costituzione in base alla norma vigente nel momento in cui essa si è attuata e del fatto che la struttura sindacale legittimata a fruire dei diritti e delle prerogative di cui al titolo III dello Statuto non è venuta meno in conseguenza della modifica referendaria».

«Alla stregua delle considerazioni sopra esposte il comportamento della Candy Elettrodomestici s.r.l., che si sostanzia nel disconoscimento della R.s.a. della FLM Uniti e nella negazione dei diritti garantiti dalla L. n. 300 del 1970 alla associazione sindacale ed ai lavoratori ad essa aderenti, va qualificato come oggettivamente antisindacale e, come tale, va represso».

«Ne consegue l'obbligo della Candy Elettrodomestici s.r.l. di riconoscere la R.s.a. costituita e di consentire alla stessa ed ai suoi membri — dirigenti Siano Romilda e Soldani Maria l'esercizio dei diritti di cui agli artt. 20 e ss. dello Statuto dei lavoratori».

«La fondatezza della domanda comporta la condanna della resistente al pagamento delle spese di lite, liquidate in dispositivo».

P. Monza
19 dicembre 1995

P.Q.M.

«Il pretore, visto l'art. 28 della L. 20 maggio 1970 n. 300»,

DICHIARA

«antisindacale il comportamento posto in essere dalla Candy Elettrodomestici s.r.l., consistente nel disconoscimento della R.s.a. costituita dalla FLM Uniti e nella conseguente negazione dei diritti e delle prerogative di cui agli artt. 20 e ss. l. n. 300 del 1970 ai membri — dirigenti della R.s.a. Siano Romilda e Soldani Maria»;

ORDINA

«alla Candy Elettrodomestici s.r.l.:

— di riconoscere la R.s.a. FLM Uniti già costituita con i suoi membri - dirigenti Siano Romilda e Soldani Maria;

— di riconoscere alla R.s.a. FLM Uniti ogni diritto alla stessa derivante per tale qualifica dalla legge e dal CCNL applicato e, in particolare, il diritto alla convocazione di assemblee ed ai permessi sindacali ex artt. 20 e 23 St. lav.;

— di non reiterare il comportamento dichiarato antisindacale»;

CONDANNA

«la Candy Elettrodomestici s.r.l. al pagamento delle spese del presente giudizio, liquidate in complessive L. 4.000.000».

«Decreto immediatamente esecutivo».

C. Pretura di Monza 19 Dicembre 1995 - Est. Padalino - FLMU-CUB c. Siemens Telecomunicazioni S.p.A.

In seguito al D.P.R. n. 312/95, che ha riformulato l'art. 19 della legge n. 300/1970, unico presupposto per la costituzione e l'esistenza delle r.s.a. è la concreta capacità delle associazioni richiedenti di imporsi quali interlocutori nelle trattative negoziali e di stipulare contratti collettivi anche aziendali. Tale presupposto deve necessariamente sussistere per le r.s.a. costituite in seguito all'entrata in vigore del D.P.R. n. 312/95, così come per quelle già esistenti, essendo venuta meno l'impalcatura normativa, oggetto dell'intervento referendario, in base alla quale venivano tratti gli indici di rappresentatività oggi non più richiesti.

La conquista della rappresentatività richiesta dall'art. 2 del D.P.R. n. 312/95 non può avvenire mediante l'appropriazione di una capacità negoziale espressa da un diverso organismo (il Consiglio di fabbrica) nonostante al suo interno sia presente un appartenente al sindacato.

«Il Pretore sciogliendo la riserva di cui all'udienza del 2 dicembre 1995:

letti gli atti ed i documenti di causa:

viste le deduzioni e le controdeduzioni delle parti:

visti gli artt. 19 e ss., 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300:

ritenuto che, quanto alla legittimazione attiva nel presente procedimento del sindacato ricorrente, essa è ormai del tutto pacifica, essendo la F.L.M.U. una realtà di carattere nazionale, come, del resto, risulta diffusamente attestato in diverse pronunce di merito, anche di questo Ufficio;

rilevato che l'organizzazione ricorrente deduce in questa sede l'antisindacalità del comportamento posto in essere dalla società resistente, consistito nel disconoscimento — a far tempo dal 28.9.1995, a seguito della parziale abrogazione disposta dall'art. 2 del d.p.r. n. 312/95 dell'art. 19 l. n. 300/70 — della r.s.a. costituita dalla F.L.M.U. presso lo stabilimento di Cologno Monzese, nonché del diritto del sig. Traini, componente del direttivo provinciale della stessa F.L.M.U., ai permessi di cui all'art. 30 l. n. 300/70;

osservato che, a seguito dell'intervento legislativo sopra indicato, l'art. 19 l. n. 300/70 attualmente dispone che «*Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad*

P. Monza
19 dicembre 1995

iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva";

rilevato che, ad avviso della F.L.M.U., la legittimazione della organizzazione sindacale ricorrente a costituire r.s.a., anche a seguito dell'intervenuta modifica del quadro normativo, sarebbe comunque ipotizzabile per le seguenti ragioni:

1) in primo luogo, in quanto la F.L.M.U. sarebbe firmataria di contratti collettivi di lavoro applicati all'unità produttiva, avendo il sindacato ricorrente sottoscritto numerosi accordi, con l'intervento del sig. Traini, alcuni dei quali sono attualmente applicati presso l'unità produttiva di Cinisello;

2) inoltre, poiché l'abrogazione parziale dell'art. 19 l. n. 300/70 ad opera dell'art. 2 del d.p.r. n.312/95 non avrebbe effetto retroattivo e, quindi, non inciderebbe sulle situazioni di fatto esistenti al momento dell'intervenuta abrogazione, per le r.s.a. costituite in epoca precedente il 28.9.1995 (data dalla quale esplica la sua efficacia il d.p.r. n. 312/95) opererebbe la disciplina normativa previgente, con conseguente legittimità di tutte le r.s.a. che, al momento della loro costituzione, possedevano i requisiti di cui all'art. 19 della l. n. 300/70 nella formulazione precedente la novella del 1995;

3) infine, sia pure in via subordinata, la F.L.M.U. ipotizza l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 l. n. 300/70 nella sua attuale formulazione, in quanto concederebbe la legittimazione alla costituzione di r.s.a. esclusivamente alle associazioni sindacali che abbiano stipulato contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, sovvertendo, così, le ragioni che, in passato, avevano portato la Corte Costituzionale ad affermare la legittimità della norma. In sostanza, secondo la F.L.M.U., il contrasto con i principi costituzionali deriverebbe dalla subordinazione del riconoscimento delle r.s.a. alle unilaterali determinazioni del datore di lavoro, circostanza che costituirebbe un attentato alla libertà sindacale ed un condizionamento dell'attività del sindacato, costretto alla affannosa ricerca di accordi esclusivamente al fine di poter usufruire delle prerogative di cui all'art. 19 l. n. 300/70 e anche senza il possesso di un effettivo grado di rappresentatività all'interno o all'esterno dell'azienda; osservato che la parziale novella dell'art. 19 l. n. 300/70 ad opera del d.p.r. n. 312/95, è intervenuta a seguito di *referendum* abrogativo e che, la norma in questione era stata oggetto di due distinti quesiti referendari, entrambi dichiarati ammissibili dalla Corte Costituzionale, con sentenza 12 gennaio 1994, n. 1. Il secondo, come precisato nella stessa pronuncia, esprimeva "l'intendimento (massimale) dei promotori di ottenere l'abrogazione di tutti i criteri di 'maggiore rappresentatività' adottati dal citato art. 19, 1° comma, lett. a) e b) per la selezione delle rappresentanze sindacali aziendali destinatarie dei diritti e delle tutele previste nel titolo II l. n. 300 del 1970". Dal primo, invece "— legato al secondo da una relazione logica di alternatività subordinata — risulta l'intendimento (minimale) di ottenere almeno l'abrogazione dell'indice presuntivo di rappresentatività previsto dalla lettera a) e l'abbassamento alla soglia aziendale della soglia minima di verifica della rappresentatività effettiva prevista dalla lett. b)". E, come precisato dalla stessa Corte, "gli esiti dell'eventuale approvazione del referendum sono coerenti con le finalità perseguite" e, comunque, "...nel caso di votazione favorevole ad entrambi. Il risultato del referendum *sub I* sarebbe allora assorbito nel risultato del referendum *sub II*";

rilevato che l'esito del *referendum*, svoltosi l'11 giugno 1995, ha determinato l'accoglimento dell'ipotesi "minima" di abrogazione dell'art. 19 l. n. 300/70 e, quindi, ha determinato l'abrogazione dell'indice di rappresentatività di cui alla lett. a) della citata norma, nonché, quanto alla lett. b) l'abbassamento al livello aziendale dell'indice di rappresentatività che, in precedenza, la norma oggetto del quesito collegava alla stipulazione, da parte di associazioni sindacali diverse da quelle di cui alla lettera a) di contratti collettivi di lavoro nazionali o provinciali applicati nell'unità produttiva;

ritenuto, pertanto, che, a fronte dell'accoglimento dell'ipotesi « minima » la bocciatura da parte dell'elettorato di quella « massima » di abrogazione dell'art. 19 l. n. 300/70, non può che interpretarsi, in coerenza con le finalità perseguite dai promotori del *referendum* nel senso di ancorare saldamente la costituzione o, comunque, l'esistenza delle r.s.a. alla concreta capacità delle associazioni sindacali nel cui ambito le r.s.a. vengano create di assumere, quantomeno a livello aziendale, il ruolo di effettivo interlocutore del datore di lavoro sul terreno della trattativa e della effettiva stipulazione di contratti;

rilevato che l'art. 2 del d.p.r. n. 312/95 ha pienamente recepito la volontà popolare espressa con il *referendum* dell'11 giugno 1995, in relazione alle questioni sollevate dal sindacato ricorrente va osservato che: la questione *sub 1)* appare smentita dalle circostanze di fatto

dedotte dalla società resistente, poiché la F.L.M.U., per mezzo del sig. Traini non risulta firmataria di contratti collettivi di lavoro applicati all'unità produttiva. In particolare:

— il Traini venne eletto componente del Consiglio di Fabbrica presso la società resistente il 28 agosto 1990;

— da quella data, lo stesso Traini ha preso parte alle trattative concluse tra il Consiglio di Fabbrica e la Siemens Telecomunicazioni S.p.A., sottoscrivendo in tale veste alcuni accordi aziendali;

— in data 16 luglio 1993, il Traini venne nominato dalla F.L.M.U. dirigente della r.s.a. costituita dall'organizzazione sindacale ricorrente;

— i contratti collettivi, sottoscritti dal Traini e prodotti dalla F.L.M.U., risultano stipulati tra il 31 marzo 1992 ed il 18 febbraio 1993, in epoca, quindi, precedente la costituzione della r.s.a. ad opera della stessa F.L.M.U.».

«In questo contesto di riferimento, non si vede come la F.L.M.U. possa ricondursi alle associazioni “firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva” ai sensi dell'art. 2 del d.p.r. n. 312/95. La sottoscrizione da parte del Traini, nella sua qualità di componente del Consiglio di Fabbrica e prima della costituzione della r.s.a. da parte del sindacato ricorrente, di alcuni accordi collettivi, non integra di per sé un atto vincolante per l'associazione sindacale cui aderisca il lavoratore che, come componente di un organismo quale il Consiglio di Fabbrica, eletto da tutti i lavoratori, risponde del proprio operato esclusivamente a coloro che gli hanno conferito, mediante l'elezione, il mandato. Nè, del resto, come pare adombrare il sindacato ricorrente, la conquista della rappresentatività richiesta dall'art. 2 del d.p.r. n. 312/95 potrebbe avvenire mediante l'appropriazione di una capacità negoziale espressa da un diverso organismo (il Consiglio di Fabbrica) all'interno del quale sia presente un appartenente al sindacato, nella specie il Traini. Infatti, la sottoscrizione da parte del Traini di accordi, invocata dalla F.L.M.U. ai fini della possibilità di costituire la r.s.a. secondo l'attuale normativa, non integra affatto un indice di rappresentatività dell'associazione sindacale in quanto frutto di accordi intervenuti tra il datore di lavoro ed un organismo del tutto indipendente ed autonomo dalla stessa F.L.M.U., come da altre associazioni sindacali, quale è il Consiglio di Fabbrica, alla cui attività negoziale non può riportarsi il sindacato ricorrente al fine di attribuirsi la qualifica di parte di un contratto che risulta stipulato tra soggetti terzi e, comunque, in epoca anteriore alla costituzione della r.s.a., la questione *sub* 2) posta dalla F.L.M.U. fa leva su un presunto principio di irretroattività delle attuali disposizioni in tema di costituzione delle r.s.a. in buona sostanza, nonostante l'esito referendario, secondo la F.L.M.U. per le r.s.a. costituite, come nel caso di specie, prima dell'entrata in vigore dell'art. 2 del d.p.r. n. 312/95, vi sarebbe una sorta di indifferenza alla intervenuta modifica, poiché la norma, riferendosi alla “costituzione” delle r.s.a., non estenderebbe i propri effetti a quelle già legittimamente costituite prima del *referendum*, nel rispetto dei criteri dettati dall'art. 19 l. n. 300/70».

«La tesi del sindacato ricorrente urta visibilmente contro l'interpretazione del testo dell'art. 19 l. n. 300/70 alla luce della modifica dello stesso intervenuta ad opera del *referendum* popolare dell'11 giugno 1995».

«Come già chiarito, i quesiti referendari riguardavano due distinti percorsi di intervento sull'art. 19 l. n. 300/70. Quello “massimo”, nel caso di approvazione, avrebbe cancellato qualsiasi richiamo ad indici di rappresentatività per la costituzione di r.s.a.. Quello “minimo”, invece, ampliando gli indici di rappresentatività all'intervento dell'associazione sindacale nella dinamica contrattuale anche soltanto di livello aziendale, mediante l'eliminazione del requisito presuntivo di rappresentatività di cui alla lett. *a*) intendeva ridurre i limiti già esistenti per la costituzione delle r.s.a. alla sola capacità delle associazioni sindacali di partecipare al procedimento formativo del contratto collettivo anche aziendale, quale sintomo di una concreta forza e di una indubbia rappresentatività del sindacato».

«Orbene, questo secondo percorso di intervento, che ha trovato accoglimento nella volontà popolare, è stato seguito dal d.p.r. n. 312/1995 che ha riformulato l'art. 19 l. n. 300/70 e introdotto, come unico presupposto per la costituzione e l'esistenza delle r.s.a., la concreta capacità delle associazioni richiedenti di imporsi quale interlocutore nelle trattative negoziali e di stipulare contratti collettivi anche aziendali. Ma questo presupposto, richiesto peraltro dalla volontà popolare, deve necessariamente sussistere per le r.s.a. costituite in seguito all'entrata in vigore del d.p.r. n. 312/95, così come per quelle già esistenti, essendo venuta meno l'impalcatura normativa, oggetto dell'intervento referendario, in base alla quale venivano tratti gli indici di rappresentatività oggi non più richiesti».

«In altri termini, se gli esiti del *referendum* devono essere coerenti con le finalità perseguite

P. Monza
19 dicembre 1995

P. Monza
19 dicembre 1995

dai promotori, l'approvazione in sede referendaria dell'ipotesi "minima" di intervento sull'art. 19 l. n. 300/70, è indubbiamente espressiva di un'esigenza, rafforzata dalla mancata approvazione dell'ipotesi "massima", di ridisegnare l'ambito di costituzione delle r.s.a. con riferimento ad associazioni sindacali munite di determinate caratteristiche. Esigenza che sarebbe apertamente contraddetta dal mantenimento di r.s.a. che sono state in passato costituite sulla base di presupposti normativi che la volontà popolare ha inteso radicalmente espungere dall'ordinamento. In questa prospettiva, solo l'accoglimento della proposta di totale abrogazione degli indici di rappresentatività di cui all'art. 19 l. n. 300/70 non avrebbe potuto incidere sulle r.s.a. già esistenti, per la ovvia ragione che la scomparsa di tali indici normativi avrebbe affrancato il sistema delle r.s.a. dalla sussistenza di presupposti di effettività in capo alle associazioni sindacali ad esse collegate. Risulterebbe, invece, apertamente contraria al sistema disegnato a seguito del *referendum* popolare la attuale permanenza di r.s.a. che, di fatto, siano sprovviste dei requisiti, sia pure minimi, che devono oggi assistere il processo formativo delle r.s.a., in quanto si tratterebbe di organismi collegati ad associazioni sindacali carenti di quel grado di effettività che la stessa volontà popolare ha inequivocabilmente inteso mantenere;

ritenuto, infine, che non appare fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 l. n. 300/70, sollevata, in via subordinata, dalla F.L.M.U. in relazione agli artt. 3 e 39 della Costituzione;

rilevato, infatti, che il sindacato ricorrente ipotizza in realtà un intervento additivo della Corte Costituzionale sulla attuale formulazione dell'art. 19 l. n. 300/70 che, come chiarito, in ordine al livello di rappresentatività richiesto per la costituzione delle r.s.a., è ampiamente espressivo della volontà popolare emersa dal recente *referendum*;

considerato che, nei precedenti interventi richiamati dalla stessa F.L.M.U., la Corte Costituzionale (sent. n. 54/1974, n. 334/1988 e n. 30/1990) ha diffusamente chiarito come il principio di parità, costituzionalmente garantito, non possa essere inteso in senso assoluto e che le diversificazioni, operate nel vecchio testo dell'art. 19 l. n. 300/70, tra la posizione di associazioni sindacali caratterizzate da una specifica capacità rappresentativa e di quelle con una inferiore forza rappresentativa, apparivano ampiamente giustificate dalla necessità, avvertita dal legislatore, di una piena corrispondenza tra una concreta capacità di rappresentare gli interessi sindacali e l'attribuzione dei diritti e delle prerogative previsti dalla l. n. 300/70. Il tutto nell'ambito di una normativa che, in presenza dei necessari requisiti, non circoscriveva affatto il numero dei soggetti cui spettano diritti ulteriori, quali quelli di cui agli artt. 19 e ss. l. n. 300/70, rispetto alla generalità delle associazioni sindacali esistenti; ritenuto che l'attuale formulazione dell'art. 19 l. n. 300/70, appare del tutto coerente con i principi sopra descritti e che la norma è pienamente conforme con l'esigenza avvertita dalla stessa volontà popolare che ha respinto la richiesta di totale abrogazione dei criteri selettivi posti dall'art. 19 l. n. 300/70, di collegare la costituzione di r.s.a. al possesso in capo all'associazione sindacale della capacità di imporsi quale interlocutore negoziale del datore di lavoro; osservato che, mediante l'intervento additivo richiesto, di fatto la F.L.M.U. mira all'introduzione nell'attuale testo dell'art. 19 l. n. 300/70 di ulteriori criteri di valutazione della rappresentatività del sindacato richiedente, con particolare riferimento ad indici di natura extraziendale. Operazione che da un lato è in evidente contrasto con l'esito del recente *referendum* e che, dall'altro, richiederebbe, quantomeno, una diversa e più esplicita prospettazione della questione di legittimità costituzionale che, però, si tradurrebbe nella attribuzione alla Consulta di un potere di intervento normativo sicuramente ad essa estraneo; rilevato, infine, che, nel nuovo testo dell'art. 19 l. n. 300/70, il richiamo alla contrattazione collettiva anche di livello aziendale e, quindi, allo strumento negoziale quale indice di rappresentatività dell'associazione sindacale non si traduce affatto, come ipotizza il sindacato ricorrente, in una subordinazione della concessione delle r.s.a. all'arbitrio della controparte datoriale; ritenuto, in proposito, che la capacità di un'associazione sindacale di imporsi alla controparte quale interlocutore negoziale non può affatto dipendere da una mera scelta del datore di lavoro, ma si ricollega esclusivamente al consenso dei lavoratori che il sindacato è in grado di raccogliere intorno a sé, in virtù del dinamismo e della forza attrattiva che riesce ad esprimere e rilevato, comunque, che qualsiasi condotta datoriale, mirante a precostituirsi un falso interlocutore in associazioni sindacali sprovviste di una reale rappresentatività, incontrerebbe la sanzione di cui all'art. 17 l. n. 300/70;

ritenuto, pertanto, che la attuale formulazione dell'art. 19 l. n. 300/70 nel contesto più ampio della normativa statutaria, non consente affatto all'imprenditore di comprimere la libera dialettica sindacale in azienda e che la capacità di accedere allo strumento negoziale

costituisce una variabile dipendente soltanto dalla forza di imporsi quale interlocutore da parte delle singole associazioni sindacali, in linea con le ragioni a fondamento del percorso referendario che ha incontrato il consenso popolare»,

P.Q.M.

«Il Pretore, visto l'art. 28 l. n.300/70, rigetta il ricorso».

«I non univoci orientamenti giurisprudenziali in materia giustificano una integrale compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio».

P. Padova
13 ottobre 1995

D. Pretura di Padova 13 ottobre 1995 - Est. Campo- FLMU c. Soc. Firema.

In seguito alla intervenuta abrogazione degli articoli 19, comma 1 lett. a) e 26 Legge n. 300/1970 non possono più essere ordinati al datore di lavoro comportamenti che si fondino sulle norme abrogate. Pertanto non costituisce comportamento antisindacale ai sensi dell'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori il mancato versamento da parte del datore di lavoro dei contributi previsti dall'articolo 26 dello Statuto dei lavoratori, il mancato riconoscimento di una r.s.a. costituita ai sensi del comma 1 lett. a) dell'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori e la mancata concessione di assemblea e di permessi sindacali a detta r.s.a. (nel caso di specie il Pretore ha ritenuto non sussistere più il diritto di un sindacato a mantenere in vita una r.s.a. costituita ai sensi dell'articolo 19, comma 1 lett. a), una volta venuto meno, in seguito al referendum dell'11 giugno 1995, il requisito del collegamento con il sindacato maggiormente rappresentativo sul piano nazionale).

«Il Pretore sciogliendo la riserva che precede, osserva:

va anzitutto disattesa l'eccezione preliminare sollevata dalla resistente, relativamente al difetto di rappresentanza del sindacato ricorrente».

«In proposito va rilevato che il ricorso contiene la menzione della qualità di coordinatore provinciale del sindacato ricorrente del sig. Chioatto: dai documenti allegati al ricorso (cfr. doc. 1 e doc. 10) emerge inoltre la nomina del sig. Chioatto a coordinatore provinciale e l'esistenza dei poteri rappresentativi in capo a questo organo della associazione».

«Nel merito, si ritiene che difetti l'interesse ad agire in capo al sindacato ricorrente, col conseguente rigetto della domanda».

«Il giudizio si fonda sulla applicabilità, a seguito del referendum abrogativo del 11.6.95 e del d.p.r. n. 312/1995, dal 28/9/1995 è cessata la vigenza degli art. 19, comma 1 lett. a) e 26, l. n. 300/1970».

«Le conseguenze della intervenuta abrogazione sono quindi nel senso che, alla data di pronuncia del provvedimento, non possono essere ordinati al datore di lavoro comportamenti che si fondino sulle norme abrogate».

«Infatti, in applicazione dell'art. 113 c.p.c., il diritto deve essere applicato con riferimento alla data della pronuncia e non della domanda, con il dovere del giudice di applicare sempre lo *ius superveniens*, anche se le parti non vi abbiano fatto riferimento (cfr. Cass. 16/2/1970 n. 367)».

«Sono opportune alcune premesse».

«Ambito e funzione del procedimento ex art. 28, l. n. 300/1970».

«La norma ha introdotto nel nostro ordinamento un procedimento speciale, di natura sommaria, diretto a reprimere le condotte dei datori di lavoro contrastanti con la libertà di attività sindacale nei luoghi di lavoro».

«La particolare struttura del procedimento e l'ambito dei poteri repressivi riconosciuti al giudice richiedono necessariamente il requisito della attualità della condotta antisindacale o della permanenza dei suoi effetti (cfr. Cass. 5/4/1991 n. 1364)».

«L'esame della vasta giurisprudenza formatasi sul punto, consente di evidenziare che il requisito della attualità è stato ritenuto sussistente anche nelle ipotesi di comportamenti cessati ma suscettibili di ripetizione, legittimando così provvedimenti di condanna in futuro».

«La stessa conclusione si desume dalla questione concernente la ammissibilità delle pronunce di mero accertamento adottate ai sensi dell'art. 28, apparentemente non previste dalla formulazione letterale della norma».

«Sul punto, l'orientamento prevalente ha ritenuto che l'ammissibilità di simili pronunce presuppone pur sempre il permanere di situazioni di incertezza relativamente all'ambito o alle modalità di esercizio di libertà sindacali contestate dal datore di lavoro, riferendo così

P. Padova
13 ottobre 1995

il requisito della attualità alla incertezza giuridica conseguente ai comportamenti datoriali denunciati».

«Conseguenze sulle domande proposte».

«Se quello della attualità dei comportamenti o del permanere dei loro effetti è il limite alla esperibilità del procedimento speciale, fermo restando il diritto del sindacato di promuovere un ordinario giudizio di cognizione, deve ritenersi che nel caso in esame le condotte denunciate debbano considerarsi esaurite nel tempo e non suscettibili di ripetizione, proprio per la modifica della disciplina legislativa intervenuta».

«La domanda si articola infatti su tre comportamenti:

- 1) il mancato versamento dei contributi previsti dall'art. 26, l. n. 300/1970.
- 2) il mancato riconoscimento della r.s.a.;
- 3) la mancata concessione di assemblea e di permessi sindacali».

«Relativamente al primo punto, si ritiene che la condotta, consistita nel mancato versamento del contributo del giugno 1995, debba considerarsi esaurita e non suscettibile di ripetizione, a seguito della abrogazione dell'art. 26, l. n. 300/1970».

«Non esistendo più il diritto del sindacato ricorrente di percepire i contributi, la condotta denunciata può essere considerata un inadempimento di una obbligazione preesistente idoneo a fondare una domanda di pagamento proposta nelle forme ordinarie, ma, allo stato inidonea a fondare la tutela prevista dall'art. 28, l. n. 300/1970».

«Analogamente deve argomentarsi a proposito della domanda concernente la costituzione della r.s.a.».

«In proposito va osservato che il sindacato ricorrente avrebbe avuto il diritto di costituire la r.s.a. in base all'art. 19, lett. a), l. n. 300/1970, trattandosi di sindacato maggiormente rappresentativo sul piano nazionale».

«Ciò comporterebbe una pronuncia di accertamento del diritto del sindacato di costituire una r.s.a.».

«Tuttavia la questione deve essere affrontata dal punto di vista del diritto del sindacato a mantenere la r.s.a. anche dopo l'abrogazione dell'art. 19, lett. a, poiché è solo questo diritto che, attualizzando la condotta antisindacale o la persistenza degli effetti, legittimerebbe il ricorso allo strumento di tutela previsto dall'art. 28, l. n. 300/1970».

«In proposito si ritiene che vada anzitutto chiarito che gli effetti abrogativi del referendum sono *ex nunc* e non *ex tunc*, come sostenuto dalla resistente che ricorre alla diversa categoria delle sentenze dichiarative della illegittimità costituzionale, la cui retroattività consegue all'effetto di annullamento della legge oggetto del giudizio. Viceversa, il referendum abrogativo ha gli stessi effetti di una legge abrogativa, disciplinati dall'art. 11 preleggi».

«Fatta questa premessa e muovendo dalla irretroattività della nuova disciplina originata dal referendum abrogativo dell'11/6/1995, si ritiene che non sussista il diritto del sindacato di mantenere in vita una r.s.a. una volta venuto meno il collegamento previsto dall'art. 19».

«La legislazione di sostegno introdotta dal tit. III della l. n. 300/1970 si applica proprio alle rappresentanze sindacali che si costituiscono in conformità con l'art. 19 e la speciale tutela viene riconosciuta proprio in forza del collegamento con le realtà sindacali selezionate dal legislatore».

«La r.s.a. non è quindi una realtà autonoma e staccata dal sindacato di riferimento, ma è un modo di svolgere attività sindacale che giustifica la legislazione promozionale solo se ricorrono i presupposti previsti dall'art. 19».

«Discende dalla funzione della legislazione di sostegno la necessità che il collegamento con i sindacati selezionati dall'art. 19 sia sussistente non solo al momento della costituzione della r.s.a., ma che permanga per tutta la vita della r.s.a., con la conseguenza che, venendo meno il collegamento previsto dall'art. 19, viene meno anche il corrispondente diritto di svolgere la attività sindacale prevista dal titolo III dello Statuto».

«In questo senso va rilevato che la legislazione di sostegno tende ad evitare una eccessiva frammentazione della rappresentanza sindacale, e che essa incide anche nella sfera dell'imprenditore, richiedendo, in questo caso, una proporzione con l'esercizio dei diritti sindacali, assicurata proprio dai requisiti previsti dall'art. 19».

«Il giudizio così formulato può anche essere desunto dalla motivazione adottata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 54/1974 che, trattando la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, lett. a), ha sottolineato come il legislatore, con l'adozione del criterio della maggiore rappresentatività, avesse indicato un elemento di valutazione».

«L'art. 19 adotta quindi un criterio di effettività della forza rappresentativa di un sindacato, nell'ambito di un sistema diretto a "circoscrivere le rappresentanze aziendali in un ambito

nel quale ai poteri ad esse riconosciuti faccia riscontro una effettiva capacità di rappresentanza degli interessi sindacali” (cfr. Corte Cost. n. 54/1974 cit.).».

«Sulla base del nuovo testo dell’art. 19, le funzioni inerenti alla rappresentanza sindacale previste dal titolo III sono quindi affidate a quei sindacati che, in quanto parti della contrattazione collettiva, garantiscono una rappresentatività aziendale qualificata, con la conseguente esclusione da questa sfera di diritti e funzioni sindacali riconosciute dall’ordinamento di quei sindacati che non risultano più rispondere agli indici di rappresentatività previsti dalla norma».

«Non si tratta quindi di dare applicazione retroattiva ad un fatto abrogativo, ma di applicare alla fattispecie la legge vigente al momento della decisione, affermando che dal 28/9/1995 il sindacato ricorrente ha perduto il diritto di costituire e mantenere una r.s.a. presso la società resistente».

«Anche sotto questo profilo, va comunque considerato che la regola della retroattività impedisce l’applicazione della legge risultante dalla abrogazione ai rapporti originati sotto la precedente disciplina quando essa tende a togliere efficacia, in tutto o in parte, al fatto generatore degli effetti giuridici attuali, mentre la nuova legge può essere applicata ai rapporti conseguenti di un evento passato, prescindendo dal collegamento col fatto generatore (cfr. Cass. 22/7/1971 n. 2433)».

«In base a questo principio, deve ritenersi che l’applicazione della nuova disciplina alla fattispecie in esame non incida sul fatto generatore degli effetti regolati, ma sia destinata a regolare le attuali condizioni della rappresentanza sindacale, prescindendo dalla sussistenza, al momento della costituzione della r.s.a., dei requisiti previsti dall’art. 19 e valutandone la presenza attuale».

«Questa conclusione si raccorda anche con la funzione della irretroattività che, espressione dei principi di autonomia negoziale che hanno permeato la legislazione codicistica, tutela la libertà e responsabilità individuale da successivi interventi del legislatore, assicurando così la certezza e l’equilibrio del contratto dalla legislazione futura. È per questo che la dottrina ha distinto le situazioni giuridiche contrattuali, assoggettate alla regola della irretroattività, dalle situazioni giuridiche non contrattuali, quale è appunto quella in esame, nelle quali prevale il principio della immediata applicazione della legge nuova».

«La conseguenza è nel senso che, al momento della decisione, non può essere adottato alcuno dei provvedimenti di condanna, inibitori, di accertamento, di rimozione degli effetti lesivi della condotta denunciata previsti dall’art. 28, l. n. 300/1970, difettando il requisito della attualità della condotta lesiva dei diritti sindacali».

«Per quel che riguarda la domanda sub 3), devono riproporsi le stesse argomentazioni svolte per la domanda sub a). Allo stato, il giudice dovrebbe limitarsi, in caso di accoglimento della domanda, a dichiarare la illegittimità del comportamento datoriale, ma non potrebbe, per il venir meno dei presupposti di legge, ordinare alla resistente di consentire l’assemblea o di concedere i permessi sindacali, stante il difetto di legittimazione dei richiedenti».

«Anche questi comportamenti vanno considerati esauriti e insuscettibili di reiterazione, stante la diversa disciplina applicabile, con la conseguente carenza di interesse del sindacato ricorrente».

«La complessità delle questioni trattate costituisce giusto motivo di compensazione tra le parti delle spese di lite». (*Omissis*).

P.Q.M.

«Respinge le domande».

«Dichiara interamente compensate tra le parti le spese di lite».

E. Pretura di Pistoia 22 settembre 1995 - Est. Amato - FLMU c. Soc. Breda Costruzioni Ferroviarie.

Per effetto dell’esito referendario dell’11 giugno 1995, il concetto di maggiore rappresentatività ai sensi dell’art. 19, legge n. 300/1970, sulla base del D.P.R. 312/1995, rimarrà «archeologia giuridica» a far data dal 27 settembre 1995. Pertanto la dichiarazione di antisindacalità del comportamento datoriale in relazione al diritto del sindacato maggiormente rappresentativo (ma che non abbia sottoscritto accordo alcuno che trovi applicazione nell’unità produttiva) di costituire rappresentanze sindacali aziendali e di godere esse r.s.a. di tutti i diritti e le prerogative di cui al titolo terzo della legge n. 300/1970 è limitata temporalmente alla vigenza del vecchio testo dell’art. 19 l. n. 300/1970, ossia fino al 27 settembre 1995.

P. Pistoia
22 settembre 1995

«A scioglimento della riserva, rileva in primo luogo quanto l'esito referendario dell'11 giugno 1995 (sui cui effetti "infra") renda palese il senso meramente "storico" della parte centrale e fondante della questione giuridica affrontata dalla parte in lite ed oggetto del presente decreto: la riflessione intorno a concetto e nozione di maggior rappresentatività ai sensi dell'art. 19 Stat. lav., sulla base del d.p.r. 312/95, rimarrà "archeologia giuridica" a far data dal 27 settembre 1995 (sebbene la locuzione continuerà ad essere presente in altri testi normativi e finalizzata a scopi diversi)».

«L'organizzazione ricorrente invoca la costituzione della r.s.a. ai termini della lett. a) art. 19 cit. che la convenuta S.p.A. nega eccependo che la CUB (cui la FLMU è affiliata) non abbia i connotati di confederazione maggiormente rappresentativa».

«1) Sebbene non formi esplicita eccezione da parte di Breda C.F. S.p.A., in memoria di costituzione la convenuta assume "ancor lungi dall'esser raggiunto" il requisito preliminare, d'ordine processuale richiesto dall'art. 28 l. n. 300 del 1970 della "nazionalità" dell'associazione sindacale che attraverso i suoi organismi locali agisca per l'asserita condotta antisindacale di un datore di lavoro».

«Il requisito in questione — ad avviso del giudicante, sulla scia della consolidata interpretazione dei giudici di merito — viene soddisfatto qualora nello statuto dell'associazione sia prevista la estensione tendenziale dell'organizzazione su tutto il territorio del paese e, di conseguenza, essa sia articolata in strutture periferiche coordinate e presenti in più regioni e province con presenza attiva — sebbene con caratteristiche intuitivamente diverse tra loro — ed effettiva. Non vi può essere dubbio che la FLMU non ponga limiti geografico-amministrativi alla sua diffusione/presenza e che questa circostanza sia vissuta nei fatti come testimonia l'ampia produzione documentata».

«2) Nell'economia del presente provvedimento è inutile ricordare le tappe e gli approdi definitivi dell'intenso lavoro giurisprudenziale intorno ai criteri per la rilevazione del vago concetto di "maggiormente rappresentativi" riferito dal legislatore del 1970 a quei soggetti confederali sindacali che sembravano in grado — come si disse eloquentemente allora — di bilanciare come contropotere il potere dell'imprenditore. Maggiore rappresentatività quale espressione di genuinità ed affidabilità dell'organizzazione».

«Vanno fatte due decisive precisazioni».

«a) La valutazione della sussistenza del carattere di m.r. non va condotta attraverso un mero giudizio di comparazione tra c.d. sindacati storici ed altre forme associative sindacali che, in competizione con quelli, ambiscono a rappresentare quote sempre più ampie del mondo del lavoro, bensì — come efficacemente chiarito (v. Trib. Milano 16/7/1994, RCDI, 1994, 795) — deve essere operata sull'intensità del requisito della rappresentatività, conseguenza di effettività ed operatività dell'organizzazione».

«b) La intensità — da considerare come epifenomeno della "maggiore" rappresentatività — non può non avere i caratteri della dinamicità e della potenzialità, nel senso che nessuna ipostatizzazione di criteri e di risultati è consentita giacché la m.r. — in altre parole — muta al mutare delle contingenze storico-sociali, economico-politiche, etc., in cui l'associazione si trova ad operare. Ed allora i quattro noti criteri estrapolati quali "caratteri" della m.r. di una confederazione vanno sempre considerati non staticamente ma nel loro aspetto "in progress", dando decisivo valore anche alla reale desumibile potenzialità espansiva della rappresentanza. Se così non fosse, sarebbe stato sufficiente (anche al fine di escludere decennali "affanni" degli interpreti) fissare soglie numeriche e percentuali, indicatori precisamente tarati che avrebbero consentito di riconoscere rappresentatività minima, media, maggiore e così via».

«I dati forniti in giudizio in merito alla rappresentatività della CUB, e su cui — al di là di considerazioni in ordine alla loro efficacia "sub specie" art. 19 — nemmeno la convenuta può seriamente insinuare dubbi, ad avviso del Pretore, consentono di dimostrare un ragguardevole numero di iscritti (almeno oltre 100 mila tra i lavoratori attivi); una pur non completa ma apprezzabile presenza sul territorio nazionale, tanto da escludere la mera "regionalità" ovvero da far ritenere al contrario la capacità di rappresentanza anche in realtà socio-culturali ed economiche differenti; la esistenza di una struttura pluricategoriale che, sebbene, non copra tutti i molteplici settori merceologici del mondo della produzione, ammessa della compresenza di fini unitari e non comparativi della scelta confederale; la gestione concreta degli interessi dei lavoratori esplicita nelle tradizionali forme dell'autotutela e del confronto contrattuale a tale ultimo aspetto, ha certamente ragione la difesa della convenuta allorché ricorda che tale requisito si acquista "sul campo" ovvero nella continua dinamica conflittuale dei rapporti di forza. Ma l'argomento rischia di provare

P. Pordenone
13 ottobre 1995

troppo laddove se ne voglia dedurre che, allora, se non si stipula contratti di un certo livello ovvero non si riesce a mobilitare grande parte dei lavoratori, non si assurgerà alla qualità di sindacato maggiormente rappresentativo. Da un canto, l'attività di contrattazione dipende da tante variabili che — sotto gli aspetti che qui interessano — non si può meccanicamente far derivare da una modesta, concreta quantità di prodotto contrattuale la non maggiore rappresentatività dell'organizzazione (a voler tacere del rischio di eteroreferenzialità datoriale che una prospettiva del genere palesa); dall'altra, proprio la vista potenzialità/dinamicità del concetto di maggiormente rappresentativo non consente di fissare soglie numeriche di partecipazione a forme di autotutela, sia riguardo ai lavoratori interessati sia riguardo alle occasioni decise dall'organizzazione sindacale. Peraltro, in atti vi è documentazione attestante una sicura e rimarchevole attività della CUB sotto questi profili».

«Dunque, in conclusione, deve ritenersi la CUB confederazione maggiormente rappresentativa e di conseguenza affermarsi il diritto della associazione ricorrente a costituire la r.s.a., ai sensi della lett. a) dell'art. 19 l. 300, presso l'impresa evocata in giudizio, il cui comportamento vessatorio di tale prerogativa sindacale si pone dunque lesivo delle posizioni della FLMU e passibile dei provvedimenti *ex art. 28 l. cit.*».

«3) In sede di discussione orale la difesa delle FLMU ha ritenuto superabile la questione relativa all'esito del referendum del giugno scorso (che ha eliminato il riferimento alla m.r. per la costituzione di r.s.a.), a seguito del quale r.s.a. possono essere costituite nell'ambito "delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva". Ed è pacifico che la FLMU non ha sottoscritto accordo alcuno che trovi applicazione presso lo Stabilimento Breda di Pistoia. Ha addotto la difesa dell'o.s. ricorrente che nel presente procedimento non va esaminata la questione, che eventualmente può porsi (successivamente al 27 settembre 1995, va ovviamente specificato) in un separato giudizio di accertamento. La pur astratta divisibilità di tale assunto non regge all'esame concreto delle questioni versate in atti dalle parti, in quanto la convenuta società ha chiesto espressamente — in subordine rispetto alla richiesta principale di reiezione del ricorso *ex art. 28* — di "limitare la condanna al periodo di vigenza dell'art. 19 St. Lav. nella formazione anteriore al referendum"».

«Questo Pretore ha, dunque, l'obbligo di esaminare tale prospettazione».

«La soluzione si palesa univoca alla luce di quella che — decorsi i 60 gg. previsti dal d.p.r. 29 luglio 1995 n. 312 — è (con efficacia ancor per poco prorogata in via sospensiva) la disciplina legislativa vigente. Anzi, dal punto di vista processuale, potrebbe per certi versi parlarsi — riguardo alla rimozione degli effetti della condotta antisindacale che devono permanere (la costituzione di r.s.a.) — di una sorta di carenza di interesse della organizzazione ricorrente ad una pronuncia di accoglimento ultrattiva della domanda».

«Comunque, sotto il profilo sostanziale il limite temporale invocato dalla Breda è insuperabile giacché la r.s.a. in parola non troverebbe più alcuna fonte di diritto a fondare la sua pretesa a permanere nell'unità produttiva "de qua"».

«Eventuale confermata presenza della r.s.a. FLMU in Breda potrà essere il frutto o di unilaterale decisione datoriale o di specifico accordo ovvero ancora scaturire dal subentrare delle condizioni sancite dal nuovo testo dell'art. 19 St. Lav.».

«L'esito della lite suggerisce la compensazione almeno parziale, delle spese di lite; è equa la misura dei 2/3, mentre il residuo terzo va posto a carico della convenuta».

P.Q.M.

«Dichiara antisindacale il comportamento della Breda Costruzioni Ferroviarie S.p.A. ed il conseguente diritto della FLMU di Pistoia di costituire la r.s.a. nello stabilimento di detta società e di godere essa r.s.a. di tutti i diritti e le prerogative di cui al titolo terzo della l. 300/70, con il limite temporale della vigenza del vecchio testo dell'art. 19 l. 300/70, ossia fino al 27 settembre 1995; compensa per 2/3 le spese del procedimento tra le parti e condanna la convenuta società alla rifusione del residuo terzo, liquidato in L. 830.000 (L. 7000 per spese vive)».

F. Pretura di Pordenone 13 ottobre 1995 - Est. Passannante - FLMU di Pordenone c. Zanussi Elettrodomestici S.p.A.

Alla luce del nuovo assetto dell'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori, come modificato in seguito al referendum dell'11 giugno 1995, la rimozione degli effetti del comportamento

P. Pordenone
13 ottobre 1995

antisindacale di cui all'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori con riferimento alla costituzione di r.s.a. ha significato pratico solo se l'associazione sindacale ricorrente sia "firmataria di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva" (nel caso di specie il Pretore ha ritenuto non sussistere il presupposto per l'esame nel merito del ricorso in quanto la FLMU — Federazione Lavoratori Metalmeccanici Uniti di Pordenone non risulta firmataria di contratti collettivi di lavoro — o di accordi aziendali che hanno la stessa natura — applicati nell'unità produttiva all'interno della quale si assume essere stata costituita una r.s.a.).

«Il Pretore sciogliendo la riserva formulata in ordine al ricorso presentato ex art. 28 L. 300/70 dalla FLMU — Federazione Lavoratori Metalmeccanici Uniti di Pn con il quale si chiede che venga dichiarato antisindacale il comportamento della Zanussi Elettrodomestici SpA escludente il diritto della ricorrente alla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali, alla fruizione di permessi retribuiti, alla convocazione di assemblee, per asserita mancanza delle condizioni previste e dalla lettera A e dalla lettera B dell'art. 19 (Costituzione di r.s.a.) della L. 20/5/70 n. 300 (Statuto dei lavoratori) e con il quale si richiede che venga ordinata al datore di lavoro la cessazione del comportamento ritenuto illegittimo e la rimozione degli effetti».

«Osserva. In ordine alla legittimazione attiva, che la FLMU costituisce una articolazione (un organismo legato da un rapporto federativo alla Federazione Italiana: l'art. 28 non sembra presupporre un rapporto organico) periferica della FLMU del Friuli-Venezia Giulia, della FLMU Italiana, aderente alla CUB, Confederazione Unitaria di Base, Associazione Sindacale Nazionale, a diffusione nazionale (la maggiore rappresentatività è richiesta dall'art. 19 L. 300/70) come messo in evidenza nel ricorso introduttivo là dove si assume che la r.s.a. era stata costituita nell'ambito di associazione aderente a una delle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale».

«Se non maggiormente rappresentativa sul piano nazionale (art. 19), la CUB è comunque (e la FLMU Italiana) associazione sindacale nazionale».

«L'art. 19 della L. 300/70 consentiva la costituzione di r.s.a. nell'ambito di — associazioni aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale

— o ad associazioni sindacali, non affiliate alle predette Confederazioni, che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali e provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva».

«In seguito ai risultati del referendum indetto con DPR 5/4/1955, la costituzione delle r.s.a. è consentita ai lavoratori nell'ambito "delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva"».

«L'abrogazione di parte della precedente normativa ha effetto (comma 2 dell'art. 1 del DPR 28/7/1995 n. 312) dal 27/9/95 (sessantesimo giorno dalla data di pubblicazione del DPR nella G.U.)».

«Ora, dato che il "referendum" ha natura di atto normativo equiparabile alle fonti di grado primario, ossia legislativo, il "referendum" appunto determina l'eliminazione dall'ordinamento giuridico, con efficacia "ex nunc" delle disposizioni di legge che ne costituivano l'oggetto».

«"Ius superveniens", l'abrogazione rileva al momento dello scioglimento della surrichiamata riserva in ordine alla quale all'udienza del 3/7/95 era stato concesso il termine di giorni 90 per il deposito di note difensive».

«Conseguentemente l'assunta antisindacalità del comportamento dell'azienda va esaminata oggi sulla base della normativa vigente all'epoca dei fatti, in particolare della data della lettera con la quale l'azienda non riconosce alla ricorrente associazione sindacale FLMU il diritto alla costituzione della r.s.a. e alle prerogative (convocazione di assemblee e fruizione di permessi sindacali)».

«Ma il provvedimento richiesto ex art. 28 L. 300/70 prevede un accertamento di antisindacalità e una condanna, se non per il futuro, comunque di persistenza di effetti dopo il 27/9/95».

«Conseguentemente se oggi può accertarsi il carattere antisindacale del comportamento all'epoca dei fatti, non potrebbe essere ordinata la rimozione degli effetti di tale comportamento in epoca successiva al 27/9/95, data alla quale la previsione normativa è mutata».

«E pertanto se all'epoca dei fatti la FLMU fosse stata una associazione aderente alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, potrebbe dopo il 27/9/95 essere ordinata la rimozione degli effetti del presunto comportamento antisindacale solo se la FLMU fosse stata una associazione sindacale firmataria di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva».

«Il rilevato duplice contenuto del provvedimento richiesto *ex art. 28 L. 300/70*, non consente altre soluzioni».

«Altro discorso si sarebbe potuto fare se la pronuncia in ordine al presente ricorso fosse intervenuta prima del 27/9/95 (la riserva è stata formulata il 3/7/95 con concessione del termine di giorni 90 per il deposito di note difensive illustrative)».

«Tali considerazioni non sono incompatibili con la rilevazione che prima del recente referendum siano stati emanati provvedimenti *ex art. 28* a favore di associazioni aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale ma non firmatarie di contratti collettivi e che attualmente siano operative delle r.s.a. che dopo il 27/9/95 non rivestano le caratteristiche previste dalla normativa risultante dall'abrogazione referendaria che ha efficacia "ex nunc"».

«Concludendo: la condanna dell'azienda alla rimozione degli effetti del comportamento antisindacale ha significato pratico solo se l'associazione sindacale ricorrente sia "firmataria di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva", in quanto la predetta condanna (e non l'accertamento dell'antisindacalità) va pronunciata alla luce della normativa risultante dall'abrogazione referendaria».

«Ora dalla predetta documentazione non risulta che l'associazione sindacale ricorrente sia firmataria di contratti collettivi (o di accordi aziendali che hanno la stessa natura) di lavoro applicati nell'unità produttiva all'interno della quale si assume essere stata costituita una r.s.a.».

«Nello stesso ricorso la FLMU assume di essere stata convocata per il rinnovo di contratti integrativi aziendali e di aver stipulato numerosi accordi aziendali, ma non assume che tali contratti o accordi siano stati applicati nello stabilimento di Porcia della Zanussi Elettrodomestici S.p.A.».

«Manca conseguentemente il presupposto per l'esame nel merito del proposto ricorso».

P.Q.M.

«Rigetta il ricorso proposto *ex art. 28 L. 300/70* da FLMU contro Zanussi Elettrodomestici S.p.A.».

G. Pretura di Venezia 31 ottobre 1995 - Est. Bertot - FMLU di Venezia e Provincia c. Fincantieri S.p.A.

In seguito all'abrogazione del II e III comma dell'articolo 26 dello Statuto dei lavoratori non costituisce più condotta antisindacale il rifiuto da parte del datore di lavoro di effettuare le trattenute a favore di associazioni sindacali non stipulanti contratti collettivi che prevedano in via autonoma un tale diritto (nel caso di specie il Pretore ha rilevato la carenza della legittimazione ad agire ex articolo 28 dello Statuto dei lavoratori della FLMU/CUB di Venezia, in quanto era pacifico che l'organizzazione ricorrente non fosse firmataria di alcun contratto applicato dalla Fincantieri, né nazionale né aziendale).

«Il Pretore, a scioglimento della riserva che precede, osserva: la FMLU CUB di Venezia e provincia lamenta l'antisindacalità del comportamento della Fincantieri S.p.A., che non ha riconosciuto la propria r.s.a. costituita, non ha consentito di tenere assemblee retribuite nei luoghi di lavoro con accesso dei dirigenti sindacali esterni, ha negato permessi retribuiti ai dirigenti della r.s.a., non ha concesso un locale idoneo ed appositi spazi per l'affissione, non ha effettuato la ritenuta sulla retribuzione in base alla delega rilasciata al datore di lavoro dall'organizzazione sindacale».

«Fincantieri S.p.A. nel costituirsi, rileva:

— che la FMLU/CUB non è sindacato maggiormente rappresentativo;
 — che la FMLU/CUB è carente di legittimazione attiva a richiedere la trattenuta dei contributi sindacali e comunque ai sensi dell'art. 26 st. lav., non è titolare del relativo diritto;
 — che in ogni caso il Referendum popolare del giugno '95 modifica radicalmente i presupposti normativi, abrogando il II e III comma dell'art. 26 st. lav. e, parzialmente, con riferimento alla lettera a), l'art. 19 st. lav. La causa è stata istruita in base alla documentazione prodotta e alle deposizioni degli informatori».

«In via preliminare si rileva che nel corso del giudizio sono divenute operanti le abrogazioni che conseguono alla consultazione popolare del giugno '95. Sono state abrogate le disposizioni statutarie in materia di riscossione dei contributi sindacali (art. 26 st. lav.) e l'art. 19 st. lav. sopravvive solo limitatamente alla lettera b), a norma della quale r.s.a. possono

P. Venezia
31 ottobre 1995

P. Vicenza
13 ottobre 1995

essere costituite ad iniziativa dei lavoratori “nell’ambito di associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi applicati nell’unità produttiva”».

«Anteriormente al referendum del giugno '95 la S.C., sebbene con alcune oscillazioni, aveva proposto un’interpretazione unitaria dell’art. 26 st. lav., II e III comma, giugendo alla conclusione che il diritto alla riscossione dei contributi sindacali spettasse a tutte le associazioni sindacali anche non firmatarie, di alcun contratto collettivo, e che la contrattazione collettiva, lungi dal condizionare l’esistenza del diritto, si limitasse a determinarne le modalità di esercizio (v. Cass. 8/6/79 n. 3255 e Cass. 9/9/91 n. 9470)».

«Deve ritenersi che l’abrogazione del II e III comma dell’art. 26 st. lav. non incida in alcun modo sul diritto delle associazioni sindacali firmatarie, allorquando il meccanismo di riscossione sia previsto dalla contrattazione collettiva».

«Il comportamento del datore di lavoro, che non provveda ad effettuare le trattenute, in quest’ipotesi è sicuramente antisindacale in quanto volto a ledere un diritto nascente dal contratto delle organizzazioni sindacali firmatarie».

«Discorso diverso deve farsi per le associazioni sindacali non stipulanti il contratto collettivo, che dopo il referendum non hanno più alcun diritto, non essendo lo stesso previsto né dalla legge né dalla contrattazione collettiva».

«Se può senz’altro ritenersi che permanga un diritto dei singoli lavoratori a richiedere il versamento del contributo all’associazione sindacale indicata nei limiti in cui ciò sia consentito dal codice civile, viceversa le organizzazioni sindacali non firmatarie di accordi collettivi non sono più legittimate ad agire ex art. 28 st. lav. La condotta del datore di lavoro, a parere di questo giudicante, ha in sostanza perso ogni connotato di antisindacalità, rilevando esclusivamente sul piano dei rapporti individuali con i singoli lavoratori».

«È pacifico in causa, che la FLMU/CUB non è firmataria di alcun contratto collettivo applicato dalla Fincantieri, né nazionale né aziendale. Difetta pertanto, sotto questo profilo, la legittimazione ad agire del sindacato ricorrente».

«Le altre domande devono essere rigettate nel merito».

«Con l’abrogazione della lettera a) dell’art. 19 st. lav. è venuto meno infatti il presupposto per l’attribuzione alla FLMU/CUB delle c.d. misure di sostegno, vale a dire il diritto di costituire r.s.a.».

«Ritiene il giudicante che l’art. 19 st. lav. non si limiti a dettare il criterio di costituzione delle r.s.a., ma rappresenta la norma che ne legittima l’azione all’interno dell’azienda. Le r.s.a., in tanto possono esistere e godere dei particolari diritti ad esse attribuiti, in quanto abbiano i requisiti indicati dall’art. 19 st. lav.».

«Dopo il referendum del giugno '95, le r.s.a., costituite nell’ambito di associazioni sindacali che, ancorché aderenti alle Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative, non siano firmatarie di contratti collettivi applicati in azienda, non hanno più alcun titolo per operare».

«L’abrogazione parziale dell’art. 19 st. lav. ha suscitato notevoli dubbi di costituzionalità. In questa sede, peraltro, stante il carattere di urgenza della procedura ex art. 28 st. lav., il giudicante non ritiene di poter esaminare eventuali aspetti di incostituzionalità, sollevando la relativa eccezione, dinnanzi alla Corte».

«La novità delle questioni trattate consente di compensare per intero le spese di lite».

P.Q.M.

«Dichiara il difetto di legittimazione dell’associazione sindacale ricorrente in ordine alla domanda volta a far dichiarare antisindacale il rifiuto del datore di lavoro di effettuare le ritenute sulla retribuzione in base alla delega rilasciata dai lavoratori;

— rigetta le altre domande;

— compensa le spese di lite».

H. Pretura di Vicenza 13 ottobre 1995 - Est. Farina - FLTU-CUB di Vicenza c. Ferrovie dello Stato.

Alla luce del nuovo assetto dell’articolo 19 dello Statuto dei lavoratori non può allo stato essere pronunziato un provvedimento di mero accertamento del carattere antisindacale della condotta del datore di lavoro che, prima del referendum dell’11 giugno 1995, ha negato rappresentatività ad una associazione sindacale non firmataria di contratti collettivi aziendali applicati nell’unità produttiva posto che l’“attualità” della condotta antisindacale è fondamentale per l’esperimento del procedimento di cui all’articolo 28 dello Statuto dei lavoratori

(nel caso di specie il Pretore ha ritenuto non sussistere il presupposto per l'accoglimento del ricorso ex articolo 28, e cioè l'"attualità" della condotta antisindacale, in quanto la FLTU-CUB di Vicenza non risulta attualmente firmataria di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva all'interno della quale si intendeva costituire la r.s.a.).

P. Vicenza
13 ottobre 1995

«A scioglimento della riserva, il giudice del lavoro, rilevato:

- che la O.S. ricorrente lamentava il mancato riconoscimento al CUB di Vicenza della rappresentatività di cui all'art. 19 st. lav., giusta comunicazione FF.SS. del 7/11/94;
- che il 5/5/95 veniva richiesto dalla FLTU-CUB di Vicenza l'uso della sala mensa per il successivo 12, ore 10, per lo svolgimento di un'assemblea retribuita, con concessione, da parte dell'ente, di quanto richiesto e tuttavia con differimento dell'ora alle 16.00, ossia fuori orario di lavoro;
- che il 13/6/95 veniva convocata un'altra assemblea retribuita (ore 10/12) minacciando sciopero con assemblea in caso di mancata concessione del permesso;
- che nel silenzio datoriale veniva indetto lo sciopero con assemblea organizzata dalla FLTU-CUB di Vicenza — comunicata a controparte il 27/6/95 — con richiesta di incontro per presentare la nuova r.s.a. e sollecitare l'incontro con l'ufficio pensioni di Verona come da precedenti accordi con il datore di lavoro;
- che i lavoratori iscritti alla O.S. c/o l'O.G.R. di Vicenza erano 14 e circa 60 i sottoscrittori di quote di "sostenitori" dell'O.S. ricorrente;
- che trattandosi di O.S. avente i requisiti dell'art. 19, lett. a) st. lav. aveva diritto di costituire a Vicenza una propria r.s.a. all'interno dell'O.G.R. di Vicenza;
- che la negazione di svolgimento dell'assemblea di lavoratori aderenti alla FLTU-CUB di Vicenza durante l'orario di lavoro (ex art. 20, 1° co. st. lav.) costituisce la condotta antisindacale prevista dall'art. 28 st. lav.;
- che il ricorso veniva qualificato ex art. 28 st. lav.;
- che la convenuta si costituiva eccependo il difetto di legittimazione attiva della FLTU nonché l'inammissibilità delle domande in ragione del loro contenuto di mero accertamento e della carenza di attualità della condotta denunciata da controparte;
- che nel merito rilevava l'infondatezza delle stesse domande e comunque l'assenza dell'elemento soggettivo (o psicologico) circa la condotta antisindacale delle FF.SS.».

«osserva:

— atteso anche le osservazioni della memoria di replica della ricorrente appare incontestabile che si tratti di ricorso ex art. 28 st. lav. e non di ricorso ordinario».

«In ordine alla eccezione di carenza di legittimazione attiva l'infondatezza della stessa si desume immediatamente dalla lettura dell'epigrafe del ricorso laddove è scritto che il mandato è stato dato dal segretario provinciale di Vicenza della FLTU aderente alla CUB nonché dalla lettura del mandato posto in calce al ricorso».

«La lettura delle domande attoree consente oltre ogni ragionevole dubbio di interpretare le stesse come esclusive domande di accertamento e non anche di condanna del datore di lavoro».

«Il proc. ex art. 28 st. lav. è strumento tipicamente condannatorio o comunque costitutivo di situazioni giuridiche, e non anche di mero accertamento. Il contenuto dell'ordine previsto dall'art. 28 st. lav. per la cui violazione è apprestata anche la sanzione penale, è costituito dalla cessazione del comportamento illegittimo e dalla rimozione degli effetti, evidenziando così che la condotta cui si vuole ovviare con il predetto provvedimento deve essere in atto al momento in cui viene chiesto l'intervento del giudice, o quanto meno devono sussistere gli effetti della stessa, pregiudizievoli per il sindacato, da rimuovere».

«Non può dunque essere pronunciato un provvedimento di mero accertamento del carattere antisindacale della condotta, essendo tale condotta cessata. La attualità è fondamentale per l'esperibilità del procedimento, non potendo ammettersi la pronuncia relativa a comportamenti futuri datoriali, perché, opinando diversamente si riconosce al giudice — la violazione dei cui precetti è penalmente sanzionata — l'esercizio di mera funzione normativa eccedente l'attività giudiziaria. In ordine a quest'aspetto si osserva che la possibilità di una condanna in futuro è inammissibile per il contenuto letterale dell'art. 28 st. lav., e tenuto altresì conto che siffatta pronuncia creerebbe, per il contenuto generico, problemi in sede di applicazione della sanzione penale connessa all'inosservanza dell'ordine pretorile, rendendo

P. Vicenza
13 ottobre 1995

indeterminata la parte precettiva della norma e dunque incompatibile con i principi costituzionali in materia».

«Incidentalmente va osservato che i documenti prodotti seppur ad un sommario esame, costituiscono elementi probatori sufficienti ad integrare la fattispecie dell'art. 19 lett. *a*) st. lav., norma peraltro non più vigente alla data della presente decisione, a sèguito dell'esito del referendum del giugno 1995; pertanto sarà la emananda normativa a disciplinare i requisiti legali per la costituzione delle r.s.a. (eccetto l'ipotesi vigente dell'art. 19 lett. *b*) non oggetto della presente controversia)».

«Anche sotto questo profilo i fatti dedotti in ricorso sono privi del requisito dell'attualità necessario per l'accoglimento dell'art. 28 st. lav., nel senso che l'eventuale provvedimento di accoglimento sarebbe “*inutiliter datum*”».

P.Q.M.

«Rigetta il ricorso».

«Spese compensate».

Accordo interconfederale 22/6/95. Articolo 18 D.Lgs. n. 626/94. Il rappresentante per la sicurezza

Addì 22 giugno 1995

Confindustria
e Cgil Cisl Uil

visto il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, che nel prevedere alcuni principi generali di prevenzione in tema di rappresentanza dei lavoratori per gli aspetti riguardanti la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro, demanda alla contrattazione collettiva la definizione di alcuni aspetti applicativi;

considerato che le parti intendono dare attuazione alla definizione di tali aspetti applicativi, tenendo conto degli orientamenti partecipativi che hanno ispirato le direttive comunitarie; ravvisata l'opportunità di prendere in esame i temi concernenti la rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza, le sue modalità di esercizio, la formazione di detta rappresentanza e la costituzione degli organismi paritetici territoriali di cui all'art. 20 del decreto stesso; ritenuto che la logica che fonda i rapporti tra le parti nella materia intende superare posizioni di conflittualità ed ispirarsi a criteri di partecipazione;

convengono quanto segue:

PARTE PRIMA

1. *Il rappresentante per la sicurezza.*

L'art. 18 — il cui comma 1 contiene l'enunciazione del principio generale secondo il quale «in tutte le aziende o unità produttive è eletto o designato il rappresentante per la sicurezza» — è dedicato ai criteri di individuazione di tale soggetto e prevede il rinvio alla contrattazione collettiva per la definizione di altri parametri, in particolare, in tema di diritti, formazione e strumenti per l'espletamento degli incarichi.

Entro 120 giorni dalla sottoscrizione del presente accordo, in tutte le aziende o unità produttive aderenti al sistema Confindustria saranno promosse le iniziative, con le modalità di seguito indicate, per la identificazione della rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza.

1.1. *Aziende o unità produttive fino a quindici dipendenti.*

Le parti ribadiscono il contenuto del documento congiunto del 16 aprile 1993 nel quale si è concordato che per le aziende o gli stabilimenti aventi fino a 15 dipendenti, il rappresentante viene eletto dai lavoratori al loro interno.

La riunione dei lavoratori deve essere esclusivamente dedicata a tale funzione elettiva.

Il livello di categoria, a seguito di una comune valutazione di opportunità espressa dalle parti in relazione a peculiari specificità, può individuare diverse modalità di rappresentanza previste dalla legge. L'attuazione di tali accordi sarà disciplinata dalle categorie d'intesa con le strutture territoriali confederali interessate. In tale ipotesi, il rappresentante per la sicurezza nell'espletamento delle sue funzioni farà riferimento all'Organismo paritetico provinciale.

Accordo
interconfederale
22/6/95

Modalità di elezione.

Al fine di realizzare quanto previsto dall'art. 18, comma 2 del D.Lgs. n. 626/94 le organizzazioni datoriali territoriali e le organizzazioni sindacali dei lavoratori definiranno congiuntamente le iniziative idonee alla informazione, alla promozione, al monitoraggio delle elezioni del rappresentante per la sicurezza, secondo modalità che verranno concordate a livello territoriale.

L'elezione si svolge a suffragio universale diretto e a scrutinio segreto, anche per candidature concorrenti. Risulterà eletto il lavoratore che ha ottenuto il maggior numero di voti espressi.

Prima dell'elezione, i lavoratori nominano tra di loro il segretario del seggio elettorale, il quale, a seguito dello spoglio delle schede, provvede a redigere il verbale dell'elezione. Il verbale è comunicato senza ritardo al datore di lavoro.

Hanno diritto al voto tutti i lavoratori iscritti a libro matricola e possono essere eletti tutti i lavoratori non in prova con contratto a tempo indeterminato che prestano la propria attività nell'azienda o unità produttiva.

La durata dell'incarico è di 3 anni.

Al rappresentante spettano, per l'espletamento dei compiti previsti dall'art. 19 del D.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, permessi retribuiti pari a 12 ore annue, nelle aziende o unità produttive che occupano fino a 5 dipendenti nonché pari a 30 ore annue, nelle aziende o unità produttive che occupano da 6 a 15 dipendenti.

Per l'espletamento degli adempimenti previsti dall'art. 19 citato, lettere *b*), *c*), *d*), *g*), *i*) ed *l*) non viene utilizzato il predetto monte ore.

Ricevuto il verbale di elezione, i datori di lavoro comunicano all'organismo paritetico provinciale, per il tramite dell'associazione territoriale di appartenenza, il nominativo eletto.

1.2. Aziende o unità produttive con più di 15 dipendenti.

— Aziende o U.P. da 16 a 200 dipendenti.

Nelle aziende o unità produttive che occupano da 16 a 200 dipendenti il rappresentante per la sicurezza si individua tra i componenti della Rsu. Laddove la contrattazione di categoria abbia definito un numero di Rsu superiore a quello dell'accordo del 20 dicembre 1993, la stessa contrattazione di categoria potrà identificare un numero di RS superiore a uno, ma comunque nell'ambito del numero complessivo della RSU.

— U.P. da 201 a 300 dipendenti.

Nelle aziende o unità produttive che occupano da 201 a 300 dipendenti, qualora la RSU risulti composta da tre soggetti — secondo le regole dell'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 — i rappresentanti per la sicurezza sono individuati, con le modalità di seguito indicate, nel numero di due tra i componenti della RSU, a cui si aggiunge un rappresentante per la sicurezza, eletto con le medesime modalità; a quest'ultimo competono 40 ore di permesso retribuite per l'espletamento della sua attività.

Qualora la RSU risulti composta da un numero superiore di componenti rispetto a quanto previsto dall'accordo sopra richiamato, il rappresentante per la sicurezza sarà individuato tra i componenti della RSU.

— U.P. con più di 300 dipendenti.

Di norma, nelle Unità produttive che occupano più di 300 dipendenti il numero di rappresentanti per la sicurezza è quello previsto dall'art. 18, comma 6, del decreto legislativo n. 626 del 1994. Tale numero è ricompreso nel numero dei componenti la RSU, così come definita dalla contrattazione di categoria.

Per le stesse unità produttive, la contrattazione nazionale di categoria, in relazione all'individuazione di specifiche esigenze di prevenzione e protezione dai rischi connesse all'attività lavorativa, individuabili anche da apposite commissioni paritetiche di categoria laddove esistenti, potrà definire un numero di rappresentanti per la sicurezza superiore a quello previsto dall'art. 18, citato, che sarà ricompreso entro il numero dei componenti la RSU definito a livello di categoria.

Permessi.

Nelle aziende o unità produttive che occupano più di 15 dipendenti, per l'espletamento dei compiti previsti dall'art. 19 del D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626, i rappresentanti per la sicurezza, oltre ai permessi già previsti per le RSU, utilizzano permessi retribuiti pari a 40 ore annue per ogni rappresentante.

Per l'espletamento degli adempimenti previsti dai punti *b), c), d), g), i)*, ed *l)* dell'articolo 19 citato, non viene utilizzato il predetto monte ore.

In sede di contrattazione nazionale di categoria o aziendale le parti procederanno all'assorbimento delle ore di permesso spettanti ai rappresentanti per la sicurezza, avendo riguardo alle ore di permesso già riconosciute per lo stesso titolo.

Procedure per l'elezione o designazione del rappresentante per la sicurezza:

a) All'atto della costituzione della RSU il candidato a rappresentante per la sicurezza viene indicato specificatamente tra i candidati proposti per l'elezione della RSU.

La procedura di elezione è quella applicata per le elezioni delle RSU (v. nota a verbale).

b) Nei casi in cui sia già costituita la RSU ovvero siano ancora operanti le rappresentanze sindacali aziendali, per la designazione del rappresentante per la sicurezza si applica la procedura che segue.

Entro novanta giorni dalla data del presente accordo il/i rappresentante/i per la sicurezza è/sono designato/i dai componenti della RSU al loro interno.

Tale designazione verrà ratificata in occasione della prima assemblea dei lavoratori.

Nei casi in cui la RSU non sia stata ancora costituita (e fino a tale evento) e netta unità produttiva operino le r.s.a. delle organizzazioni sindacali aderenti alle Confederazioni firmatarie, il/i rappresentante/i per la sicurezza è/sono eletto/i dai lavoratori al loro interno secondo le procedure sopra richiamate per le aziende con numero di dipendenti inferiore a 16, su iniziativa delle organizzazioni sindacali.

Nel caso di dimissioni della RSU il rappresentante per la sicurezza esercita le proprie funzioni fino a nuova elezione e comunque non oltre 60 giorni. In tale ipotesi allo stesso competono le sole ore di permesso previste per la sua funzione, ma in relazione al periodo di esercizio della funzione medesima.

c) In assenza di rappresentanze sindacali in azienda, il rappresentante per la sicurezza è eletto dai lavoratori dell'azienda al loro interno secondo le procedure sopra richiamate per il caso delle aziende con numero di dipendenti inferiori a 16, su iniziativa delle OO.SS. In questa fattispecie, ai rappresentanti per la sicurezza spettano, per l'espletamento delle attribuzioni di cui all'art. 19 del D. lgs. 19 settembre 1994, n. 626, permessi retribuiti pari a 40 ore.

Il verbale contenente i nominativi dei rappresentanti per la sicurezza deve essere comunicato alla direzione aziendale (secondo quanto previsto dal punto 21 parte 2^a dell'accordo interconfederale sopra citato per la costituzione delle RSU), che a sua volta ne dà comunicazione, per il tramite dell'associazione territoriale di appartenenza, all'organismo paritetico provinciale che terrà il relativo elenco.

I rappresentanti per la sicurezza restano in carica per la durata prevista dall'accordo interconfederale di cui sopra.

2. Attribuzioni del rappresentante per la sicurezza.

Con riferimento alle attribuzioni del rappresentante per la sicurezza, la cui disciplina legale è contenuta all'art. 19 del D. Lgs. n. 626/94, le parti concordano sulle seguenti indicazioni.

2.1. Accesso ai luoghi di lavoro.

Il diritto di accesso ai luoghi di lavoro sarà esercitato nel rispetto delle esigenze produttive con le limitazioni previste dalla legge.

Il rappresentante per la sicurezza segnala preventivamente al datore le visite che intende effettuare agli ambiente di lavoro.

Tali visite si possono anche svolgere congiuntamente al responsabile del servizio di prevenzione e protezione o ad un addetto da questi incaricato.

2.2. Modalità di consultazione.

Laddove il D.Lgs. n. 626/94 prevede a carico del datore di lavoro la consultazione del rappresentante per la sicurezza, questa si deve svolgere in modo da garantire la sua effettività e tempestività.

Il datore di lavoro, pertanto consulta il rappresentante per la sicurezza su tutti gli eventi per i quali la disciplina legislativa prevede un intervento consultivo dello stesso.

Il rappresentante, in occasione della consultazione, avendone il tempo necessario, ha facoltà di formulare proprie proposte e opinioni, sulle tematiche oggetto di consultazione secondo le previsioni di legge. Il verbale della consultazione deve riportare le osservazioni e le proposte formulate dal rappresentante per la sicurezza.

**Accordo
interconfederale
22/6/95**

Il rappresentante per la sicurezza conferma l'avvenuta consultazione, apponendo la propria firma sul verbale della stessa.

In fase di prima applicazione del D.L.gs. n. 626/94, e comunque non oltre il 30 giugno 1996, nelle realtà in cui non sia stato ancora individuata la rappresentanza per la sicurezza, le procedure di consultazione si rivolgono alle rappresentanze sindacali in azienda delle OO.SS. aderenti alle Confederazioni firmatarie.

A tal fine, la rappresentanza sindacale in azienda può designare uno o più soggetti, al proprio interno, tenuto conto di quanto previsto, dall'art. 18, comma 6 del decreto legislativo n. 626 del 1994.

2.3. Informazioni e documentazione aziendale.

Il rappresentante per la sicurezza ha diritto di ricevere le informazioni e la documentazione aziendale di cui alle lettere e) ed f) del comma 1 dell'art. 19.

Lo stesso rappresentante ha diritto di consultare il rapporto di valutazione dei rischi di cui all'art. 4 comma 2 custodito presso l'azienda o lo stabilimento ai sensi dell'art. 4 comma 3.

Il datore di lavoro fornisce, anche su istanza del rappresentante, le informazioni e la documentazione richiesta, secondo quanto previsto dalla legge.

Per informazioni inerenti l'organizzazione e gli ambienti di lavoro si intendono quelle riguardanti l'unità produttiva per gli aspetti relativi all'igiene e sicurezza del lavoro.

Il rappresentante, ricevute le notizie e la documentazione, è tenuto a farne un uso strettamente connesso alla sua funzione nel rispetto del segreto industriale.

3. Formazione dei rappresentanti per la sicurezza.

Il rappresentante per la sicurezza ha diritto alla formazione prevista all'art. 19, comma 1, lett. g) del D.Lgs. n. 626 del 1994.

La formazione dei rappresentanti per la sicurezza, i cui oneri sono a carico del datore di lavoro, si svolgerà mediante permessi retribuiti aggiuntivi rispetto a quelli già previsti per la loro attività.

Tale formazione deve comunque prevedere un programma base di 32 ore che, nelle aziende con un numero di dipendenti inferiore a 16, si svolgerà in due moduli; tale programma deve comprendere:

- conoscenze generali sugli obblighi e diritti previsti dalla normativa in materia di igiene e sicurezza del lavoro;
- conoscenze generali sui rischi dell'attività e sulle relative misure di prevenzione e protezione;
- metodologie sulla valutazione del rischio;
- metodologie minime di comunicazione.

Oltre a quanto sopra previsto, la contrattazione nazionale di categoria può individuare ulteriori contenuti specifici della formazione (anche in tema di metodologia a didattica con riferimento a specificità dei propri comparti).

Il datore di lavoro, ogni qualvolta vengano introdotte innovazioni che abbiano rilevanza ai fini della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, prevede una integrazione della formazione.

* * *

Ferma restando la validità degli accordi sottoscritti, qualora i contratti collettivi nazionali ed aziendali già prevedano una disciplina specifica della rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza, ovvero siano stati previsti organismi paritetici con funzioni inerenti i temi dell'igiene, della sicurezza sul lavoro e dell'ambiente, le parti firmatarie potranno armonizzare la disciplina stessa ai contenuti del presente accordo, avendo riguardo a quanto globalmente definito nelle intese.

4. Riunioni periodiche.

In applicazione dell'art. 11 del D. Lgs. n. 626/94 le riunioni periodiche previste dal c. 1 sono convocate con almeno 5 giorni lavorativi di preavviso e su un ordine del giorno scritto.

Il rappresentante per la sicurezza può richiedere la convocazione della riunione periodica al presentarsi di gravi e motivate situazioni di rischio o di significative variazioni delle condizioni di prevenzione in azienda.

Della riunione viene redatto verbale.

PARTE SECONDA

Accordo
interconfederale
22/6/951. *Organismo paritetico nazionale.*

L'Organismo paritetico nazionale di cui al protocollo d'intesa sulla formazione professionale del 20 gennaio 1993, in ottemperanza a quanto previsto dall'accordo interconfederale 31/1/1995 assume tramite una sezione specifica aggiuntiva e paritetica — composta da membri effettivi e supplenti — anche i seguenti compiti in materia di igiene e sicurezza del lavoro:

- promozione della costituzione degli organismi paritetici territoriali di cui al punto successivo e coordinamento della loro attività;
- formazione diretta, tramite l'organizzazione di seminari e altre attività complementari, dei componenti degli organismi paritetici territoriali;
- definizione di linee guida e di posizioni comuni in materia di igiene e sicurezza sul lavoro — valutando eventuali esperienze e intese già operanti in ambito settoriale — di riferimento per gli organismi paritetici territoriali anche in relazione alla definizione dei progetti formativi di ambito locale;
- promozione e coordinamento degli interventi formativi e iniziative per l'attivazione di canali di finanziamento da parte dell'U.E. e di altri enti pubblici nazionali e comunitari;
- promozione dello scambio di informazioni e di valutazioni degli aspetti applicativi della vigente normativa e delle iniziative delle pubbliche autorità e di altre istituzioni;
- valutazione delle proposte di normative comunitarie e nazionali anche al fine della individuazione delle eventuali posizioni comuni da prospettare nelle sedi europee, al Governo, al Parlamento e alle amministrazioni competenti.

Entro 120 giorni dalla data del presente accordo l'Organismo paritetico nazionale dovrà essere operativo nella sua specifica sezione sulle materie della sicurezza e igiene del lavoro, A tal fine gli organi deliberanti dell'O.P.N. formalizzeranno tale sezione.

Sono fatti salvi gli organismi paritetici di categoria che, nelle materie disciplinate nel decreto legislativo n. 626 del 1994, svolgeranno la propria attività in sintonia con le linee guida elaborate dall'O.P.N.

2. *Organismi paritetici territoriali (art. 20, D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626).*

Le parti danno attuazione all'art. 20 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, fermo restando quanto previsto dal comma 2 dello stesso articolo, concordando quanto segue.

2.1. *Organismi paritetici regionali.*

Entro 120 giorni, a livello regionale, gli organismi paritetici di cui al protocollo d'intesa sulla formazione professionale del 20 gennaio 1993, sopra citato, sottoscritto da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, in coordinamento con l'Organismo paritetico nazionale per la formazione professionale (O.P.N.), assumono con una specifica sezione aggiuntiva paritetica, composta da membri effettivi e supplenti, anche il compito di promuovere iniziative formative in tema di prevenzione.

A tal fine, l'O.P.R. elabora, di sua iniziativa o su proposta degli O.P.P., progetti formativi inerenti le materie dell'igiene e sicurezza del lavoro.

I progetti formativi sono elaborati in sintonia con le linee guida e le indicazioni di carattere generale concordate nell'O.P.N. e vengono ad esso comunicati.

L'O.P.R., al fine di favorire l'effettuazione delle iniziative proposte, oltre a tenere i rapporti con l'Ente Regione e gli altri soggetti, istituzionali e non, operanti in materia di salute e sicurezza, può, di sua iniziativa, promuovere direttamente l'organizzazione di corsi o giornate formative.

L'O.P.R., inoltre, assume i seguenti compiti:

- coordinamento degli organismi paritetici provinciali;
- tenuta di un elenco dei nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, sulla base delle comunicazioni ricevute dagli organismi paritetici provinciali.

2.2. *Organismi paritetici provinciali.*

Fondamentale importanza, al fine di una gestione condivisa e comunque non conflittuale delle materie della formazione e della rappresentanza in materia di prevenzione, assume l'attribuzione, da parte del decreto, ad organismi paritetici di una funzione di "composizione": essi, infatti, sono aditi quale prima istanza di risoluzione di controversie insorte circa "l'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti".

**Accordo
interconfederale
22/6/95**

A livello provinciale, o secondo l'articolazione territoriale definita di comune accordo, sono costituiti organismi paritetici cui sono attribuite le funzioni di composizione di cui all'art. 20 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626.

A tali organismi sono altresì attribuiti i seguenti compiti:

- informazione dei soggetti interessati sui temi della salute e sicurezza;
- tenuta di un elenco contenente i nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza eletti o designati nelle aziende del territorio di competenza dell'organismo;
- trasferimento dei dati di cui sopra all'O.P.R.;
- proposte all'O.P.R. in materia di fabbisogni formati vi connessi all'applicazione del D.Lgs. n. 626 del 1994.

Tali organismi sono composti da membri effettivi e da membri supplenti.

Essi devono essere operativi entro 120 giorni dalla data del presente accordo.

Composizione delle controversie.

Le parti ribadiscono la convinzione che la migliore gestione della materia dell'igiene e sicurezza del lavoro sia realizzabile attraverso l'applicazione di soluzioni condivise e attuabili. Pertanto, in tutti i casi di insorgenza di controversie relative all'applicazione delle norme riguardanti i diritti di rappresentanza, informazione e formazione previsti dalle norme vigenti, le parti interessate (il datore di lavoro, il lavoratore o i loro rappresentanti) si impegnano ad adire l'O.P.P. al fine di riceverne una soluzione concordata, ove possibile. La parte che ricorre all'O.P.P., ne informa senza ritardo le altre parti interessate.

I compiti di segreteria sono assunti dalle associazioni territoriali degli imprenditori.

Entro sei mesi dalla firma del presente accordo, le parti finanziarie individueranno due regioni dove avviare esperienze che prevedano l'attribuzione agli O.P.R. di ulteriori compiti, anche per quanto concerne l'approntamento della strumentazione necessaria all'espletamento di tali compiti. Le intese per effettuare detti esperimenti hanno durata annuale e l'esperienza applicativa sarà oggetto di esame e valutazione da parte dell'O.P.N.

* * *

Le parti si incontreranno entro un anno dalla data del presente accordo per verificarne l'applicazione.

Nota a verbale delle organizzazioni sindacali.

Fermo restando che la procedura di elezione è quella individuata a livello interconfederale e di categoria per la elezione delle RSU, in relazione alle esigenze di rappresentatività generale dei RLS, insite nel testo legislativo, le organizzazioni sindacali firmatarie comunicheranno entro 30 giorni alla Confindustria le modalità di presentazione delle liste individuate tra quelle previste dagli accordi sopraccitati.

Protocollo d'intesa di attuazione del Decreto Legislativo n. 626/94: ipotesi di accordo

Addì 22 novembre 1995

tra Confartigianato, CNA, CASA, CLAAI e CGIL, CISL, UIL

PARTE PRIMA ORGANISMI PARITETICI

1. *Organismi paritetici territoriali (OPTA).*

1.1. A livello territoriale sono costituiti, entro 2 mesi dalla firma del presente accordo, ai sensi dell'art. 20 decreto legislativo n. 626/94, specifici organismi paritetici tra le Associazioni dei datori di lavoro e le Organizzazioni sindacali firmatarie del presente accordo, nello spirito e nella lettera dell'Accordo 3 agosto-3 dicembre 1992.

1.2. A livello regionale, le parti definiscono l'ambito territoriale di costituzione degli organismi paritetici. Questi ultimi fanno immediato riferimento agli ambiti già definiti per le sedi di bacino, di cui all'Accordo Interconfederale 21/7/1988, ferma restando la successiva verifica ed armonizzazione a livello regionale.

1.3. Sempre a tale livello, le parti definiscono, in coerenza con quanto disposto ai punti successivi, le modalità e le garanzie di funzionamento dell'attività degli organismi territoriali.

1.4. Tali organismi hanno il compito di promuovere la prevenzione, anche con azioni finalizzate alla tutela ed alla sicurezza in specifici comparti produttivi. Gli stessi organismi hanno funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, dei lavoratori e dei datori di lavoro e sono sedi nelle quali vengono definiti i fabbisogni e gli obiettivi della formazione stessa, secondo le modalità dei punti successivi.

1.5. Gli organismi paritetici territoriali (OPTA) procedono all'analisi del bacino di utenza, sulla base dei dati forniti dagli enti preposti e dagli osservatori, sia pubblici che istituiti dalla contrattazione di categoria, con riferimento alle tipologie aziendali, alla consistenza numerica dei comparti, all'analisi dei dati infortunistici e delle malattie professionali.

1.6. Gli OPTA sono le sedi in cui si esplicano, secondo le modalità previste ai successivi punti, gli obblighi di informazione e consultazione ai sensi del presente accordo, applicativo del decreto legislativo n. 626/94; al fine di facilitare l'esercizio degli obblighi da parte delle imprese, adottano gli schemi e le procedure definite a livello regionale; effettuano, sulla base dei dati forniti dagli enti preposti e dagli osservatori contrattuali, il monitoraggio dei servizi di prevenzione e protezione interni ed esterni o promossi dalle OO.AA.

Il Comitato Paritetico Nazionale, di cui al successivo punto 3, potrà fornire indicazioni in merito alle suddette attività degli OPTA.

1.7. Gli organismi paritetici territoriali, inoltre, possono fornire alle USL indicazioni in merito alle attività di prevenzione, igiene, sicurezza e tutela della salute anche al fine di consentire che lo svolgimento dell'intero arco dei compiti, compresa la vigilanza, ad esse assegnati, tenga conto della specifica realtà produttiva delle piccole imprese e degli impegni,

Protocollo di intesa di attuazione del Decreto Legislativo n. 626/94

congiuntamente assunti dalle parti territoriali, per agevolare e garantire la realizzazione delle misure di prevenzione e protezione.

1.8. In particolare, l'organismo paritetico territoriale riceve, con relativa comunicazione, l'elenco dei responsabili (del servizio, della evacuazione, dell'antincendio, del pronto soccorso) e degli addetti, nonché dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; riceve le designazioni dei medici competenti effettuate dalle imprese. A riguardo l'OPTA si procurerà l'elenco dei medici competenti dalla Regione e quello dei medici convenzionati con le OO.AA.

1.9. Per i servizi esterni promossi dalle OO.AA. territoriali, le stesse provvedono a dare opportuna comunicazione all'OPTA circa la composizione di tali servizi.

1.10. Nel caso in cui le aziende aderiscano ai servizi esterni non promossi dalle associazioni territoriali, l'organismo paritetico riscontra la conformità del contenuto della comunicazione circa la composizione e la qualificazione di tale servizio.

1.11. Le aziende con servizio interno provvedono a fornire la relativa comunicazione all'organismo paritetico direttamente o attraverso l'associazione territoriale di appartenenza.

1.12. L'organismo paritetico territoriale è prima istanza di riferimento in merito a eventuali controversie sulle modalità applicative delle norme di legge regolamentate dal presente accordo.

2. Comitato Paritetico Regionale Artigianato (CPRA).

2.1. Tra le parti firmatarie del presente accordo viene costituito, entro due mesi, a livello regionale il Comitato Paritetico Regionale Artigianato (CPRA).

Il CPRA ha sede presso l'Ente Bilaterale Regionale che ne curerà la segreteria tecnica.

2.2. Tale organismo, in tema di prevenzione, sicurezza e tutela della salute nelle imprese, avrà il compito di:

- promuovere, monitorare e coordinare l'attività degli organismi paritetici territoriali;
- individuare in ambito regionale, con l'apporto sistematico degli organismi paritetici territoriali e degli osservatori regionali categoriali, i fabbisogni, al fine di proporre ai soggetti a vario titolo interessati le iniziative conseguenti; a tale scopo saranno effettuati specifici incontri tra il CPRA e gli organismi bilaterali di cui sopra;
- raccogliere e archiviare le esperienze territoriali di prevenzione, sicurezza tutela della salute, al fine della loro diffusione;
- raccogliere i nomi dei rappresentanti alla sicurezza;
- raccogliere ed archiviare agli atti di costituzione degli OPTA e degli altri adempimenti formali che le parti regionali, anche su indicazione del CPNA, dovessero decidere;
- promuovere e programmare l'attività formativa degli OPTA e delle rappresentanze alla sicurezza in sintonia con le linee e le indicazioni di carattere generale del Comitato Paritetico Nazionale Artigianato di cui al punto 3;
- proporre moduli formativi dedicati ai lavoratori o ai datori di lavoro;
- interloquire con gli enti istituzionali preposti per promuoverne e qualificarne le azioni, anche al fine di ricercare forme di sostegno economico finalizzato ai programmi di risanamento ambientale e per la sicurezza, soprattutto quelli concordati tra le parti regionali e per favorire l'adozione di criteri omogenei di intervento, compresa l'attività di vigilanza; effettuare il monitoraggio sullo stato di applicazione della normativa in ambito regionale; fornire, anche sulla base delle indicazioni del CPNA, orientamenti applicativi; comporre eventuali controversie non composte a livello territoriale, sottoposte dall'OPTA o da una delle parti componenti l'OPTA (l'intera componente datoriale o sindacale) in merito all'applicazione in ambito regionale delle norme di legge regolamentate dal presente accordo;
- attuare tutto ciò che in campo di prevenzione, igiene, sicurezza, tutela della salute nelle imprese, le parti regionali congiuntamente decidono di mandare.

2.3. Il CPRA integra e non sostituisce gli Osservatori regionali di categoria con i quali istituisce rapporti specifici per la definizione delle particolarità settoriali.

3. Comitato Paritetico Nazionale Artigianato (CPNA).

3.1. Viene costituito tra le parti firmatarie il Comitato Paritetico Nazionale per la sicurezza e la salute sul lavoro.

3.2. Il CPNA ha sede presso l'Ente Bilaterale Nazionale, che ne curerà la segreteria tecnica.

3.3. Compiti del CPNA sono:

- promozione della costituzione degli organismi paritetici, monitoraggio e coordinamento della loro attività;
- proposizione di attività formativa a favore dei componenti degli organismi paritetici;
- raccolta e scambio di informazioni e di valutazioni relative alla salute ed alla sicurezza, agli aspetti applicativi della vigente normativa ed alle iniziative delle pubbliche autorità e di altre istituzioni;
- proposizione di linee di guida e di posizioni comuni in materia di igiene e sicurezza sul lavoro;
- proposizione di iniziative a favore delle piccole imprese nel campo della informazione, formazione e ricerca, nel quadro dei programmi comunitari nel settore della sicurezza, dell'igiene e della salute nei luoghi di lavoro; collaborazione con organismi ed istituzioni comunitarie al fine di promuovere la raccolta e lo scambio di informazioni ed esperienze in tale campo;
- promozione e coordinamento degli interventi formativi o di altra natura nel campo dell'igiene e della sicurezza del lavoro tramite l'attivazione di canali di finanziamento da parte dell'UE e di altri enti pubblici nazionali e comunitari, da gestire, economicamente attraverso gli appositi Fondi all'interno del sistema degli Enti Bilaterali;
- proporre alle parti sociali valutazioni e pareri in merito alle proposte di normativa comunitaria e nazionale anche al fine della individuazione di posizioni comuni da prospettare nelle sedi europee, governative, al Parlamento ed alle amministrazioni competenti;
- individuare e sottoporre a tutti i soggetti interessati, attraverso l'apporto dei CPRA e degli osservatori di categoria, i fabbisogni nazionali di attività in campo di prevenzione e sicurezza;
- sperimentare moduli formativi, in stretta collaborazione con le realtà interessate, destinate ai soggetti individuati dal presente accordo, al fine di promuoverne la generalizzazione da parte dei soggetti preposti;
- valutare le varie convenzioni in campo di prevenzione ed igiene e sicurezza del lavoro;
- attuare tutto ciò che, in materia di igiene e sicurezza del lavoro, le parti congiuntamente decidono di demandare con atto formale;
- effettuare il monitoraggio e fornire orientamenti interpretativi sulle controversie applicative della presente intesa, sottoposti dai Comitati Paritetici Regionali;
- effettuare il monitoraggio dello stato di applicazione della presente intesa; indicare e valutare in collaborazione con l'Ente Bilaterale Nazionale la disponibilità di fondi pubblici in campo di igiene e sicurezza del lavoro e promuoverne l'utilizzo.

3.4. Entro 60 giorni dalla costituzione, il CPNA approva ed adotta un proprio regolamento e definisce la proposta di lavoro dalla fase di avviamento.

3.5. Il CPNA integra e non sostituisce gli Osservatori nazionali di categoria con i quali istituisce rapporti specifici per la definizione delle particolarità settoriali.

PARTE SECONDA

RAPPRESENTANTE PER LA SICUREZZA

4. *Rappresentante territoriale per la sicurezza fino a 15 dipendenti.*

4.1. Vengono istituiti, per le imprese fino a 15 dipendenti, rappresentanti territoriali per la sicurezza, formalizzati dalle OO.SS. stipulanti il presente accordo, intendendosi per queste ultime le Organizzazioni Confederali unitamente alle rispettive Federazioni di categoria. Nell'ambito territoriale definito per gli OPTA, i rappresentanti territoriali per la sicurezza potranno essere designati o eletti dai lavoratori dipendenti delle imprese interessate.

In coerenza con le disposizioni legislative vigenti, gli apprendisti ed i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro non concorrono alla determinazione del limite dei 15 dipendenti.

La rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza, pur rientrando nell'ambito del sistema generale di rappresentanza dei lavoratori delle imprese che occupano fino a 15 dipendenti così come definite tra le parti, non può essere riconosciuta in capo agli stessi soggetti che svolgono la funzione di rappresentanti sindacali di bacino ai sensi dell'A.I. 21.7.1988.

4.2. In presenza dei rappresentanti territoriali, gli adempimenti in capo ai datori di lavoro, previsti dalle norme vigenti in tema di consultazione del rappresentante per la sicurezza, vengono assolti nella sede dell'organismo paritetico territoriale, per il tramite della Associazione cui l'impresa è iscritta o alla quale conferisce mandato, se del caso affiancata dal

**Protocollo di intesa
di attuazione del
Decreto Legislativo
n. 626/94**

Protocollo di intesa di attuazione del Decreto Legislativo n. 626/94

servizio di prevenzione e protezione, o per il tramite di soggetti qualificati e specificatamente delegati dal datore di lavoro.

4.3. L'esercizio delle attribuzioni di cui alla lettera *a*), comma 1, dell'art. 19, Decr. Leg.vo n. 626/94, avviene alla presenza dell'Associazione cui l'impresa è iscritta o alla quale conferisce mandato. A tal fine il rappresentante territoriale per la sicurezza deve comunicare per iscritto alla componente datoriale dell'OPTA le aziende interessate, in modo da consentire quanto previsto al seguente punto.

A questo scopo la componente datoriale indicherà uno o più referenti.

4.4. L'Associazione a cui l'impresa è iscritta o ha dato mandato dovrà confermare la propria disponibilità entro 7 giorni dalla data di ricevimento della comunicazione di cui sopra. I termini temporali per l'accesso all'impresa non potranno superare i successivi 7 giorni. Il rappresentante territoriale per la sicurezza procederà comunque nell'esercizio delle sue prerogative in caso di mancata conferma, nei termini temporali di cui al punto precedente.

4.5. Fermo restando i diritti che la legge attribuisce al lavoratore nei casi di pericolo grave ed immediato, i termini complessivi delle precedenti procedure sono ridotti a 3 giorni per emergenze che attengono al pregiudizio della sicurezza dei lavoratori.

4.6. Per quanto riguarda la valutazione del rischio e documento programmatico, ai sensi di quanto previsto all'art. 19, comma *b*), Decr. Legisl.vo 626/ 94, i servizi di prevenzione promossi dalle OO.AA. presentano preventivamente in sede di organismo paritetico territoriale i criteri e le metodologie adottate per effettuare le valutazioni del rischio, ove diverse da quelle stabilite in sede di Comitato Paritetico Regionale, con la partecipazione degli Osservatori regionali di categoria secondo le indicazioni nazionali.

4.7. Le informazioni, la documentazione, le misure di prevenzione, i dati inerenti le sostanze, le macchine, gli impianti pericolosi nonché i risultati finali delle valutazioni del rischio sono trasmessi presso la sede degli organismi paritetici anche tramite i servizi di prevenzione, al fine dell'esercizio da parte della rappresentanza territoriale alla sicurezza, nella stessa sede, dei compiti di informazione, consultazione, formulazione dei pareri, negli ambiti previsti dall'art. 19, comma *c*) e seguenti, Decr. Legisl.vo 626/94.

4.8. I rappresentanti di cui al punto 4.1 verranno messi in condizioni di espletare il loro mandato, utilizzando quanto accantonato nel fondo di cui al punto 4.12. Detti rappresentanti, qualora dipendenti delle imprese interessate, non potranno essere scelti in aziende con meno di 5 dipendenti.

4.9. Qualora i rappresentanti di cui al punto 4.1 siano scelti tra i lavoratori dipendenti delle imprese, essi eserciteranno il loro mandato in via continuativa. Pertanto verrà loro riconosciuto un periodo di aspettativa non retribuita, ai sensi della normativa vigente, per l'intera durata del loro mandato, su richiesta delle OO.SS. che li hanno formalizzati, salvo rinuncia o revoca del mandato stesso.

Durante il periodo di aspettativa al lavoratore interessato sarà comunque garantita la conservazione del posto di lavoro senza che ciò comporti, in ogni caso, alcun onere diretto o indiretto per l'impresa di appartenenza. Gli eventuali oneri saranno comunque assunti in toto dal Fondo regionale di cui al punto 4.11.

Il datore di lavoro può assumere con contratto a tempo determinato in sostituzione del lavoratore distaccato.

4.10. Le OO.SS. firmatarie del presente accordo sono impegnate affinché i rappresentanti territoriali, comunque espressi, siano in grado di espletare il proprio mandato sulla base di caratteristiche e capacità individuali tali da garantire la massima professionalità. Essi durano in carica 3 anni.

4.11. In relazione ai punti precedenti le imprese accantoneranno in un Fondo regionale delle quantità retributive orarie per ogni dipendente in forza al momento del versamento. Convenzionalmente ed ai soli fini contabili dette quantità saranno ragguagliate a lire 10.000 annue per dipendente, di cui L. 8.000 per attività della rappresentanza di cui al punto 4.1.

4.12. A livello regionale, anche in rapporto al concorso di finanziamento di cui al punto 7.6, le parti all'interno di programmi decisi congiuntamente, determinano, fermo restando i costi dell'agibilità del rappresentante territoriale della sicurezza, la ripartizione della rimanente quota tra formazione-informazione del rappresentante e programmi dedicati a strutturare e rendere funzionali i rapporti tra rappresentante alla sicurezza e l'organismo paritetico territoriale.

4.13. Ai fini della gestione dell'accantonamento e della ripartizione delle risorse sopra definite, le stesse affluiranno, con contabilità separata, nell'ambito del Fondo regionale per la rappresentanza sindacale di cui all'A.I. 21.7.1988, gestito dalle OO.AA. e controllato dalle

OO.SS. Al fine di verificare il flusso dei versamenti e la loro corretta destinazione, viene costituita all'interno del fondo una Commissione paritetica di controllo.

A livello nazionale, le parti costituiranno, a loro volta, una Commissione alla quale i Fondi regionali e le Commissioni Paritetiche di controllo faranno pervenire, ogni dato ed informazione utili a verificare i flussi delle risorse, il loro corretto utilizzo, nonché l'effettiva destinazione delle stesse secondo quanto previsto dalla presente intesa.

4.14. Il Fondo regionale provvederà alla ripartizione degli accantonamenti tra gli ambiti territoriali individuati congiuntamente come sopra specificato.

4.15. Il Fondo regionale contabilizzerà le quote per ambito territoriale di appartenenza e per settore merceologico.

4.16. Le parti, in sede regionale, si incontreranno periodicamente e comunque, la prima volta, in tempo utile al decollo della ripartizione iniziale delle risorse accantonate, per valutare la congruità della distribuzione delle risorse stesse agli ambiti territoriali individuati ed ai soggetti interessati.

A livello regionale, per particolari motivi congiuntamente definiti, le stesse parti possono decidere modalità di ripartizione delle risorse che adeguino il criterio della provenienza territoriale.

4.17. La erogazione sarà effettuata ai soggetti interessati in base alla formalizzazione che sarà comunicata congiuntamente dalle OO.SS. firmatarie alle OO.AA. firmatarie.

4.18. Le imprese verseranno le quote di cui al punto 4.11 entro il 30 aprile 1996, secondo modalità definite entro il 31 gennaio 1996 in apposita convenzione.

In ogni caso, entro la predetta data del 31.1.1996, dovranno essere stabilite le modalità operative per l'effettuazione dei versamenti.

Norma transitoria.

In fase di prima applicazione della presente intesa, e fino all'avvenuta riscossione delle risorse da parte del Fondo regionale, CGIL-CISL-UIL indicheranno unitariamente i rappresentanti territoriali per la sicurezza che, pro tempore, svolgeranno i compiti ad essi attribuiti secondo i principi e le modalità stabilite dal presente accordo.

5. *Rappresentante aziendale per la sicurezza (impresa fino a 15 dipendenti dipendenti).*

5.1 Le parti firmatarie del presente accordo, nel ribadire che il sistema di rappresentanza territoriale è il più adeguato alla realtà delle piccole imprese e che in tal senso sono impegnate affinché tale modello si affermi in maniera generalizzata, concordano che nelle imprese fino a 15 dipendenti potrà essere individuato un rappresentante aziendale per la sicurezza.

5.2. Le modalità di elezione o designazione nonché le condizioni necessarie per l'esercizio della funzione, nel rispetto dei principi e nell'ambito delle sedi bilaterali previste dal presente accordo, verranno definite dalle organizzazioni nazionali di categoria delle parti firmatarie.

Entro il 30 aprile 1996 le categorie nazionali sono tenute ad avviare le trattative qualora, almeno un mese prima, una delle parti categoriali nazionali ne abbia fatto richiesta.

6. *Rappresentante aziendale per la sicurezza (imprese con più di 15 dipendenti).*

6.1. Nelle imprese con più di 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza è eletto dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda.

In assenza di tali rappresentanze, è eletto dai lavoratori al loro interno.

6.2. L'elezione si svolge a suffragio universale diretto ed a scrutinio segreto.

Risulterà eletto il lavoratore che ha ottenuto il maggior numero di voti espressi.

Prima delle elezioni, i lavoratori nominano tra di loro il segretario del seggio elettorale, il quale, a seguito dello spoglio delle schede, provvede a redigere il verbale delle elezioni.

Il verbale è comunicato senza ritardo al datore di lavoro. Ricevuto il verbale di elezione, il datore di lavoro comunica all'OPTA, per il tramite della Associazione di appartenenza, il nominativo eletto.

Hanno diritto al voto tutti i lavoratori iscritti al libro matricola e possono essere eletti tutti i lavoratori non in prova, con contratto a tempo indeterminato, che prestano la propria attività nell'azienda o unità produttiva.

La durata dell'incarico è di 3 anni.

6.3. Le modalità non previste ai punti precedenti verranno concordate a livello regionale su iniziativa delle OO.SS., in assenza di rappresentanze sindacali elettive in azienda, costituite in base ad intese a qualunque livello stipulate tra le parti firmatarie il presente accordo.

**Protocollo di intesa
di attuazione del
Decreto Legislativo
n. 626/94**

Protocollo di intesa di attuazione del Decreto Legislativo n. 626/94

Qualora le parti firmatarie il presente accordo dovessero stipulare un'intesa relativa alle rappresentanze sindacali aziendali per le imprese che occupano più di 15 dipendenti, il presente accordo verrà armonizzato alla nuova normativa.

6.4. Per l'espletamento dei compiti previsti dall'art. 19 del D.Leg.vo 626/94 al rappresentante per la sicurezza vengono riconosciuti permessi retribuiti pari a 40 ore annue. L'utilizzo di tali permessi deve essere comunicato al datore di lavoro con almeno 48 ore di preavviso, fatti salvi i casi di forza maggiore, tenendo anche conto delle obiettive esigenze tecnico-produttivo-organizzative dell'impresa.

Non vengono imputate a tale monte-ore le ore autorizzate per l'espletamento degli adempimenti previsti dall'art. 19 del D.Leg.vo 626/94, lettere *b*), *c*), *d*), *g*), *i*), *l*).

Il monte-ore di cui sopra assorbe fino a concorrenza quanto riconosciuto allo stesso titolo dai contratti o accordi collettivi di lavoro, in ogni sede stipulati.

6.5. In applicazione dell'art. 19, comma 1, lettere *e*) e *f*) del D.Leg.vo 626/94 al rappresentante verranno fornite, anche su sua richiesta le informazioni e la documentazione aziendale ivi prevista per il più proficuo espletamento dell'incarico. Il rappresentante può consultare il rapporto di valutazione dei rischi di cui all'art. 4, comma 2, custodito presso l'azienda ai sensi dell'art. 4, comma 3. Di tali dati e dei processi produttivi di cui sia messo o venga comunque a conoscenza, il rappresentante è tenuto a farne un uso strettamente connesso al proprio incarico, nel rispetto del segreto industriale.

Laddove il D.Leg.vo 626/94 prevede a carico del datore di lavoro la consultazione del rappresentante per la sicurezza, questa si deve svolgere in modo da garantire la sua effettività e tempestività. Il datore di lavoro, pertanto, consulta il rappresentante per la sicurezza su tutti gli eventi per i quali la disciplina legislativa prevede un intervento consultivo dello stesso. Il rappresentante, in occasione della consultazione, avendone il tempo necessario, ha facoltà di formulare proprie proposte ed opinioni, sulle tematiche oggetto di consultazione secondo le previsioni di legge. Il verbale della consultazione deve riportare le osservazioni e le proposte formulate dal rappresentante per la sicurezza.

Il rappresentante per la sicurezza, a conferma dell'avvenuta consultazione, appone la propria firma sul verbale della stessa.

6.6. In applicazione all'art. 11 del D.Leg.vo 626/94 le riunioni periodiche previste dal comma 1 sono convocate con almeno 5 giorni lavorativi di preavviso e su un ordine del giorno scritto.

Il rappresentante per la sicurezza può richiedere la convocazione della riunione periodica al presentarsi di gravi e motivate situazioni di rischio o di significative variazioni delle condizioni di prevenzione in azienda.

Della riunione viene redatto il verbale.

PARTE TERZA

FORMAZIONE

7. Formazione per i rappresentanti territoriali per la sicurezza (imprese fino a 15 dipendenti).

7.1. Per i rappresentanti territoriali, gli Organismi paritetici regionali specificano i programmi di formazione di cui agli articoli 18, comma 7, e 22, commi 4 e 7, del D.Leg.vo 626/94. Ai riguardo il CPNA potrà fornire indicazioni.

Tale formazione è finanziata da una quota, definita a livello regionale, del versamento di cui al punto 4.12, secondo i piani formativi decisi dalle parti regionali.

La quota suddetta rientra, con contabilità separata, tra le risorse che alimentano il Fondo per la Formazione, costituito in seno all'Ente Bilaterale regionale ai sensi dell'A.I. 2.2.1993. Le regioni con un limitato fabbisogno formativo riguardante la rappresentanza alla sicurezza possono aderire a programmi interregionali, predisposti in collaborazione con il CPNA.

7.2. Formazione dei rappresentanti aziendali per la sicurezza (imprese con più di 15 dipendenti).

Il rappresentante per la sicurezza ha diritto alla formazione prevista all'art. 19, comma 1 lett. *g*) del D.Leg.vo 626/94.

La formazione dei rappresentanti per la sicurezza i cui oneri sono a carico del datore di lavoro, si svolgerà mediante permessi aggiuntivi rispetto a quelli già previsti per la loro attività.

Tale formazione deve comunque prevedere un programma base di 32 ore; tale programma deve comprendere:

- conoscenze generali sugli obblighi e diritti previsti dalla normativa in materia di igiene e sicurezza del lavoro;
- conoscenze generali sui rischi dell'attività e sulle relative misure di prevenzione e protezione;
- metodologie sulla valutazione del rischio;
- metodologie minime di comunicazione.

Oltre a quanto sopra previsto, la contrattazione nazionale di categoria può individuare ulteriori contenuti specifici della formazione (anche in tema di metodologia didattica) con riferimento a specificità dei propri comparti.

Il datore di lavoro, ogni qualvolta vengano introdotte innovazioni che abbiano rilevanza ai fini della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, prevede una integrazione della formazione.

7.3. Formazione dei lavoratori.

I lavoratori ricevono una formazione sufficiente ed adeguata con riferimento al proprio posto di lavoro o alle proprie mansioni. Tale formazione è a carico dei datori di lavoro ed i suoi contenuti rispondono ai requisiti definiti dai CPRA. Il CPNA potrà fornire indicazioni in materia. Gli OPTA, nel promuovere l'adozione da parte delle imprese di tali contenuti, organizzano e mettono a disposizione delle aziende materiale informativo-formativo per i lavoratori, corsi o schemi di formazione per i gruppi di lavoratori a rischio.

7.4. Gli Organismi paritetici predispongono, sulla base di orientamenti definiti in sede di CPRA, appositi schemi di corsi per gli incaricati alle attività di pronto soccorso, antincendio ed evacuazione. Anche a tale riguardo il CPNA potrà fornire indicazioni.

7.5. Formazione dei datori di lavoro.

Gli organismi paritetici predispongono programmi formativi anche per i datori di lavoro con particolare riferimento al trasferimento ai lavoratori delle nozioni apprese in tema di sicurezza e di salute.

7.6. Finanziamento delle attività formative.

Al finanziamento delle attività formative di cui ai punti 7.3, 7.4 e 7.5 si provvede attraverso l'individuazione di forme di finanziamento pubblico, secondo fabbisogni ed obiettivi proposti dagli OPTA e/o dai CPRA.

Tali attività saranno altresì in parte finanziate, sulla base di intese a livello regionale, da quote provenienti dal capitolo delle risorse riservate ai datori di lavoro nell'ambito del Fondo per la tutela del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente ed imprenditoriale di cui all'A.I. 21.7.1988 e successive modificazioni.

Su tale capitolo possono essere recuperate risorse da destinare alla costituzione dei servizi per la prevenzione.

Ad eventuale integrazione delle risorse sopra indicate, possono essere definiti, a livello regionale, gli oneri a carico delle imprese per le iniziative formative predisposte dagli Organismi paritetici.

Tali oneri mutualistici sono versati dalle imprese nel Fondo per la Formazione, costituito in seno all'Ente Bilaterale regionale ai sensi dell'Accordo Interconfederale del 2.2.1993.

Tali versamenti mantengono, in ogni caso, una contabilità separata all'interno del Fondo, in relazione alla specifica finalità normativa cui sono destinati.

Laddove il Fondo per la Formazione non sia stato ancora costituito, si procederà alla sua costituzione al fine di garantire la gestione delle risorse in coerenza con quanto previsto dal presente accordo.

Il Fondo è tenuto a comunicare tempestivamente al CPRA il flusso delle risorse al fine di supportare la programmazione delle attività affidate allo stesso CPRA ed agli OPTA.

La realizzazione delle iniziative di carattere formativo, individuate e promosse dagli Organismi paritetici e finanziariamente sostenute dal Fondo per la Formazione, è, in ogni caso, affidata ad enti o istituti scelti congiuntamente dalle parti a livello regionale.

La formazione del rappresentante aziendale per la sicurezza potrà essere realizzata nell'ambito dei programmi previsti dagli OPTA e/o dai CPRA.

Ai rappresentanti aziendali per la sicurezza è altresì garantita, ove richiesta, la frequenza ai corsi di formazione predisposti dagli OPTA e/o dai CPRA.

Le parti, a livello regionale, provvederanno a definire i costi di partecipazione ai suddetti corsi dei rappresentanti aziendali per la sicurezza.

8. *Albo territoriale dei rappresentanti per la sicurezza.*

8.1. Nell'ambito degli OPTA sarà costituito l'Albo dei Rappresentanti Territoriali ed Aziendali per la Sicurezza, con procedure che saranno definite a livello regionale.

**Protocollo di intesa
di attuazione del
Decreto Legislativo
n. 626/94**

Campo di applicazione.

Il presente accordo si applica nelle aziende o unità produttive aderenti a Confartigianato, CNA, CASA, CLAAI e/o che applicano i contratti sottoscritti dalle Organizzazioni aderenti alle parti firmatarie del presente accordo.

Norma transitoria.

Il presente accordo, sino alla data di stipula dei CCNL, si applica — per i vari settori — a tutte le imprese associate alle Organizzazioni delle Confederazioni Artigiane firmatarie.

Il presente accordo avrà validità fino al 31.12.1997 e, se non disdetto almeno 6 mesi prima della sua scadenza da una delle parti firmatarie, si intenderà rinnovato di anno in anno.

In caso di modifica del D. Leg. vo 626/94, le parti si incontreranno per apportare le necessarie integrazioni e/o correzioni al presente accordo.

Le parti firmatarie si incontreranno, comunque, entro la data del 30 giugno 1996 al fine di verificare lo stato di applicazione del presente accordo.

Abbreviazioni

<i>AC</i>	Archivio civile
<i>ADL</i>	Argomenti di diritto del lavoro
<i>AI</i>	L'amministrazione italiana
<i>AL</i>	Actualidad laboral
<i>AppNDI</i>	Appendice al Novissimo Digesto Italiano
<i>AP</i>	Azienda pubblica
<i>AR</i>	Arbeitsrecht
<i>AS</i>	Le assicurazioni sociali
<i>AsS</i>	L'assistenza sociale
<i>ASQ</i>	Administrative Science Quarterly
<i>Asap Not</i>	Asap Notizie
<i>BBTC</i>	Banca, borsa e titoli di credito
<i>Bull Civ</i>	Bulletin Civil
<i>BCLR</i>	Bulletin of Comparative Labour Relations
<i>B&L</i>	Banca e lavoro
<i>Cah Soc Barr Paris</i>	Cahiers sociaux du barreau de Paris
<i>CI</i>	Contratto e impresa
<i>CJE</i>	Cambridge Journal of Economics
<i>CLLJ</i>	Comparative Labour Law Journal
<i>CMLR</i>	Common Market Law Review
<i>Contr</i>	Contrattazione
<i>DCInt</i>	Diritto commerciale internazionale
<i>DD</i>	Democrazia e diritto
<i>DE</i>	Diritto dell'economia
<i>DO</i>	Droit ouvrier
<i>D&L</i>	Critica del diritto del lavoro
<i>DFall</i>	Diritto fallimentare
<i>DG</i>	Diritto di giurisprudenza
<i>DH</i>	Dalloz Hebdomadaire
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro
<i>DLab</i>	Derecho laboral
<i>DocLab</i>	Documentación laboral
<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>DPL</i>	Diritto e pratica del lavoro
<i>DPLoro</i>	Diritto e pratica del lavoro, serie oro
<i>DRI</i>	Diritto delle relazioni industriali
<i>DS</i>	Droit Social
<i>ECR</i>	European Cases Report
<i>EG</i>	Employment Gazette
<i>EIRR</i>	European Industrial Relations Review
<i>EL</i>	Economia e lavoro

Abbreviazioni

<i>ELR</i>	European Labour Review
<i>Enc dir</i>	Enciclopedia del diritto
<i>Enc giur Trec</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>FA</i>	Foro amministrativo
<i>FI</i>	Foro italiano
<i>FP</i>	Foro padano
<i>GC</i>	Giustizia civile
<i>GCCC</i>	Giurisprudenza completa della Cassazione civile
<i>GComm</i>	Giurisprudenza commerciale
<i>GCost</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>GM</i>	Giurisprudenza di merito
<i>GPiem</i>	Giurisprudenza piemontese
<i>GTosc</i>	Giurisprudenza toscana
<i>GU</i>	Gazzetta ufficiale
<i>HRMJ</i>	Human Resource Management Journal
<i>ICR</i>	Indentrich Cases Reports
<i>ILJ</i>	Industrial Law Journal
<i>ILP</i>	Impresa lavoro e previdenza
<i>ILRR</i>	Industrial and Labor Relations Review
<i>IJCLLIR</i>	The International Journal of Comparative Labour Law an Industrial Relations
<i>Il progetto</i>	Il progetto
<i>IP</i>	Informatore Pirola
<i>IPrev</i>	Informazione previdenziale
<i>IRJ</i>	Industrial Relations Journal
<i>IRL</i>	Industrial Relations
<i>IRLJ</i>	Industrial Relations Law Journal
<i>IRLR</i>	Industrial Relations Law Reports
<i>IS</i>	Industria e sindacato
<i>I&S</i>	Impresa & Stato
<i>JCP</i>	La semaine juridique
<i>JIRS</i>	Japanese Industrial Relations Series
<i>JLB</i>	Japan Labor Bulletin
<i>LD</i>	Lavoro e diritto
<i>L'impresa</i>	L'impresa
<i>LI</i>	Lavoro informazione
<i>LPO</i>	Lavoro e previdenza oggi
<i>LR</i>	Le Regioni
<i>LS</i>	Le società
<i>L&S</i>	Labour and Society
<i>LSSoc</i>	Lavoro e sicurezza sociale
<i>L80</i>	Lavoro '80
<i>Lias Soc</i>	Liaisons sociales
<i>MAC</i>	Massimario annotato della Cassazione
<i>MFI</i>	Massimario del Foro italiano
<i>MGC</i>	Massimario di Giustizia civile
<i>MGI</i>	Massimario della Giurisprudenza italiana
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro
<i>MLR</i>	Monthly Labor Review
<i>MO</i>	Mondoperaio
<i>Mod. Law Rev.</i>	Modern Law Review
<i>MSCG</i>	Materiali per una storia della cultura giuridica
<i>NDI</i>	Novissimo Digesto italiano
<i>NGCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro
<i>NGiurL</i>	Notiziario giuridico del lavoro
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate
<i>NLS</i>	Notiziario del lavoro SIP
<i>NRS</i>	Nuova Rassegna Sindacale

<i>OJ</i>	Official Journal E.C.
<i>PD</i>	Politica del diritto
<i>PE</i>	Politica economica
<i>PL</i>	Personale e lavoro
<i>PS</i>	Prospettive sindacali
<i>PSoc</i>	Previdenza sociale
<i>QDLRI</i>	Quaderni di dir. del lavoro e delle rel. industriali
<i>QDRI</i>	Quaderni di diritto delle rel. industriali
<i>QIS</i>	Quaderni di industria e sindacato
<i>QL</i>	Quaderni di diritto del lavoro
<i>QRIDL</i>	Quaderni della Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>QRS</i>	Quaderni di rassegna sindacale
<i>QISFOL</i>	Quaderni ISFOL
<i>Quarantacinque</i>	Quarantacinque
<i>RA</i>	Recht der Arbeit
<i>RAmmRI</i>	Rivista amministrativa della Repubblica italiana
<i>RassDC</i>	Rassegna di diritto civile
<i>RassDP</i>	Rassegna di diritto pubblico
<i>RCDL</i>	Rivista Critica del diritto del lavoro
<i>RCDP</i>	Rivista critica del diritto privato
<i>RCoop</i>	Rivista della cooperazione
<i>RDC</i>	Rivista di diritto civile
<i>RDComm</i>	Rivista di diritto commerciale
<i>RDEur</i>	Rivista di diritto europeo
<i>RDICL</i>	Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro
<i>RDImpr</i>	Rivista di diritto dell'impresa
<i>RDL</i>	Rivista di diritto del lavoro
<i>RDP</i>	Rivista del diritto processuale
<i>REDT</i>	Revista Española de Derecho del Trabajo
<i>RFI</i>	Repertorio del Foro italiano
<i>RGC</i>	Repertorio della Giustizia civile
<i>RGI</i>	Repertorio della Giurisprudenza italiana
<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>RI</i>	Relazioni industriali
<i>RIDC</i>	Revue Internationale de Droit Comparé
<i>RIDL</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>RIDP</i>	Rivista italiana di diritto pubblico
<i>RIMP</i>	Rivista degli infortuni e malattie professionali
<i>RIPS</i>	Rivista italiana di previdenza sociale
<i>RISS</i>	Rivista italiana di scienze sociali
<i>RJS</i>	Revue de jurisprudence social
<i>RIT</i>	Revue international du travail
<i>RL</i>	Relaciones Laborales
<i>Sem Soc Lamy</i>	Semaine social Lamy
<i>RSoc</i>	Rivista delle società
<i>RTDP</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>RTDPC</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>RTSA</i>	Rivista trimestrale di scienza amministrativa
<i>SImp</i>	Spazio impresa
<i>SL</i>	Sociologia del Lavoro
<i>SOrg</i>	Studi organizzativi
<i>SM</i>	Stato e mercato
<i>SS</i>	Sicurezza sociale
<i>ST</i>	Sociologie du Travail
<i>Temi</i>	Temi
<i>TE</i>	Travail et emploi
<i>TL</i>	La tutela del lavoro
<i>TLG</i>	Toscana lavoro giurisprudenza
<i>TR</i>	Temi romani

Notizie sugli autori

Amato F. è Pretore del lavoro (Pretura di Pistoia)

Biagioli M. è Professore associato di Economia politica nell'Università di Modena

Carabelli U. è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Bari

de Angelis L. è Pretore del lavoro (Pretura di Milano)

Dal Ferro A. è Avvocato in Bruxelles, Studio Morresi, Consulente della Commissione UE

De Blasio P. è Collaboratore di Amministrazione I.N.P.D.A.P. presso l'Ufficio Autonomo Collegio Sindacale e cultore della materia presso la Cattedra di Matematica e Tecnica Attuariale delle Assicurazioni Sociali all'Università "La Sapienza" di Roma

Cinelli M. è Professore ordinario di Diritto del Lavoro nell'Università di Perugia.

Del Punta R. è Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università di Siena

Ferraro G. è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli

Ghezzi G. è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Bologna

Javillier J.C. è Professore di Diritto del lavoro nell'Università Panthéon-Assas (Paris 2, Francia); Presidente dell'Associazione Francese di Studio delle Relazioni Industriali

Kochan G. è Professore di Relazioni industriali presso il Massachusetts Institute of Technology (USA) e Past President dell'Associazione Internazionale di Relazioni Industriali

Liebman S. è Professore associato di Diritto del lavoro dell'Università "L. Bocconi" di Milano

Lugli L. è Direttore dell'Istituto di ricerche economiche e sociali — Ires Emilia Romagna

Parrotto R. è Direttore Generale, Area del Personale e Organizzazione della Telecom

Pelaggi L. è Dirigente di Assicredito e Professore a contratto di "Relazioni sindacali" nella Facoltà di Economia e Commercio dell'Università degli Studi di L'Aquila

Randi D. è Direttore Relazioni Esterne, Organizzazione e Personale della Vulcaflex (Lugo - Ravenna)

Raso Delgue J. è Professore di Diritto del lavoro e Relazioni industriali nell'Università di Montevideo (Uruguay)

Tugnoli S. è Ricercatore presso l'Istituto di ricerche economiche e sociali — Ires Emilia Romagna

Zingone G. è Consigliere presso la Direzione generale dell'occupazione, delle relazioni industriali e degli affari sociali della Commissione europea (Bruxelles)