

# DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

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

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

Ricerche  
**Il pianeta piccola impresa**

Interventi  
**Il bilateralismo nelle relazioni industriali**

Diritto internazionale e comparato  
**Ambiente di lavoro: il caso spagnolo**  
**Modelli di rappresentanza asindacale  
dei lavoratori nel Regno Unito**

Casi di relazioni industriali e gestione delle risorse umane  
**Gestione delle risorse umane  
e contrattazione collettiva nel settore bancario**

Rassegne  
**Giurisprudenza italiana:  
emolumenti integrativi e obbligo contributivo**  
**Giurisprudenza comunitaria:  
orario di lavoro e tutela della salute**

**Giuffrè Editore**

# Indice

|  |          |   |
|--|----------|---|
| Il pianeta piccola impresa   |          | <b>Ricerche</b>   |
| <b>Piccole imprese e relazioni collettive</b> di <i>Franco Carinci</i>   | pag. 3   |   |
| <b>La gestione del personale nella piccola impresa: nuovi paradigmi e complessità organizzative</b> di <i>Luigi Golzio</i>   | pag. 9   |   |
| <b>Contrattazione aziendale e piccole imprese: quali spazi dopo gli accordi di politica dei redditi?</b> di <i>Paolo Sestito</i>   | pag. 21  |   |
| <b>La piccola impresa nella contrattazione di categoria degli artigiani, dei piccoli e dei grandi imprenditori: elementi di comparazione e riflessioni</b> di <i>Luca Sgarbi</i>   | pag. 29  |   |
| Il bilateralismo nelle relazioni industriali   |          | <b>Interventi</b>   |
| <b>Il « riconoscimento reciproco » delle Casse edili dopo la legge Merloni</b> di <i>Michele Miscione</i>  | pag. 39  |   |
| Ambiente di lavoro   |          | <b>Diritto internazionale e comparato</b>                   |
| <b>Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Riflessioni sul caso spagnolo</b> di <i>Antonio Ojeda Avilés</i>   | pag. 59  |   |
| Modelli di rappresentanza dei lavoratori   |          |   |
| <b>Forme di rappresentanza asindacale dei lavoratori in Gran Bretagna: ipotesi di doppio canale</b> di <i>Andrea Bollani</i>   | pag. 69  |   |
| Gestione delle risorse umane e contrattazione collettiva nel settore bancario  |          | <b>Relazioni industriali e gestione delle risorse umane</b> |
| <b>Mutamento istituzionale e sfide di mercato. Le trasformazioni del rapporto di lavoro nel settore bancario italiano</b> di <i>Simonetta Carpo, Asher Colombo, Marco Trentini</i> | pag. 81  |   |
| <b>Contrattazione collettiva e retribuzione flessibile nel settore del credito</b> di <i>Andrea Morone</i>   | pag. 99  |   |
| Osservatorio sulla giurisprudenza italiana   |          | <b>Rassegne: la giurisprudenza italiana</b>                 |
| <b>Emolumenti integrativi e obbligo contributivo dopo la Finanziaria 1997</b> di <i>Donatella Vernizzi</i>   | pag. 111 | 1   |

**Rassegne: la  
giurisprudenza  
comunitaria**

---

Osservatorio sulla giurisprudenza comunitaria

---

**Orario di lavoro e tutela della salute innanzi alla Corte di Giustizia di Cristina**

*Alessi*

pag. 125

---

Abbreviazioni

pag. 137

---

Notizie sugli autori

pag. 141

# Piccole imprese e relazioni collettive

*Franco Carinci (\*)*

Sommario

1. Premessa. I « modelli » di piccola impresa. 2. Piccola impresa e disciplina codicistica. 3. Piccola impresa e disciplina lavoristica. 4. Piccola impresa e decentramento produttivo. 5. Distretti industriali e decentramento fisiologico. 6. Gli scenari futuri della piccola impresa. 7. Conclusioni.

## 1. Premessa. I « modelli » di piccola impresa.

Mi fa piacere ricordare come questo tema sia stato oggetto non molti anni orsono di uno dei Simposi interdisciplinari coo-patrocinato dal CNEL e dalla Regione Emilia Romagna; ricordarlo qui, dove non sono pochi i presenti che ebbero allora occasione di partecipare e di intervenire. E forse anche oggi è possibile riprendere un giudizio di massima di quel 1990, esser, cioè, la piccola impresa un oggetto importante e misterioso. Importante lo è sicuramente rimasto, perché a voler considerare il dato facilmente più rilevabile e più neutro, cioè quello quantitativo, circa 3/5 degli impiegati sono concentrati in imprese con meno di 100 addetti e di questi 3/5 la metà con meno di 50 addetti; dato quantitativo, ma che diviene qualitativo qualificando in modo peculiare il modello produttivo italiano, prossimo a quello giapponese e lontano da quello tedesco e quello americano.

Forse è un po' meno misterioso di quanto lo considerassero in passato studiosi come Beccattini e Trigilia, passati alla storia come scopritori dei distretti industriali e rispettivamente della terza Italia, tutte realtà con a protagonista assoluto proprio la piccola impresa. Ma dopo tanto studiare, analizzare, classificare questa piccola impresa riesce ancora difficile da definire e tipizzare.

Difficile, ma non impossibile visto che poi classificazioni se ne sono fatte e se ne fanno per interpretare la multiforme realtà, anche a premessa di una specifica politica d'intervento. E vorrei qui assumere a referente una di tali classificazioni, peraltro abbastanza simili o almeno comparabili fra loro, quella adottata da un altro autorevole studioso della materia, Sebastiano Brusco, carissimo amico e compagno di lunghi anni di comune impegno nell'Osservatorio Regionale sul Mercato del Lavoro dell'Emilia Romagna.

Secondo Brusco i « modelli » sarebbero quattro, cioè, per dirla in breve, la *piccola impresa isolata*, che contiene tutte o molte delle fasi di lavorazione e produce prodotti finiti quasi esclusivamente per il mercato locale; il *decentramento subordinato*, che vede la piccola impresa effettuare fasi di lavorazione commissionatole da grandi imprese proiettate sul mercato nazionale ed internazionale, con una dipendenza rilevante se non esclusiva, tale da imporre una forte riduzione del salario e una elevata flessibilità del lavoro; il *sistema a rete*,

note

(\*) Questo articolo riproduce il testo della relazione presentata dall'A. al Convegno Biennale dell'Associazione Italiana di Studio delle relazioni Industriali — A.I.S.R.I. su *Piccola impresa e relazioni industriali*, Modena, 24 ottobre 1996.

**Piccola impresa  
e relazioni collettive**  
Franco Carinci

che vede sempre la piccola impresa farsi carico di fasi di lavorazione delegate da grandi imprese presenti in Italia ed all'estero, ma con una relazione raramente importante e mai unica, sì da non richiedere tanto una compressione del costo del lavoro quanto una facilità di gestione del personale; i *distretti industriali*, orizzontalmente integrati, con una piccola impresa che convive tramite rapporti forti di collaborazione e di scambio con altre, tutte destinatarie di commesse da parte di poche e grandi imprese operanti in sede nazionale ed internazionale, senza alcuna spinta verso una diminuzione dei livelli retributivi e una flessibilizzazione degli standard lavorativi.

Brusco non esclude l'esistenza di una sequenza cronologica nell'emergere di tale modello; sostiene, però, una loro fisiologica e non patologica coesistenza, sì da richiedere una valutazione ed una politica d'intervento debitamente articolate e differenziate, in ragione della ricca tipologia. E lo sostiene con tanto maggior vigore quanto più si dice consapevole di una netta e duratura tendenza all'appiattimento, cioè a considerare un modello prevalente o addirittura esclusivo, per ragioni squisitamente ideologico culturali: il modello della *piccola impresa isolata* capace di ipnotizzare la sinistra per una lunga interminabile stagione, come elemento un po' anacronistico e certo marginale di uno scenario dominato dalla grande impresa.

Ora questa tendenza all'appiattimento che Brusco rimproverava anzitutto ad una certa « scienza economica » troppo « organica » rispetto ad una specifica ideologia è rintracciabile anche nell'« ordinamento giuridico », assumendo l'espressione in senso ampio, ricomprensiva di legislatore, dottrina, giurisprudenza. Solo che qui — deve esser detto non a scusante, ma a spiegazione — vale o prevale una regola di « mestiere »: l'uomo di diritto ragiona per fattispecie astratte, che hanno la pretesa di esser riduzioni all'essenziale di altrettanti fenomeni sociali; ma trattasi di riduzioni all'essenziale volutamente non descrittive, ma valutative, perché in funzione di una « promozione » o viceversa di una « repressione ». Insomma, che lo ammetta o meno, è portato, per virtù e non per difetto dell'arte che pratica, ad assumere a referente un ideal tipo che rappresenta non l'effettivo, ma il desiderato *id quod plerumque accidit*.

E questa tendenza all'appiattimento a far prevalere un tipo sugli altri, rimane il dato costante, mentre a variare è il tipo volta a volta assunto a referente unico o privilegiato.

Utilizzando la classificazione adottata da Brusco può qui anticiparsi una sorta di sequenza riscontrabile con riguardo al « Diritto del Lavoro »: la *piccola impresa isolata* è stato il modello tenuto presente dal codice e dalla successiva legislazione varata a tutta la fine del decennio '70, vale a dire al mitico Statuto dei Diritti dei Lavoratori; il *decentramento subordinato* è stato il modello assunto a referente dalla legislazione, ma soprattutto da una certa dottrina e giurisprudenza del decennio '70, capace di esercitare una forte egemonia culturale; i *sistemi a rete* ed i *distretti industriali* sono stati per così dire scoperti dal mondo del diritto assai in ritardo, cioè nel corso del decennio '80, senza peraltro riuscire a trovare un sufficiente e coerente riconoscimento.

Non si deve però pensare ad una sequenza in cui « il vecchio » sia stato sostituito dal nuovo. Niente di tutto questo perché il Diritto del Lavoro è rimasto pur sempre profondamente segnato dal suo patrimonio genetico, sì da conservare il suo zoccolo duro originario, ben visibile nella successiva stratificazione alluvionale. Nonostante tutto è rimasto il diritto della grande e media impresa industriale e non della piccola, il diritto del rapporto individuale e non del mercato, del rapporto a tempo indeterminato e ad orario pieno e non a tempo determinato o a *part-time*, del diritto al posto e non al lavoro, del diritto dell'occupato e non del disoccupato ed ancor meno dell'inoccupato. Tant'è che c'è stato di recente un duplice tentativo, di segno diverso perché proveniente da *milieux* intellettuali vicini alla CGIL e rispettivamente alla Confindustria, ma accomunato dall'intento di mantenerlo diritto della grande e media impresa industriale, ridefinendo a misura dell'universo sempre più differenziato di lavoratori che vi gravitano intorno la stessa nozione portante di subordinazione, debitamente articolata.

---

## 2. Piccola impresa e disciplina codicistica.

---

E mi sia ora permesso di riprendere con un po' di dettaglio quanto sopra enunciato, a partire da quel modello della piccola impresa isolata assunto a referente dal Codice Civile del 1942 e dalla successiva legislazione collocata ancora nell'alveo dello stesso codice. Può sorprendere che lo stesso modello sia stato ritenuto da Brusco come quello fatto proprio dalla

sinistra nell'immediato dopoguerra e poi mantenuto a lungo per il suo esser sintonico con l'impostazione ideologica e politica che le era geneticamente propria; e sia qui richiamato da me come quello tipizzato dal Codice Civile. Può sorprendere, ma non lo deve poi troppo visto un certo scontato *continuum* di giudizio sulla piccola impresa fra il pensiero anticapitalista *par excellence*, cioè quello comunista, ed un codice di certo capitalista come il nostro, specie nel suo libro più moderno, il V, che tale è e rimane, pur sotto un velo di vernice interclassista corporativa percepibile dalla stessa intestazione, « Del Lavoro ». Per l'uno e per l'altro, tutto sommato la piccola impresa si riduce ad un fenomeno se non proprio residuale, certo marginale, di poco peso economico, ma pur sempre di un rilievo sociale meritevole di un qualche atteggiamento di favore. E poiché il modello egemone è costituito dalla grande e media impresa il favore finisce per esprimersi sotto forma di uno « sconto » rispetto alla disciplina generale.

Per restare al codice civile, qui, nell'ambito di una nozione unificante di impresa quale offerta dall'art. 2082 viene introdotta quella di piccola impresa ai sensi dell'art. 2083: nozione, quest'ultima fondata sulla prevalenza del lavoro proprio e dei propri familiari sul lavoro altrui e sul capitale, cui segue a mo' di sconto la sottrazione alla più impietosa sanzione del mercato, cioè il fallimento.

Deve essere subito aggiunto, però che tale nozione di piccola impresa è civilistica e non lavoristica, nel senso che non vi si ricollega alcuna differenziazione di disciplina codicistica con riguardo alla forza lavoro addettavi. Non lo fa il codice; ma lo fa la legislazione e la contrattazione collettiva successiva, non senza adattare la stessa nozione di piccola impresa di cui all'art. 2083: il criterio quantitativo/qualitativo della prevalenza viene convertito in quello meramente quantitativo della dimensione quale data dal numero dei dipendenti, con una conseguente dose di maggior certezza, ma anche di maggior rigidità.

Ma come e perché mai? Nei primi anni della Repubblica, la disciplina codicistica comincia ad esser resa più articolata e più garantista, con una attenzione privilegiata alla problematica strategica degli accessi e dei licenziamenti; e qui la via prescelta è quella di mantener sempre a referente la grande e media impresa, ma, al tempo stesso, di farsi carico della piccola impresa, esentandola da limiti e vincoli considerati eccessivi rispetto al carattere personale dei rapporti ed al livello ritenuto supportabile dei costi di lavoro.

Proprio la natura dei limiti e dei vincoli introdotti, quindi delle relative esenzioni conduce quasi naturalmente ad ancorare la nozione di piccola impresa giuslavoristica a quella di una dimensione costruita a misura del numero degli addetti; cosa, questa, destinata a prolungarsi e a consolidarsi nel corso degli anni, anche oltre la stessa ragione originaria. Tuttavia, deve essere subito aggiunto, la misura data dal numero degli addetti non è unitaria, ma varia fin dall'inizio, con una prima tendenza ad assestarsi fra i più 5 e i più 40, una qual sorta di forcella al cui interno finisce per emergere come dato forte quello dei più 35.

Per farla breve, la Legge n. 264/1949 sul « Collocamento pubblico » nel prevedere come regola la richiesta numerica, contempla quella nominativa per una serie di eccezioni, a cominciare proprio dalle « aziende che non abbiano stabilmente più di cinque dipendenti »; e a loro volta gli accordi interconfederali sui licenziamenti individuali e collettivi del 1950, nell'introdurre le procedure preventive e rispettivamente successive, ne limitano l'ambito alle aziende con più di 35 dipendenti (per gli individuali) e di 25 dipendenti (per i collettivi).

---

### 3. Piccola impresa e disciplina lavoristica.

---

E a questo punto non ci sta male una parentesi dedicata alla evoluzione successiva della nozione civilistica e rispettivamente giuslavoristica di piccola impresa, evoluzione caratterizzata da un andamento del tutto opposto perché mentre la prima è destinata a una progressiva dilatazione, la seconda è viceversa segnata da una graduale restrizione.

Se relativamente alla nozione civilistica si prende a punto di partenza l'art. 2083 cod. civ., si assiste ad un duplice processo inerente il criterio di « prevalenza » ivi contenuto: uno « esterno » per cui esso finisce per averla vinta rispetto all'art. 1 della legge fallimentare, come sanzionato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 570/1989; ed uno « interno » per cui esso finisce per averla persa con riguardo alle figure specificatamente tipizzate nello stesso art. 2083, quelle di piccolo commerciante, coltivatore diretto, artigiano, che in forza della legislazione speciale vedono accrescersi fortemente il *quantum* di lavoro altrui occupabile e di capitale utilizzabile, come emblematicamente testimonia la vicenda legislativa dell'artigiano, dalla Legge n. 1860/1956 alla Legge n. 443/1985.

Non è solo una trasformazione del criterio, ma anche della relativa disciplina: via via che quello comporta una dilatazione della nozione civilistica, questa diventa più ricca ed articolata, non più solo di « sconto », bensì pure di « promozione ». Cosa, questa, che risulta in sintonia con il contemporaneo affermarsi di una legislazione di ausilio, portata ad accomunare sempre più piccole e medie imprese con limiti di personale e di capitale assai notevoli: così la Legge n. 240/1991 individua le piccole e medie imprese in quelle con non oltre 300 dipendenti e 3 miliardi di investimenti fissi; la Legge n. 307/1991, classifica come piccole imprese quelle industriali con non più di 200 dipendenti e 200 miliardi di capitali investiti, quelle commerciali con non più di 75 dipendenti e 7,5 miliardi di capitale investito, quelle artigiane di produzione; la Legge n. 488/1992, il D.L. n. 96/1993, la relativa delibera CIPE parlano di piccole imprese industriali, col limite dei 50 dipendenti, oltreché di un fatturato annuo non superiore a 5 milioni di ECU ed uno stato patrimoniale non superiore a 2 milioni di ECU e, rispettivamente di medie imprese industriali col limite di 250 dipendenti, oltreché di un fatturato annuo non superiore a 20 milioni di ECU e di uno stato patrimoniale non superiore a 10 milioni di ECU, fermo restando per le piccole e medie che non devono far capo per oltre un quarto ad imprese di dimensioni superiori alle loro, salvo le previste eccezioni.

Per non parlare di quanto accade sul piano comunitario, dove la piccola media impresa è generalmente quella al di sotto dei 500 dipendenti, con immobilizzazioni inferiori ai 75 milioni di ECU, sempreché il suo capitale non sia detenuto per più di un terzo da una azienda di maggiori dimensioni.

Tutta inversa risulta, invece, la strada percorsa dalla nozione giuslavoristica di piccola impresa, con una progressiva restrizione quantitativa: così la Legge n. 604/1966, in tema di licenziamenti individuali e la Legge n. 482/1968 in materia di assunzioni obbligatorie riguardano le aziende al di sopra dei 35 dipendenti; le Leggi n. 300/1970 e n. 108/1990, ritornano, a distanza di un ventennio, sui licenziamenti individuali, la prima, al fine di avallare la c.d. tutela reale per le unità produttive con più di 15 dipendenti, la seconda, per estendere la stessa tutela reale alle aziende comunque con più di 60 dipendenti e la tutela obbligatoria a prescindere dalla soglia dimensionale; infine, la Legge n. 223/1991 che amplia la nuova disciplina dei licenziamenti collettivi a tutte le aziende con più di 15 dipendenti e carica dei limiti e vincoli a favore delle fasce deboli tutte le aziende con più di 10 dipendenti, limite poi portato a più 15.

---

#### 4. Piccola impresa e decentramento produttivo.

---

Una parentesi quella appena chiusa che rileva anche per il discorso che segue, rileva perché la restrizione quantitativa della nozione giuslavoristica di piccola impresa ha certo avuto la sua parte nel decentramento produttivo verificatosi nel decennio '70. Ed è tale scenario a far da sfondo all'emergere prepotente come nuovo modello egemone di tutta una cultura sindacale, dottrinale, giurisprudenziale, quello del decentramento subordinato, etichettato *sic et simpliciter* e marchiato come patologico.

Protagonista ne sarebbe proprio l'impresa medio grande, che tramite il decentramento, punterebbe a liberarsi delle rigidità normative e contrattuali, recuperando flessibilità salariale e gestionale, con una cascata a valle di commesse verso la piccola impresa, l'artigianato, il lavoro a domicilio. Il fenomeno è percepito come una forma indiretta di frode allo Statuto dei lavoratori (Alleva, Mariucci); come una precisa risposta politica alle conquiste del sindacato negli anni della contestazione (Mazzotta); come una reazione degli imprenditori di fronte all'eccessivo garantismo statutario.

Non da oggi, col senno del poi, essa appare una posizione ideologica, con una larga dose di forzatura rispetto alla realtà, visto che proprio in quel decennio '70 tutta l'Europa, eccezion fatta per la sola Germania, è interessata dall'identico processo: da un declino, cioè, della dimensione media delle imprese degli stessi stabilimenti, con una crescita del loro numero e soprattutto della percentuale di forza-lavoro occupata. E questo con una duplice valenza positiva: quantitativa, perché a fronte di una costante perdita di occupazione da parte delle grandi e medie imprese, le piccole riveleranno una forte capacità di assorbimento, seppur senza riuscire a realizzare una piena compensazione; qualitativa, perché le piccole imprese saranno in grado attuare una specializzazione flessibile, sì da trovarsi meglio attrezzate delle medie e grandi rispetto alla crescente globalizzazione e turbolenza dei mercati.

Così, mentre gli economisti ed i sociologi scoprivano i distretti industriali, parlavano della

via adriatica, lanciavano la terza Italia, cultori ed operatori del diritto del lavoro coltivavano l'utopia di ricomporre l'unità primordiale della fabbrica diffusa sul territorio per sottoporla all'intera disciplina garantista costruita a misura della grande e media impresa. E lo facevano con una indubbia fantasia giuridica, battendo più di una via: quella di una interpretazione estensiva dell'art. 35 Stat. lav., per sbloccare verso il basso il limite lì posto all'applicabilità dell'art. 18 Stat. lav. sulla c.d. tutela reale e del Tit. III dello stesso Statuto sulle RSA e sui diritti sindacali, di più di 15 dipendenti per unità produttiva; e quella di raccordare « vecchia » e « nuova » legislazione, come la Legge n. 1369/1960 sull'interposizione ed intermediazione di manodopera e la Legge n. 877/1973 sul lavoro a domicilio, per ricostruire una figura oggettiva di imprenditore quale fruitore finale del lavoro comunque fornito ed utilizzato nel contesto dell'unicità del suo *ciclo produttivo*.

**Piccola impresa  
e relazioni collettive**  
Franco Carinci

---

#### 5. Distretti industriali e decentramento fisiologico.

---

L'ultimo modello, quello del sistema a rete e/o dei Distretti industriali viene riscoperto anche dai giuslavoristi sull'inizio del decennio '80, allorché si comincia a parlare anche fra loro di decentramento fisiologico, accanto all'altro via via ridimensionato del decentramento patologico. Solo che questa riscoperta non è alla base di alcun discorso innovativo, tenuto anche conto della legislazione alluvionale e frammentaria che comincia sul finire del decennio '70 e continua all'inizio del decennio '80, con la duplice finalità di « decelerare » la scala mobile e di « liberalizzare » gli accessi e i rapporti diversi da quello tipico a tempo indeterminato e ad orario pieno. Tale legislazione, ampiamente decretale, battezzata prima come « dell'emergenza » e poi « della flessibilità », quasi a conferirle una stabilità ed una dignità maggiore, è stata promossa e costruita largamente a misura proprio della grande e media impresa, senza alcuna particolare attenzione per la piccola, come prova la stessa grande area di manovra concessa in proposito alla negoziazione sindacale su base aziendale.

---

#### 6. Gli scenari futuri della piccola impresa.

---

Fin qui il passato che tiene ancora prigioniero il presente secondo un *continuum* caratterizzato dal classico referente privilegiato della grande e media impresa, cui raccorda in funzione marginale o ancillare o periferica la piccola, pur vista e vissuta in una sequenza di modelli, quale è quella illustrata sopra.

Stando ad un giudizio più diffuso di quanto si ritenga, il punto di « discontinuità » se non proprio di « rottura » dovrebbe essere costituito dalla consapevolezza che il diritto del lavoro della piccola impresa ruota più che sul posto sul mercato del lavoro. Da qui ne deriverebbe anche una diversa attenzione per lo stesso mercato del lavoro, non tutta in chiave difensiva, a prevenzione dell'uscita dalla grande e media impresa, ma per così dire offensiva: dai « vincoli » agli accessi alla qualificazione dell'offerta, dai « blocchi » dei licenziamenti alla gestione della mobilità professionale, aziendale, territoriale.

Da tempo le indagini e le analisi ci confermano alcune tendenze: i flussi lordi di creazione e distruzione di posti di lavoro, i tassi di separazione relativi ai lavoratori, le percentuali di giovani sui totali degli addetti risultano inversamente correlati alle dimensioni, cioè decrescono con l'aumentare delle dimensioni. Il che porta ad alcune « verità » assolutamente rilevanti per una politica del lavoro, che cioè la piccola impresa assicura sì la tenuta occupazionale, ma assai più in termini di *stock* di posti che di lavoratori; e dà l'apporto fondamentale alla prima formazione dei giovani *on the job*.

Da qui tutta l'importanza di un pieno recupero della dimensione territoriale, costruita secondo una duplice coordinata, cioè quella politico-amministrativa (regione, provincia, comune), sede privilegiata di una concertazione stabile e regolare tra istituzioni e parti sociali; e rispettivamente quella sindacal-negoziata, sede elettiva di una contrattazione decentrata a misura di aree omogenee o interdipendenti dal punto di vista dell'assetto produttivo e/o del mercato del lavoro (distretti industriali, bacini di manodopera ecc.).

Il che però rinvia ad una rivisitazione dell'attuale assetto delle fonti, in una logica ed in una prospettiva nella quale la mitica e un po' usurata parola flessibilità viene declinata con riguardo assai prima ed assai più in tema di fonti che di specifici istituti. In debita sequenza vien prima la legislazione che dovrebbe perder l'attuale ossessiva caratterizzazione centralistica, onnipervasiva, immodificabile, a favore di una forte decentralizzazione e delegificazione: decentralizzazione *a pro* di una legislazione regionale integrativa e modificativa;

**Piccola impresa  
e relazioni collettive**  
Franco Carinci

delegificazione *a pro* dell'attività amministrativa e contrattuale svolta a livello locale. Vien poi la contrattazione che dovrebbe essere rivista nella struttura e funzione riconosciute nello storico Protocollo del luglio '93, facendo tesoro della pur positiva lezione dei fatti, cioè prendendo atto che lo stesso successo del Protocollo ridimensiona inevitabilmente il ruolo del contratto collettivo nazionale, destinato allora a far « da cane » in perenne inseguimento della « lepre » inflazione reale, ormai divenuta una « tartaruga ».

Qui il discorso potrebbe prolungarsi, ma dando per acquisito il vivace dibattito in corso, mi sia concesso limitarmi a dir una parola a favore di un contratto collettivo nazionale « leggero », cioè tale da assolvere ancora al ruolo di identificazione politico-sindacale dei lavoratori di una stessa categoria e di fissazione di *standard* normativo economico minimali; ma di farlo con un ridimensionamento quantitativo e qualitativo, cioè con una riduzione degli istituti considerati e con la previsione di *standard* minimali in termini di fasce, gestibili in sede di contrattazione decentrata. E proprio tale contrattazione dovrebbe assumere un ruolo centrale con una chiara distinzione tra quella aziendale delle grandi e medie imprese e quella territoriale delle piccole.

---

#### 7. Conclusioni.

---

Il tutto sconta oggi e scontrerà inevitabilmente domani il « tipo » di parti sociali in gioco a livello generale ed a livello particolare della piccola e media impresa. Come ben noto essi sono quelli « tradizionali »: da un lato la Confindustria, con circa l'80% della piccola e media impresa associata e la Confapi, con una presenza in sostanziale calo; dall'altro delle grandi Confederazioni. Niente di male, anzi tutto bene, se ciò non risultasse in una contrattazione a rimorchio di quella per la grande e media impresa, con una certa dose di sconti: in testa è la contrattazione « generale » della Confindustria, comprensiva di clausole di esclusione e di temperamento; in coda la contrattazione « speciale » della Confapi etichettabile come a « rincorsa imitativa ».

A sé per importanza e rilevanza stanno le Confederazioni artigiane, capaci di giocare a tutto campo, sul piano politico istituzionale e sul piano sindacale nazionale, con un elevato credito locale nei luoghi di più tradizionale e radicato insediamento. E proprio sul piano sindacale negoziale esse sono riuscite a costruire nel corso del tempo un sistema contrattuale originale, con una forte procedimentalizzazione territoriale quale testimoniata da una lunga sequenza di accordi interconfederali, da quelli del luglio 1988 sul delegato sindacale di bacino a quelli dell'agosto 1992 e del dicembre 1993 sulla struttura contrattuale e sugli enti bilaterali.

E per chi guarda ad un futuro diverso dal presente, più conforme a quel che appare la corretta direzione di marcia l'ormai lunga vicenda dell'artigianato sembra poter costituire se non il « modello » certo un punto di riferimento straordinariamente importante.

# La gestione del personale nella piccola impresa: nuovi paradigmi e complessità organizzative

Luigi Golzio (\*)

Sommario

**1.** La competizione nell'economia dell'instabilità. **2.** Gli assetti organizzativi nell'economia dell'instabilità. **3.** I nuovi paradigmi nella gestione del personale. **4.** La gestione del personale e le relazioni sindacali nelle piccole e medie imprese. **5.** Considerazioni conclusive.

## 1. La competizione nell'economia dell'instabilità.

Il superamento dell'economia industriale, caratterizzato dalla produzione in serie e dai mercati di massa, è sancito dall'affermarsi di nuove regole del gioco nella competizione economica tra le imprese, sintetizzate nel concetto di economia dell'instabilità, ovvero « neo-industriale » o « post-industriale » o, più impropriamente, economia dei servizi.

L'economia dell'instabilità si qualifica per i caratteri propri del cambiamento assunti dalla tecnologia, dalle relazioni di mercato (con i concorrenti e con i clienti), che costituiscono dei vincoli per la singola impresa che decida di competere nella nuova economia.

La tecnologia dominante dell'economia neo-industriale è quella informatica o dell'automazione, simboleggiata dal microprocessore. Il suo tratto radicalmente innovativo rispetto alla tecnologia della meccanizzazione è costituito dalla *riaggregazione funzionale* (Hirschhorn L., 1987), cioè dall'unione di più funzioni nella singola macchina. Si pensi ad esempio ai diversi tipi di lavorazioni effettuati su un unico pezzo dal tornio o stazione di lavoro flessibile, a controllo numerico, oppure alle possibilità di scrivere, modificare, disegnare e calcolare e di comunicare offerte dal personal computer. La *riaggregazione funzionale* ridefinisce in modo innovativo il contributo del lavoro attraverso le nozioni di *densità e liquidità* delle risorse (Normann R., Ramirez R., 1995). La *densità* è costituita dal numero di opzioni attive ed interattive disponibili nell'unità di spazio-tempo di lavoro. La *densità delle opzioni consente all'attore di aumentare in modo esponenziale la combinazione delle risorse disponibili (materiali e invisibili) in nuove risorse, attraverso la possibilità di comunicazione con gli altri attori economici. Più numerose sono le opzioni disponibili, maggiore è il valore che il lavoro può creare.* La *densità*, rispetto alla disaggregazione funzionale (che caratterizza la tecnologia meccanica dell'economia industriale), aumenta l'efficienza, ma cambia anche la natura del lavoro. Essa modifica l'*interdipendenza sequenziale* e lineare delle attività in simultaneità o nell'*interdipendenza reciproca* e « naturale », non lineare delle attività (Thompson J.D., 1988). La *riaggregazione funzionale* aumenta anche le possibilità e la velocità di accesso alle risorse, spesso inutilizzate, disperse nel tempo e nello spazio, attraverso la liquidità con cui è reso disponibile (e trasferibile) il risultato del lavoro. Esso diventa liquido perché si

note

(\*) Questo articolo riproduce il testo della relazione presentata dall'A. al Convegno Biennale dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali — A.I.S.R.I. su *Piccola impresa e relazioni industriali*, Modena, 24 ottobre 1996.

estrinseca in prestazioni di servizio « congelate » nelle memorie informatiche, come nel caso, emblematico, della rete Internet.

La *densità* delle opzioni e la *liquidità* del lavoro rese disponibili dalla tecnologia informatica si riflettono nella relazione (l'offerta di prodotto o di servizio o, sempre più spesso la loro combinazione) che l'impresa-fornitore organizza nei confronti del cliente. In altri termini la tecnologia informatica muta il meccanismo della produzione del valore. La relazione fornitore-cliente nell'economia industriale è sequenziale ed il valore si produce attraverso il contributo che ogni attore può aggiungere nell'ambito del proprio ruolo (che risulta pre-definito e rigido), attraverso il meccanismo della catena del valore (Porter M.E., 1985). Come già affermato in precedenza la tecnologia informatica muta la relazione tra il fornitore ed il cliente (sia quello intermediario, ad esempio le imprese della catena distributiva, che quello finale, il consumatore) da *interdipendenza sequenziale in interdipendenza reciproca*. Ciò rende flessibile il ruolo di ciascuno degli attori coinvolti ed inoltre ridefinisce la divisione di compiti in modo innovativo e contingente rispetto alle opportunità che si presentano. Il nuovo assetto relazionale, la *costellazione del valore* (Normann R., Ramirez R., 1995), coinvolge il cliente (intermedio e finale) nella co-produzione del valore. La distribuzione dei beni offre esempi emblematici di *costellazione del valore*; si pensi ad esempio al gruppo Benetton, che ai suoi distributori chiede di assumere non solo il ruolo tradizionale del cliente (acquisire e distribuire l'abbigliamento) ma anche quello del fornitore (fornire appunto una serie di informazioni sul cliente finale e sui concorrenti). Tutto ciò è reso concreto e veloce, (dato che si tratta di cogliere il mutamento dei gusti e della moda nel cliente) dalla tecnologia informatica che collegando gli attori della costellazione (presenti in tutto il mondo), aumenta le opzioni per ciascuno di essi e la possibilità di co-produzione.

La relazione di mercato nell'economia dell'instabilità si caratterizza per due tratti: l'ipercompetizione tra i concorrenti al fine di godere del rapporto privilegiato con il cliente (D'Aveni R.A., 1994), e la globalizzazione dei mercati.

L'ipercompetizione si traduce nella ricerca di vantaggi o differenziali competitivi di tipo secondario o superiori (servizio, tempestività, qualità, differenziazione, personalizzazione) rispetto ai vantaggi competitivi di tipo primario (costi, prezzi e gamma). Nell'ipercompetizione i differenziali competitivi di tipo primario costituiscono la soglia minima per stare sul mercato. Il conseguimento dei vantaggi competitivi superiori richiede investimenti crescenti nelle attività di ricerca, di apprendimento organizzativo e di innovazione (nei prodotti/servizi e nei processi), di fedeltà e di fiducia della clientela nella marca e nell'immagine aziendale. Di conseguenza l'ipercompetizione riduce gli investimenti tangibili a favore di quelli intangibili (Dematté C., 1996). Questi ultimi pongono nuovi problemi finanziari (poiché si allunga il periodo del ciclo finanziario costi-ricavi), contabili (per la misurazione della redditività degli investimenti intangibili) e, soprattutto, di gestione del personale. Infatti gli investimenti intangibili aumentano l'asimmetria informativa del personale, in particolare dei *professional* e del personale a contatto con la clientela, che si traduce in una crescente dipendenza dell'impresa dalle proprie risorse umane, che diventano più critiche per il conseguimento della redditività gestionale.

I vantaggi competitivi superiori che la singola impresa riesce a conseguire risultano però provvisori e transitori. Nell'economia dell'instabilità la reazione dei concorrenti, grazie anche alla tecnologia informatica, è molto più rapida ed efficace che nell'economia industriale. Tutte le imprese sono costrette a raggiungere *standard* omogenei di prestazione e di offerta (in particolare i vantaggi competitivi di tipo primario, che comunque mutano dinamicamente), se vogliono sopravvivere. La fedeltà o fidelizzazione del cliente rimane il vantaggio competitivo strategico da perseguire nell'ipercompetizione poiché: aumenta la redditività (il cliente che ritorna non suscita costi aggiuntivi di marketing) e costituisce il differenziale più difficile da erodere da parte dei concorrenti. La fidelizzazione del cliente riflette la qualità della relazione acquisita dall'impresa fornitrice, che a sua volta dipende dalla personalizzazione dei servizi e del prodotto (attraverso la co-produzione) che qualificano l'offerta, e dalle competenze di relazione messe in campo dalle risorse umane sia di « contatto » che di « retrospettivo ». La qualità della relazione con la clientela è un fenomeno complesso, che dipende, in definitiva, dalla qualità della relazione dell'impresa con il proprio personale.

La globalizzazione dei mercati, imposta dalla necessità di sfruttare le economie di scala, se rende meno cruciale la distanza spaziale come criterio di segmentazione del mercato, impone all'impresa la necessità di disporre di una notevole flessibilità organizzativa per gestire culture diverse e per differenziare l'offerta in funzione dei bisogni dei clienti locali.

Anche in questo caso aumenta l'asimmetria informativa del personale di contatto, che spesso è anche fisicamente isolato, rafforzando la sua posizione di potere nei confronti dell'impresa.

La tecnologia informatica, l'ipercompetizione e la globalizzazione dei mercati impongono all'impresa che agisce nell'economia dell'instabilità il vincolo della flessibilità gestionale, per conseguire l'efficienza economica. Essa infatti è necessaria per conseguire i differenziali competitivi di ordine superiore; ed in particolare per personalizzare la relazione di mercato con il cliente e, di conseguenza, anche con il personale dipendente. Ciò significa che l'impresa per essere efficiente in condizioni di flessibilità gestionale, deve ricercare sia le economie di scala, (la regola del gioco economico dell'economia industriale), ma anche, e soprattutto, le economie di scopo e di apprendimento. In altri termini la capacità di far leva su economie composite, di scala e di scopo, costituisce la nuova regola del gioco economico nell'economia dell'instabilità. Le economie di scopo, specie per le imprese di servizi e in generale per le attività di servizio, si basano sull'uso efficiente del tempo di lavoro, che è controllato più efficientemente dall'individuo stesso, che dalla tecnologia e dall'organizzazione del lavoro dell'impresa.

---

## 2. Gli assetti organizzativi nell'economia dell'instabilità.

---

La flessibilità organizzativa richiesta dall'economia dell'instabilità pone inevitabilmente in crisi i paradigmi (e gli assetti) organizzativi dominanti nell'economia industriale, vale a dire l'organizzazione scientifica *del lavoro* e l'organizzazione *burocratica*, pur nelle loro versioni più evolute (Perrone V., 1966). I paradigmi in questione si riflettono in forme organizzative *verticali-meccaniche*, basate sull'adozione di: la specializzazione del lavoro per tecnica (la struttura funzionale e le sue varianti); la formalizzazione delle norme e la spersonalizzazione del lavoro (le mansioni e le *job description* composte dai compiti elementari); l'accentramento decisionale; il controllo organizzativo (tecnologico e quantitativo) e la gerarchia come meccanismi privilegiati di coordinamento; i sistemi informativi chiusi dei flussi di comunicazione a una via (Burns T., Stalker G.M., 1974). La rigidità della forma *verticale-meccanica*, pur in presenza delle strutture più evolute (gli *ibridi* organizzativi, vale a dire la forma funzionale con le modifiche a *product manager*, *per progetti ed a matrice*), è progettata per il conseguimento delle economie di specializzazione e di scala, possibili in presenza di un portafoglio di beni e servizi limitato in quantità (la ridotta numerosità della gamma) e qualità (prodotti e servizi standardizzati); un ambiente stabile o governato, dove la concorrenza è regolata ed il cliente è passivo e prigioniero. Per contro la rigidità della forma *verticale-meccanica* all'aumentare dei momenti di coordinamento, indotti ad esempio dall'estensione dei confini per processi di integrazione orizzontale o verticale, oppure dalla diversificazione del portafoglio, determina alti costi di integrazione (lentezza del processo decisionale, conflitti interfunzionali, ecc.) ed inefficienza organizzativa. In sintesi si può concludere che le forme *verticali-meccaniche*, poiché sono progettate in base agli *input* (i fattori produttivi), piuttosto che in base agli *output* (il cliente), entrano in crisi quando mutano le regole del gioco economico che ridefiniscono la relazione con il mercato.

I limiti della forma meccanica spiegano perché l'economia della instabilità richiede forme organizzative *orizzontali-organiche (snelle)*, caratterizzate da: la specializzazione del lavoro per cliente (la struttura per processi, ovvero la catena cliente-fornitore); la formalizzazione dei risultati (quali-quantitativi), basati sulla soddisfazione del cliente e la personalizzazione della relazione di lavoro (la persona assunta nella sua globalità); il decentramento decisionale *locale* (all'attore che è vicino al cliente o ai suoi problemi); l'auto-controllo individuale, il controllo sociale (gruppi permanenti di processo autodiretti) e la negoziazione come meccanismi privilegiati di coordinamento; sistemi informativi aperti e flussi di comunicazioni a due e più vie (Womack J.P., Jones D.T., Roos D., 1991). In sintesi le forme *orizzontali-organiche* sono progettate in base al criterio di specializzazione del cliente (gli *output*), che minimizza la divisione del lavoro e riduce i costi di coordinamento.

Il criterio di specializzazione del lavoro per cliente riflette il nuovo paradigma organizzativo dell'organizzazione dei servizi (mutuata rapidamente dalle imprese di prodotto), noto anche come *service management* o organizzazione per processi, ovvero organizzazione trasversale.

Il *service management* privilegiando la relazione con il cliente, ridefinisce il lavoro organizzato nei concetti di *attività e di processo*, nel senso che il lavoro presidiato da ciascun ruolo

si giustifica e si traduce in servizi resi (e valutati) a clienti interni o esterni al sistema organizzativo (Davenport T.H., 1994, Hammer M., Champy J., 1993, Lorino P., 1994). L'applicazione del criterio progettuale del *processo* assume i confini organizzativi mobili e consente quindi di includere (e di riorganizzare) nella catena cliente-fornitore non solo le relazioni interorganizzative a valle (le imprese di distribuzione ed il cliente finale), ma anche quelle a monte (le imprese fornitrici). In particolare progettare il processo significa, utilizzando anche la tecnologia informatica, privilegiare per quanto possibile l'*interdipendenza reciproca* (in alternativa a quella *sequenziale*) tra gli attori coinvolti, (la *costellazione del valore*), in modo da garantire la flessibilità del processo e la scelta di configurazioni che assicurino la massima creazione del valore. Si pensi ad esempio alle esperienze empiriche della *fabbrica integrata* nelle imprese di produzione o alla *riconfigurazione* tra impresa di produzione, grossista e dettagliante nella distribuzione commerciale (Bonazzi G., 1993, Normann R., Ramirez R., 1995). Per garantire la flessibilità del *processo* e della forma organizzativa *orizzontale-organica* l'*interdipendenza reciproca*, poiché aumenta e destruttura le relazioni tra gli attori, deve essere sostenuta da un coerente disegno dei ruoli collegati. I ruoli sono definiti di proposito in modo destrutturato e ambiguo (le attività in alternativa ai compiti) per aumentare la discrezionalità (e quindi la flessibilità di risposta) dell'attore nei confronti delle contingenze imposte dalla relazione con il cliente (interno o esterno); per modificare velocemente le attività e le responsabilità indotte dal dinamismo imposto dall'ambiente. In altri termini ciò significa che il ruolo, la posizione organizzativa, perde la centralità come ancora su cui innestare i sistemi di gestione del personale (selezione, formazione, valutazione, retribuzione, carriera), di cui ha goduto nell'economia della stabilità.

Nelle forme organizzative *orizzontali-organiche* il peso del gruppo di lavoro cresce. Per garantire la flessibilità del processo, al gruppo di lavoro sono affidate la riassegnazione delle attività tra gli attori componenti, nonché la responsabilità di fronteggiare le emergenze. Il nuovo e cruciale ruolo del gruppo si riflette nei sistemi di gestione del personale, ad esempio la retribuzione variabile che è un incentivo collettivo delle prestazioni di lavoro.

---

### 3. I nuovi paradigmi nella gestione del personale.

---

Le forme organizzative *orizzontali-organiche* richiedono coerenti politiche di gestione delle risorse umane, che si fondano sui nuovi paradigmi. Essi qualificano in modo innovativo le relazioni di lavoro tra l'impresa e il singolo lavoratore, e, di conseguenza, si riflettono in nuove politiche e tecniche di gestione del personale. A parere di chi scrive i nuovi paradigmi emergenti dai risultati delle ricerche scientifiche ed empiriche, sono costituiti dalla *Personnel idea*, le *competenze* individuali rilevanti, il modello motivazionale *dell'equità organizzativa*. I tratti *che li accomunano* sono il considerare la persona nella sua globalità (invece che limitarsi alle dimensioni tecnico-professionale ed economica); l'assumere una relazione paritaria tra i due attori della relazione di lavoro (la singola persona e l'impresa), pur non negando affatto le loro diversità. Questa impostazione consente di costruire relazioni di lavoro longeve, personalizzate e flessibili nella definizione dei contenuti dello scambio. In sintesi i nuovi paradigmi consentono di superare la gestione delle risorse umane (coerente con le forme organizzative *meccaniche*), per privilegiare la gestione delle persone (coerente con le forme organizzative *organiche*).

La *Personnel idea* è la formula « *di integrazione fra le capacità, le attese e le esigenze vitali di un particolare gruppo di persone, da un lato, e l'ambiente o contesto che l'azienda può offrire a quel gruppo, continuando a soddisfare le esigenze del proprio business dall'altro* » (Normann R., 1985, p. 71). Questo concetto ridefinisce il tradizionale rapporto di lavoro, simboleggiato dal contratto di lavoro, alla luce delle complessità poste dall'economia dell'instabilità e dalle nuove regole economiche tra gli attori. La *Personnel idea* si fonda sull'assunto che la personalizzazione della relazione con il cliente (il vantaggio competitivo strategico), impone all'impresa (specie a quella di servizi) la crescente esigenza di personalizzare la relazione con il proprio personale, ben al di là delle categorie previste dai contratti di lavoro (dirigenti, quadri, impiegati, operai, ecc). In pratica la *Personnel idea* chiarisce i termini del *do ut des* tra gli attori:

— il personale mobilita le proprie energie (quantità di lavoro), abilità ed attenzione (qualità del lavoro) assumendo e mettendo in atto il controllo individuale e sociale della situazione di lavoro;

— l'impresa corrisponde la retribuzione monetaria e gli incentivi di potere organizzativo, progettando la situazione di lavoro che riconosca l'influenza del personale, attraverso la relazione personalizzata e l'autonomia organizzativa.

In sostanza la *Personnel idea* è un concetto totale, che comprende l'intera posta oggetto dello scambio di lavoro tra l'impresa e il singolo lavoratore, vale a dire:

— il tempo (la quantità) di lavoro, formalizzato nel contratto di lavoro ed organizzato tramite la relazione gerarchica;

— l'influenza reciproca nell'uso (la qualità) del tempo di lavoro, definito dal contratto psicologico ed organizzato tramite la *relazione di agenzia*.

Nella *relazione di agenzia*, l'impresa (il *principale*) delega al lavoratore (*l'agente*) il potere discrezionale di agire nell'interesse del *principale*, dietro una determinata ricompensa. In sostanza ai lavoratori è delegata la scelta di comportamenti organizzativi orientati al rischio (imprenditoriali), perché in situazioni organizzative di incertezza essi risultano più vantaggiosi al conseguimento ed alla tutela dell'interesse del *principale*. L'applicazione concreta della relazione di *agenzia* nelle imprese italiane è data ad esempio dai programmi di retribuzione variabile dove ai lavoratori si chiede di correre il rischio retributivo (l'incentivo) nel conseguire determinati livelli di redditività aziendale o di efficienza organizzativa. La *Personnel idea* estende quindi la strumentazione organizzativa dalla relazione gerarchica alla relazione di *agenzia*. Questa è alternativa alla relazione gerarchica, poiché richiede comportamenti organizzativi opposti (di autonomia invece che di dipendenza). Quindi il ricorso alla relazione di *agenzia* a scapito di quella gerarchica è contingente, nel senso che si giustifica quando garantisce i minori costi di controllo organizzativo. Essi si ottengono in caso di difficile misurabilità e valutazione *ex ante* della prestazione individuale e di gruppo, che rendono più costoso l'uso della relazione gerarchica. Questa situazione è un elemento caratterizzante dell'economia dell'instabilità che richiede, come si è visto, risultati ed efficienza di sistema e non di parti di esso.

Nell'elaborare la politica del personale l'impresa è costretta a definire la *Personnel idea* nei confronti delle persone con cui stipula il contratto di lavoro (Sono una risorsa? Dei subordinati? Dei professionisti? Dei clienti interni?) in coerenza con la propria strategia. In altri termini la *Personnel idea* aiuta a chiarire all'impresa la reale strategicità del proprio personale, spesso asserita in modo categorico ed astratto. Ne deriva che nell'azienda possono coesistere più *Personnel idea*, in funzione dei vari segmenti di lavoratori che compongono il mercato interno del lavoro e del loro specifico contributo, all'efficienza dell'impresa. Si pensi ad esempio al caso tipico di un'impresa produttrice di macchinari industriali, che deve elaborare due *Personnel idea*: la prima per il personale che opera stabilmente nel reparto di montaggio; la seconda per quello che è permanentemente presso i vari clienti a montare le macchine vendute. Nelle piccole imprese, in modo intuitivo ed esperienziale (e dunque limitato) l'imprenditore applica la sua *Personnel idea* attraverso la gestione soggettiva dei compensi.

La *Personnel idea* muta la concezione della persona assunta e da gestire nella situazione di lavoro. Nella prospettiva tradizionale, la persona è « dimezzata », considerata esclusivamente nella dimensione professionale. Ad esempio i sistemi di gestione del personale, qualificano e trattano la singola persona esclusivamente in termini: di scolarità professionale, di avanzamenti di carriera basati sulla specializzazione tecnica, di retribuzione della professionalità specialistica. Questa impostazione di matrice tayloristica, risulta limitativa nell'economia dell'instabilità. La prestazione di lavoro richiesta dall'impresa al proprio personale è molto più complessa, sia in termini quantitativi (elevata produttività resa possibile dall'innovazione tecnologica) che qualitativi (elevata flessibilità gestionale richiesta dalla personalizzazione della relazione con il cliente). Ne deriva la necessità che la *Personnel idea* consideri la persona nella sua globalità, vale a dire nelle dimensioni biologico-sociale, familiare e professionale. Questa concezione estensiva (e vera) del lavoratore-persona consente di poter definire *do ut des* duraturi nel tempo, ma dinamici negli oggetti dello scambio. A titolo esemplificativo si consideri la carriera nella prospettiva della *Personnel idea*; essa può concepirsi come una serie di stadi di sviluppo del lavoratore-persona, ciascuno di essi qualificato sia dai bisogni professionali (nella situazione di lavoro), sociali (nella famiglia e nella comunità) che consentono all'impresa di definire in modo personalizzato (e dunque motivante) la relazione di lavoro (Golzio L., 1993). Si pensi al riguardo alle decisioni di mobilità territoriale, di incentivazione o di riconversioni professionali, che mutano la loro efficienza a seconda della prospettiva (limitativa o globale) con cui si considera il singolo lavoratore.

Il secondo nuovo paradigma di gestione del personale è quello delle *competenze*, (Varchetta G., 1993). La singola competenza è una « *caratteristica intrinseca di un individuo, vale a dire una componente profonda e duratura della personalità dell'individuo, la quale può predirne il comportamento in una grande varietà di situazioni di lavoro* » (Spencer L.M., Spencer S.M., 1993). Specificatamente la competenza può essere costituita da conoscenze, abilità (*skill*), la motivazione, tratti di personalità o fisici, Il concetto (atteggiamenti e valori) che l'individuo ha di sé e così via (Boyatzis R.E., 1982). La definizione precedente indica che anche il paradigma delle *competenze* assume la persona nella sua globalità, al pari della *Personnel idea*, dato che le forme organizzative orientate al cliente richiedono altre competenze oltre quelle tecnico-professionali per garantire una efficiente prestazione individuale e di gruppo. Ad esempio nelle attività di servizio (rivolte al cliente interno o esterno) assumono particolare rilevanza le competenze: *relazionali* (capacità di comunicazione, di *negoiazione*, di lavoro di gruppo) *contestuali* (la rete di relazioni possedute); *di offerta* (come vincolare e abilitare il cliente); *orizzontali* (come integrare capacità tecniche distinte in un progetto unico). Le competenze non tecniche sono necessarie per operare in situazioni di lavoro destrutturate (con poche regole e indeterminate), per garantire la flessibilità. Ad esempio le competenze *contestuali*, costituite dal patrimonio individuale di relazioni (interne ed esterne all'impresa), basate sulla fiducia e sulla credibilità personale, consentono di risparmiare sui costi di decisione e di controllo. Ad esempio ciò spiega perché in alcune imprese multinazionali giapponesi esse sono oggetto di specifici programmi di formazione che consistono nella mobilità del personale giustificata solo dalla costruzione della rete relazionale e non dall'aumento della specializzazione tecnica.

Anche l'utilizzo delle *competenze*, al pari della *Personnel idea*, consente di collegare in modo innovativo il personale con la strategia aziendale. Nella impostazione tradizionale, la gestione del personale segue la strategia, nel senso che adatta le risorse umane in quantità e qualità ai piani aziendali. Le competenze (e gli altri nuovi paradigmi) ribaltano la relazione, nel senso che il personale è concepito come il fondamento della strategia. In altri termini il personale (nella sua selezione, composizione, motivazione e sviluppo) costituisce la scelta strategica aziendale. Il paradigma delle *competenze* assume che la formulazione della strategia, in termini di ciò che l'impresa è competente di fare (grazie alle competenze degli individui che la compongono), risulti più efficiente e duratura nel tempo, rispetto alla tradizionale definizione della strategia in termini di adattamento contingente all'ambiente, (cogliendo le opportunità o sfruttando le nicchie che il mercato presenta). La gestione per *competenze* giustifica la sua efficienza organizzativa nell'economia dell'instabilità, caratterizzata da elevata incertezza ambientale e flessibilità gestionale, per le economie di scopo che si conseguono nella gestione flessibile del personale e di tutte le sue competenze.

L'applicazione del paradigma delle *competenze* in impresa, si traduce in due forti innovazioni nella gestione del personale (Camuffo A., 1966). La prima riguarda la progettazione dei sistemi di formazione che privilegia la creazione e il trasferimento organizzativi della conoscenza, in modo da rendere virtuosa e sinergica la relazione tra l'apprendimento organizzativo (la c.d. *learning organization*) e l'apprendimento individuale. La seconda innovazione è rappresentata dalla perdita di centralità della posizione (in particolare la collegata *job evaluation*), controbilanciata dal maggior peso assunto dalla persona e dal gruppo (in particolare dalla prestazione, effettiva o potenziale) quale base per progettare i sistemi retributivi e di carriera. Tradizionalmente negli assetti organizzativi *meccanici* la retribuzione è spiegata per oltre il 95% del suo ammontare dalla posizione occupata o da livello contrattuale posseduto, la carriera è *burocratica* o *verticale*, considerata (e gestita) come transizione da una posizione ad un'altra di livello gerarchico superiore. L'economia dell'instabilità mette in crisi questa impostazione perché muta rapidamente i contenuti della posizione, tranne le rare eccezioni rappresentate da posizioni altamente specialistiche. Di conseguenza: la retribuzione è spiegata non solo dalla posizione, ma anche in modo più pesante dalla prestazione (individuale o di gruppo) e dal potenziale (la c.d. *pay for skill*); la carriera si estende dalla modalità *burocratica* a quelle *professionale* od *orizzontale e imprenditoriale* (Moss-Kanter R., 1989).

In conclusione, nella prospettiva delle *competenze* la coerenza organizzativa duratura (su cui costruire le politiche di gestione delle persone) va ricercata tra le competenze della persona e i requisiti (sempre espressi in termini di competenze) del contesto organizzativo dell'impresa e della famiglia professionale, che possiedono caratteri e contenuti più stabili (e dunque più cruciali per l'efficienza) rispetto alla singola posizione.

Il terzo nuovo paradigma nella gestione del personale è il modello che spiega la motivazione

individuale in base all'*equità organizzativa* (Neri M., 1994). Si tratta di una teoria cognitiva della motivazione, che assume l'individuo dotato di *razionalità limitata*. La teoria dell'*equità* si rifà dunque all'*uomo amministrativo*, concetto che sintetizza il fondamentale contributo di Herber Simon alla comprensione delle scelte e dei comportamenti degli attori nell'organizzazione (Simon H.A., 1947). Nella prospettiva dell'*equità*, il comportamento motivato dell'individuo dipende dalla sua percezione circa il grado di giustizia delle decisioni aziendali di gestione del personale riguardanti:

— il rapporto tra gli incentivi (monetari e non monetari) erogati ed i contributi (qualità e quantità di lavoro) richiesti dall'impresa, ovvero *l'equità distributiva*;  
— la trasparenza delle regole di gestione del personale (la cui applicazione determina il rapporto incentivi/contributi), ovvero *l'equità procedurale*;  
— la corretta, giusta applicazione delle regole di gestione del personale da parte degli attori preposti (il superiore gerarchico e gli uomini della Funzione del Personale) nella situazione quotidiana di lavoro nei confronti del lavoratore dipendente, ovvero *l'equità interattiva*.

In conclusione *l'equità organizzativa* consiste nel giudizio che l'individuo formula circa l'uguaglianza di trattamento ricevuto (in termini distributivi, procedurali e interattivi) rispetto a quello di altri altri attori (individuo o gruppo) in situazioni di lavoro simili, che egli sceglie come termine di confronto (i referenti).

Il modello dell'*equità organizzativa* arricchisce la gestione del personale con il contributo del concetto di processo organizzativo, riflesso *nell'equità procedurale* e in quella *interattiva*. La tradizione dell'*organizzazione scientifica del lavoro* ha spinto la gestione del personale a concentrarsi sull'*equità distributiva* perché il rapporto incentivi/contributi, il *quantum*, spiega la *motivazione a produrre* (Barnard C.I., 1938). Il contributo del modello dell'*equità organizzativa* è quello di evidenziare che il processo, vale a dire il *come* (la trasparenza delle regole e il loro controllo da parte della persona) si organizza e si premia la relazione di lavoro, spiega la *motivazione a partecipare* e a decidere. In altri termini la qualità della relazione, cioè la relazione equa, sottolinea che lo scambio di *beni sociali* (*status*, potere, stima e appartenenza) tra impresa e il singolo lavoratore, ha un potere motivante quanto la retribuzione, specie quando il livello di quest'ultima non è elevato, come evidenziato dai risultati di ricerca di questo paradigma (Thibaut J., Walker L., 1975). In conclusione nella prospettiva dell'*equità organizzativa* ciò che motiva la persona è il mantenimento di relazioni eque (in confronto a quelle dei colleghi di lavoro) e la modifica di eventuali relazioni non eque in relazioni eque. Il comportamento motivato è razionale, poiché è il frutto di calcoli (il confronto sociale e il riaggiustamento, la razionalizzazione dell'esperienza).

L'esposizione, sia pur sintetica del modello dell'*equità organizzativa*, evidenzia che il lavoratore è assunto nella sua globalità (si considera la razionalità, ma anche i sentimenti) ed è concepito come il cliente interno, da coinvolgere nel disegno e nel controllo delle regole del gioco e con il quale costruire una relazione di lavoro paritaria.

L'adozione del modello dell'*equità organizzativa* in impresa si riflette principalmente nelle due seguenti aree di gestione del personale: il disegno dei sistemi operativi di gestione del personale; lo stile di direzione e le responsabilità dei capi in materia di gestione del personale loro assegnato.

Il disegno trasparente dei sistemi operativi di gestione del personale, in particolare quelli di valutazione, di ricompensa e di carriera, incide sull'*equità procedurale*. Per comprendere l'innovazione dell'*equità organizzativa*, occorre ricordare che le Direzioni del Personale delle imprese italiane concentrano i loro sforzi nell'adozione di sistemi formali di *job evaluation* (privilegiando così *l'equità distributiva*) mentre non presidiano, o lo fanno in modo carente il processo (che riguarda *l'equità procedurale*) della valutazione e delle ricompense, data ad esempio la riservatezza adottata in materia retributiva.

L'*equità organizzativa* rompe l'organizzazione esistente in materia di gestione del personale, che, in ossequio alla specializzazione tecnico-funzionale, assegna alla Direzione del personale le responsabilità maggiori, mentre ai superiori gerarchici chiede l'applicazione e il rispetto delle regole. Infatti l'*equità organizzativa* assegna la corresponsabilità della gestione del personale sia alla Direzione del Personale che ai capi, dato che la *vittima* di una relazione non equa analizza ed interpreta le azioni degli attori coinvolti ed il contesto di lavoro in modo unitario. Ciò spiega l'attenzione dedicata allo stile di direzione dei superiori gerarchici nei confronti del personale dipendente, poiché esso influenza *l'equità interattiva*.

Nelle grandi imprese i nuovi paradigmi della gestione del personale si stanno diffondendo con fatica, con contraddizioni e spesso in maniera episodica, più sotto la spinta di eventi

contingenti, che di scelte di gestione del personale consapevoli e preordinate. Fanno eccezione (e quindi come tale vanno considerati) i segmenti circoscritti del mercato interno del lavoro, costituiti dai titolari dei ruoli chiave nel sistema organizzativo (le c.d. *risorse di pregio*), per i quali la Direzione del Personale delle grandi imprese disegna *Personnel idea* e relazioni personalizzate di lavoro (Dell'Aringa C., 1992).

Nelle piccole imprese la situazione è contingente, nel senso che la funzionalità dei nuovi paradigmi del personale dipende dalla specifica forma organizzativa, che caratterizza la singola impresa.

---

#### 4. La gestione del personale e le relazioni sindacali nelle piccole e medie imprese.

---

La piccola e media impresa è qualificata dall'esistenza dell'imprenditore proprietario, che possiede i diritti di proprietà e che organizza i fattori della produzione in modo innovativo. Un ulteriore tratto distintivo è la relativa ridotta dimensione, misurata in termini di organico. Tra le forme organizzative della piccola impresa trattate dalla letteratura scientifica, quelle rilevanti per la gestione del personale dipendente e delle relazioni sindacali sono due: la forma *gerarchica semplice* e la forma *artigiana* (Grandori A., 1995).

La forma *gerarchica semplice* è caratterizzata da: la struttura *elementare*, composta da organi operativi e dove sono assenti gli organi direttivi; la mancata formalizzazione dei sistemi di gestione (comunicazione, decisione e controllo) che sono accentrati e gestiti personalmente dall'imprenditore-proprietario. La modalità di coordinamento degli attori è la gerarchia. L'accentramento decisionale, oltre che legittimato dai diritti di proprietà, è rafforzato dall'assenza di contro-poteri. Il sapere strategico è detenuto dall'imprenditore e non esistono i ruoli di rappresentanza del sindacato (Boldizzoni D., 1985, 1988, Mintzberg H., 1985, Preti P., 1991). La funzione della gestione del personale non è ovviamente formalizzata in un organo specifico. È presidiata dall'imprenditore proprietario (e da eventuali altri membri della famiglia) per quanto riguarda il comportamento individuale all'interno dell'impresa, mentre è esternalizzata presso l'associazione sindacale di categoria per quanto riguarda gli aspetti amministrativi (ad esempio la contabilità delle retribuzioni) e le relazioni sindacali (la negoziazione eventuale del rinnovo contrattuale con il sindacato dei lavoratori).

La forma *gerarchica semplice* riflette i valori dell'imprenditore. Quindi i conflitti organizzativi non sono determinati da divergenze sui problemi gestionali, ma piuttosto da fattori di personalità. I valori dell'imprenditore divergono da quelli sindacali, percepiti come una limitazione al proprio potere organizzativo. Questi elementi, uniti all'asimmetria di potere contrattuale del singolo lavoratore, spiegano l'assenza del sindacato e dei suoi organi rappresentativi in questa tipologia organizzativa della piccola impresa.

Nella forma *gerarchica semplice* la politica e la gestione del personale concepisce la relazione di lavoro come una transazione contrattuale. I doveri e le prestazioni del lavoratore sono richiesti (e fatti osservare) attraverso la gerarchia, favorita dalla ridotta dimensione organizzativa, che si esplicita attraverso lo stile di direzione messo dall'imprenditore nelle due varianti, autoritario o paternalista. L'imprenditore presiede anche la dimensione sociale della relazione di lavoro attraverso due leve distinte. La prima è la detenzione personale delle competenze strategiche *critiche*, che legittima il suo stile di direzione (autoritario o paternalista) e giustifica l'accettazione della relazione di lavoro da parte del lavoratore, in base o alla convenienza ad apprendere, o alla mancanza di alternative migliori sul mercato esterno del lavoro. La seconda leva è il contatto diretto e continuo che l'imprenditore matura con il personale nel lavoro di gruppo (il gruppo primario). Ciò gli consente di accumulare una conoscenza attendibile circa le prestazioni individuali e del gruppo di lavoro; tenere aperti i flussi di comunicazione che presidia centralmente (forma a *stella*); garantire l'accesso diretto del lavoratore al *padrone*. In altri termini la relazione di lavoro diventa socialmente trasparente, anche se poco controllabile, per il lavoratore e quindi sviluppa una funzione *igienica*, (di non insoddisfazione, nel senso proposto da Herzberg), che consente di regolare il *do ut des* tra i due attori, senza il ricorso alla tutela sindacale. Questo avviene solo quando i patti si rompono per troppa iniquità e il singolo lavoratore o il gruppo di lavoratori si sindacalizza con l'intento di aumentare la tutela della propria posizione per gestire con una base più forte di potere il conflitto.

In conclusione la forma *gerarchica semplice* della piccola impresa, verificata ampiamente nella realtà empirica italiana, richiede un modello di gestione del personale quanto mai distante da quello basato sui nuovi paradigmi. La sua esistenza si giustificerebbe in attività

proprie dell'economia della stabilità. Nel caso della produzione di beni, ci si riferisce alla fabbricazione di prodotti standard (sia in conto proprio che per conto terzi), dove il contributo del personale dipendente è controllabile (spesso a vista), non cruciale e quindi facilmente sostituibile. Nel caso dell'erogazione di servizi, ci si riferisce a servizi standard, poco personalizzati, dove il cliente è spesso prigioniero e non ha alternative di offerta.

La seconda forma organizzativa della piccola impresa è quella *artigiana*. Essa presenta un tratto comune con la forma *gerarchica semplice*, vale a dire la struttura elementare. Per contro, pur predominando l'informalità, alcuni sistemi operativi di gestione, (ad esempio la programmazione e il controllo tecnico ed economico della gestione), sono formalizzati perché hanno la funzione di codificare per *standard* le *competenze strategiche critiche* (tecnologiche, amministrative, commerciali, relazionali, contestuali), che non sono controllate (se non in minima parte) dall'imprenditore-proprietario, perché risultano diffuse tra il personale dell'impresa. Questa situazione è tipica della produzione di beni e di servizi di alta qualità, molto personalizzati rispetto alle richieste del cliente, che avviene in condizioni di incertezza e di bassa programmabilità delle attività. La flessibilità gestionale è resa possibile dalla diffusione delle *competenze strategiche critiche* tra gli attori *locali*, che consente il decentramento delle decisioni. Quindi la forma *artigiana* raggiunge lo stesso risultato, la flessibilità, attraverso una logica organizzativa opposta a quella della forma *gerarchica semplice*.

La diffusione nell'organizzazione delle *competenze strategiche critiche* riduce la distanza dei rapporti di potere tra il personale e l'imprenditore. Ciò determina la crisi della gerarchia come modalità esclusiva di coordinamento tra gli attori, perché aumenta i costi del controllo organizzativo. Per contro l'imprenditore-proprietario ha la convenienza ad ampliare la gamma degli strumenti di integrazione organizzativa, facendo ricorso, oltre alla formalizzazione degli *standard* di gestione, alla negoziazione, al gruppo, (che garantisce il controllo sociale) e a regole e condizioni di gestione del personale improntate all'equità, (che assicurano l'autocontrollo individuale).

Il coinvolgimento e la partecipazione del personale nelle decisioni fa sì che il processo di sindacalizzazione sia il risultato di accordi consensuali tra attori che comunque sono in grado di autotutelarsi e che vedono in esso ulteriori, mutui vantaggi. La prassi delle relazioni sindacali è quindi flessibile e orientata ai problemi specifici della singola impresa. Spesso l'eventuale utilizzo strumentale e rivendicativo della pratica sindacale da parte di alcuni lavoratori determina il loro isolamento da parte del gruppo più vasto di lavoratori, per motivi di convenienza organizzativa sia individuale che collettiva.

Anche nella forma *artigiana* la Funzione di gestione del personale è distribuita tra vari attori sia all'interno (l'imprenditore, i suoi *alter ego* e il gruppo di lavoro) sia all'esterno (l'associazione d'impresa sindacale di categoria).

La forma *artigiana* della piccola impresa è funzionale all'adozione dei nuovi paradigmi di gestione del personale, anzi ne costituisce un esempio applicativo, anche se spesso non è perfettamente razionalizzato dagli attori coinvolti. Poiché la forma *artigiana* è alternativa a quella *gerarchica semplice*, ne deriva che l'applicazione dei nuovi paradigmi di gestione del personale prescinde dalla dimensione ridotta, ma dipende piuttosto dalla natura della relazione che l'impresa instaura con il mercato di riferimento, che, a sua volta, si riflette nell'attività interna e nella sua organizzazione.

L'evidenza empirica della forma *artigiana*, pur non essendo consolidata come quella concernente la forma *gerarchica semplice*, presenta solidi e convincenti elementi di validazione scientifica del modello. Essa si fonda principalmente sui risultati di ricerca del filone di studi economici riguardanti i distretti industriali (Brusco S., 1982). Di seguito si analizzano i risultati di un'indagine condotta sulle piccole e medie imprese operanti nei vari distretti (meccanico, tessile, ceramico, agroalimentare, ecc.) della regione Emilia e Romagna (Bartolozzi P., Garibaldi F., 1995).

L'ambiente economico, il distretto, in cui opera la piccola e media impresa presenta i connotati dell'economia dell'instabilità: forte concorrenza tra le imprese, qualificata dalla qualità del prodotto, dall'innovazione tecnica e gestionale, dall'efficienza organizzativa. Essi impongono alla singola impresa il vincolo di una elevata flessibilità per poter svilupparsi e prosperare. La flessibilità (e quindi il successo aziendale) si fonda (è questa la tesi della ricerca) su tre vantaggi competitivi di ordine superiore: le modalità di regolazione dei rapporti tra le imprese; i caratteri dell'apprendimento collettivo ed interorganizzativo, vale a dire l'interazione tra i saperi *locali* che consente la diffusione delle innovazioni tecnologiche e gestionale tra le imprese; la partecipazione e il coinvolgimento del personale operaio

nelle decisioni della propria situazione di lavoro (Brusco S., Fiorani G., 1995). Nella prospettiva organizzativa questo vantaggio competitivo significa l'adozione di assetti organizzativi *organici* e di modalità di gestione del personale fondate sui nuovi paradigmi.

L'assetto organizzativo della piccola e media impresa che emerge dalla ricerca è caratterizzato dall'esistenza di: strutture *semplici*, dove l'eventuale articolazione dei ruoli è riconosciuta perché funzionale all'attività; norme e regole formali « leggere »; modalità di coordinamento costituite dalla negoziazione, « l'informalità diffusa », e dal gruppo di lavoro, il gruppo « *di pari, che isola coloro che vogliono fare i furbi* ». L'imprenditore proprietario esercita l'autorità (legittimata dal personale) basata sulla competenza, mentre il ricorso alla gerarchia è assente o estremamente limitato. Il vincolo della flessibilità gestionale impone criteri di divisione e parcellizzazione del lavoro del lavoro meno spinti di quelli della grande impresa e controlli più ampi del processo produttivo da parte degli attori. Ne deriva che i ruoli organizzativi sono caratterizzati da autonomia decisoria (necessaria per dare rapida risposta ai problemi *locali*), e dal requisito di un *mix articolato di competenze, la professionalità polivalente*. La polivalenza riguarda sia le competenze tecnico-professionali, ad esempio il presidio contemporaneo di abilità meccaniche, elettriche ed elettroniche, sia quelle relazionali, necessarie ad esempio a gestire le relazioni con gli uffici tecnici o con la clientela.

Nel distretto la piccola impresa è costretta a definire in modo preciso la propria *Personnel idea*. Infatti gli elevati tassi di occupazione consentono al singolo lavoratore (istruito) di scegliere sia il posto di lavoro che l'impresa. I termini distintivi della *Personnel idea*, che risulta informale ma negoziata esplicitamente, sono costituiti da: l'offerta di condizioni economiche competitive, la crescita professionale, l'autonomia e il controllo della propria situazione di lavoro (ad esempio il ricorso agli straordinari piuttosto che ai turni di lavoro). A fronte dell'offerta sta la richiesta di un forte impegno sulla qualità e sulla quantità del lavoro prestato (« metterci del suo »). I lavoratori intervistati giudicano i termini non economici del *do ut des* più importanti rispetto alla *Personnel idea* della grande impresa, anche se si accompagnano a una maggiore precarietà del posto di lavoro (peraltro compensata dagli alti tassi di occupazione del mercato del lavoro) ed a una minore tutela, almeno formale, sindacale. In definitiva la *Personnel idea* della piccola impresa del distretto si fonda sul minimo controllo organizzativo e sul ricorso istituzionalizzato al controllo sociale e a quello individuale.

La crescita professionale è assicurata sia dalla mobilità orizzontale, più macchine controllate dallo stesso lavoratore, sia da quella verticale, ad esempio la gestione diretta del rapporto con il cliente. La formazione è considerata dall'imprenditore un elemento che valorizza la prestazione di lavoro e che fa considerare il lavoratore un vero e proprio « *capitale investito* », da proteggere contro eventuali perdite dovute alla demotivazione individuale o alle offerte della concorrenza. In sostanza l'acquisizione di competenze più ampie e diverse da parte del personale si accompagna ad una sua intercambiabilità via via minore.

La motivazione individuale deve essere conseguita dall'imprenditore proprietario mediante il presidio di tutte e tre le dimensioni dell'equità, grazie al maggior controllo organizzativo che il lavoratore può svolgere nel distretto. Egli infatti verifica l'equità distributiva attraverso il confronto interno, nel gruppo di lavoro, ma anche attraverso quello esterno, con i lavoratori delle altre imprese (peraltro simili), che gli consente di accertare pure l'equità della distribuzione della ricchezza tra profitto e lavoro. Questa possibilità è un deterrente a comportamenti opportunistici dell'imprenditore, come ad esempio l'evasione fiscale e contributiva e il non rispetto (o solo quello minimo) delle tariffe salariali. L'equità procedurale è facilitata dalla ridotta complessità dell'organizzazione del lavoro, e dalle poche norme formali esistenti. Infine l'equità interattiva è ineludibile, perché funzionale alla longevità del rapporto di lavoro, che conviene a entrambi gli attori.

In conclusione la relazione di lavoro (e la politica di gestione delle risorse umane) si qualifica sia per l'equità (la giustizia) sia per la fiducia, che costituisce il frutto della equità sperimentata nella quotidiana situazione di lavoro e che consente all'impresa ulteriori risparmi nei costi di controllo organizzativo.

L'adozione sostanziale dei nuovi paradigmi di gestione del personale nella piccola impresa del distretto avviene in presenza del sindacato e dei suoi organi di rappresentanza, sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione. Nel distretto le relazioni sindacali sono concepite dagli attori come un utile procedimento sociale che risolve le controversie, piuttosto che lo strumento per accentuare il conflitto di interessi. Di conseguenza la prassi delle relazioni sindacali in impresa si caratterizza per *la flessibilità contrattata di fronte alla necessità dell'impresa, che i lavoratori sono in grado di giudicare autonomamente in cambio*

di impegni sugli investimenti, sull'occupazione e sull'ambiente » (Brusco S., Fiorani G., 1995, p. 254).

Il coinvolgimento del sindacato nei problemi di gestione della singola impresa e il suo atteggiamento di cooperazione negoziale è stimolato dal ruolo assunto dagli enti pubblici nel distretto (Comune, Provincia, ecc.). Questi infatti svolgono due funzioni importanti per entrambi gli attori, l'impresa e il sindacato. La prima è quella di fornitori di servizi cruciali sia per l'impresa (ad esempio i servizi urbanistici e i c.d. servizi reali alle imprese), sia per i lavoratori (i servizi sociali). La seconda funzione, inestricabilmente legata alla prima, è quella di mediatori del conflitto tra impresa e sindacato dei lavoratori. In altri termini gli enti pubblici del distretto mettono in campo i servizi, e così aumentano le opzioni negoziali tra impresa e sindacato e quindi facilitano l'accordo (perché si allarga la *torta*). Nel contempo possono minacciare il ritiro dei servizi in caso di opportunismo (ad esempio lavoro nero, inquinamento, *soldiering*, ecc.) da parte di uno o di entrambi gli attori.

##### 5. Considerazioni conclusive.

Dianzi si sono presentate due forme organizzative che qualificano in modo molto differente le relazioni sindacali nella piccola e media impresa. La realtà empirica non offre ancora indicazioni definitive se le due forme organizzative possono coesistere o sono alternative. Al riguardo si è notato che l'economia dell'instabilità (e gli assetti organizzativi ad essa collegati) si sta comunque affermando nei sistemi economici avanzati. La letteratura scientifica ne dà evidenza soprattutto per quanto riguarda la grande impresa giapponese e statunitense (Womack J.P., Jones D.T., Roos D., 1990; Moss-Kanter R., 1990).

L'esistenza di assetti organici e dell'applicazione dei nuovi paradigmi di gestione del personale riguardo la piccola impresa è provata nel nostro paese soprattutto dalla ricerca sistematica condotta dagli economisti industriali nei distretti. L'affermarsi della forma organica e di funzionali politiche di gestione del personale e di relazioni sindacali al di fuori del distretto è un processo complesso, non prevedibile, che però richiede profonde modificazioni riguardo l'organizzazione del mercato del lavoro (Ichino P., 1996).

##### Bibliografia

- Barnard C.I.** (1938), *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, (trad. it., *Le funzioni del dirigente*, Organizzazione e direzione, Utet, Torino, 1986).
- Bartolozzi P., Garibaldi F.** (a cura di) (1995), *Lavoro creativo e impresa efficiente*, Ediesse, Roma.
- Boldizzoni D.** (1985), *La piccola impresa*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Boldizzoni D.** (1988), *L'impresa familiare. Caratteristiche distintive e modelli di evoluzione*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Bonazzi G.** (1993), *Il tubo di cristallo. L'impresa familiare Modello giapponese e fabbrica integrata alla FiatAuto*. Il Mulino, Bologna.
- Boyatzis R.E.** (1982), *The competent manager: a model for effective performance*, Wiley Interscience, New York.
- Brusco S.** (1982), *The Emilian Model. Productive Decentralization and Social Integration*, Cambridge Journal of Economics, n. 6.
- Brusco S., Fiorani G.** (1995), *Competitività, partecipazione e condizione operaia*, in Bartolozzi P., Garibaldi F. (a cura di), op. cit.
- Burns T., Stalker G.M.** (1961), *The management of innovation*, Tavistock, London (trad. it., *Direzione aziendale e innovazione*, Angeli, Milano, 1974).
- Camuffo A.** (1996), *Competenze*, Economia & Management, n. 2.
- Davenport T.H.** (1993), *Process innovation. Reengineering work through information technology*, Harvard Business School Press, Boston (trad. it., *Innovazione dei processi*, FrancoAngeli, Milano, 1994).
- D'Aveni R.A.** (1994), *Hypercompetition. Managing the dynamics of strategic maneuvering*, The Free Press, New York.
- Dell'Aringa C.** (1992), *Mercato del lavoro e relazioni industriali negli anni 90*, in Centro Studi Confindustria (a cura di), *L'Italia verso il 2000: le istituzioni, la società, e l'economia*, Sipi, Roma.
- Dematté C.** (1996), *Il finanziamento della nuova economia*, in *Economia e Management*, n. 3.
- Hammer M., Champy J.** (1993), *Reengineering the Corporation*, Harper, New York (trad. it., *Ripensare l'azienda*, Sperling & Kupfer, Milano, 1994).
- Golzio L.** (1993), *Personnel idea strategiche*, *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 3, Settembre.
- Grandori A.** (1995), *L'organizzazione delle attività economiche*, Il Mulino, Bologna.

**Piccola impresa e gestione del personale**  
Luigi Golzio**Bibliografia**

- Hirschhorn L.** (1984), *Behind mechanization*, M.I.T., Cambridge (trad. it., *Oltre la meccanizzazione*, Isedi, Torino 1987).
- Ichino P.** (1996), *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano.
- Lorino P.** (1991), *Le controle de gestion stratégique. La gestion par les activités*, Dunod, Paris (trad. it., *Il controllo di gestione strategico. La gestione per attività*, Franco Angeli, Milano, 1992).
- Mintzberg H.** (1983), *Structure in fives. Designing Effective Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (tra. it., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1985).
- Moss-Kanter R.** (1989), *When giants learn to dance*, Simon and Schuster, New York (trad. it., *Quando i giganti imparano a danzare*, Olivares, Milano, 1990).
- Neri M.** (1994), *L'equità nelle organizzazioni*, in *Sviluppo e Organizzazione*, n. 145, settembre-ottobre.
- Normann R.** (1984), *Service management. Strategy and leadership in service businesses*, Wiley, Chichester (trad. it., *La gestione strategica dei servizi*, Etaslibri, Milano, 1985).
- Normann R., Ramirez R.** (1994), *Designing interactive strategy*, Wiley, Chichester (trad. it., *Le strategie interattive d'impresa*, Etaslibri, Milano, 1995).
- Perrone V.** (1996), « Evoluzione organizzativa », *Economia e Management*, n. 2, Marzo.
- Preti P.** (1991), *L'organizzazione della piccola impresa*, Egea, Milano.
- Porter M.E.** (1985), *Competitive Advantage*, Mc Millan, New York (trad. it., *Il vantaggio competitivo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1987).
- Simon H.A.** (1957), *Administrative behavior*, McMillan, New York (trad. it., *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1967).
- Spencer L.M., Spencer S.M.** (1993), *Competence at work. Models for superior performance*, Wiley, New York (trad. it., *Competenze nel lavoro*, F. Angeli, Milano, 1995).
- Thibaut J., Walker L.** (1975), *Procedural Justice*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale (trad. it., *Il giusto processo*, Giuffrè, Milano, 1981).
- Thompson J.D.** (1967), *Organizations in action*, McGraw Hill, New York (trad. it., *L'azione organizzativa*, Isedi, Torino, 1988).
- Womack J.P., Jones D.T., Roos D.** (1990), *The machine that changed the world*, McMillan, S. Francisco, (trad. it., *La macchina che ha cambiato il mondo*, Rizzoli, Milano, 1991).
- Varchetta G.** (1993), *Il metodo delle competenze*, in *Sviluppo e Organizzazione*, n. 140, novembre-dicembre.

# Contrattazione aziendale e piccole imprese: quali spazi dopo gli accordi di politica dei redditi?

Paolo Sestito (\*)

Sommario

**1.** Introduzione. **2.** Le funzioni del movimento sindacale: alcune linee interpretative generali. **3.** La scarsa « domanda » di attività sindacali a livello aziendale in Italia: tradizioni ideologiche e prevalere delle piccole imprese. **4.** L'accordo di politica dei redditi e la contrattazione aziendale.

## 1. Introduzione.

L'atteggiamento del movimento sindacale italiano nei confronti della contrattazione aziendale è stato sempre ambivalente: a una spinta a valorizzare il proprio ruolo contrattuale, rafforzando il proprio radicamento nelle singole realtà aziendali, si è sempre contrapposto il timore che, così facendo, si potesse perdere il proprio carattere di organizzazione della generalità dei lavoratori. Non a caso la prima tendenza era più radicata in quelle componenti che, per ragioni anche ideologiche, vedevano nel sindacato in prevalenza un agente contrattuale (in quanto tale alla costante ricerca di un « mercato » dei servizi di contrattazione), mentre la seconda tendenza era più forte in chi nel sindacato privilegiava l'aspetto di strumento di affrancamento dei lavoratori in quanto « classe » sociale.

L'ambivalenza nei confronti di queste due diverse strategie è stata apparentemente maggiore nel caso delle imprese più grandi, dove più concreta era l'opzione della contrattazione aziendale. Ma è proprio nelle piccole imprese che il contrasto tra le due opzioni è più acuto, essendovi una diversità, anche da un punto di vista organizzativo, nella strategia implicita nelle due opzioni.

Il quesito che mi porrò in queste brevi note è cosa sia mutato a seguito degli accordi di politica dei redditi del 1992-93. La tesi che verrà sostenuta è che in realtà ben poco sia cambiato in proposito. Come l'asprezza dello scontro in atto nel settore metalmeccanico sta evidenziando, il sistema delineato nel luglio 1993 non pare aver infatti stabilito un definitivo equilibrio tra i livelli aziendale e nazionale di contrattazione. Permane infatti una sovrapposizione tra i due livelli, con una differenziazione tra le imprese grandi, in cui entrambi i livelli risultano presenti e la parte datoriale ha l'esigenza di scontare esplicitamente gli incrementi sanciti a livello aziendale nella contrattazione nazionale, e quelle più piccole, ove non sempre vi è contratto aziendale, per cui il sindacato ha l'esigenza di ottenere comunque incrementi significativi nel contratto nazionale. Tuttora rimangono non definite le intenzioni strategiche delle parti: il sindacato teme il passaggio alla contrattazione puramente azien-

note

(\*) Questo articolo riproduce il testo della relazione presentata dall'A. al Convegno Biennale dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali — A.I.S.R.I. su *Piccola impresa e relazioni industriali*, Modena, 24 ottobre 1996.

Le opinioni espresse nella relazione sono esclusivamente personali e non necessariamente coinvolgono l'Istituto di appartenenza (Banca d'Italia - Servizio studi).

dale perché non è sicuro di riuscire a imporla effettivamente dappertutto, ma al tempo stesso cerca di riempire uno spazio contrattuale rilevante e di contrastare la tendenza delle aziende a introdurre autonome e unilaterali politiche salariali; le stesse imprese, pur essendosi espresse a favore di un maggior peso del livello aziendale di contrattazione, temono una frammentazione eccessiva della rappresentanza sindacale, per cui, si limitano a esprimere contrarietà al sovrapporsi dei due livelli, pensando forse di poter scegliere tra l'uno e l'altro a seconda del proprio tornaconto contingente.

La nota è organizzata nel seguente modo. La prima sezione introdurrà alcune linee interpretative generali dell'attività sindacale, argomentando come ai vari livelli della stessa corrispondano diverse modalità di espletare le « funzioni » del sindacato. Questi concetti generali verranno quindi adoperati nella sezione successiva per cercare di spiegare il perché il livello aziendale della presenza sindacale sia tradizionalmente rimasto sottodimensionato in Italia. Seguirà infine una terza sezione in cui si discuterà della situazione odierna.

---

## 2. Le funzioni del movimento sindacale: alcune linee interpretative generali.

---

Gli economisti sono abituati ad analizzare le istituzioni sociali in termini di « servizi » da queste fornite ai singoli individui ad esse associati (formalmente o meno). Il presupposto di una data istituzione è perciò visto nella presenza di una domanda dei servizi da essa forniti, domanda che è a sua volta ottenuta per aggregazione delle scelte operate dai singoli individui.

Questo approccio metodologico (il c.d. « individualismo metodologico ») ha in realtà non pochi problemi (1), in particolare nell'analisi di un fenomeno collettivo quale quello sindacale (2). Ciò nonostante esso consente di identificare alcuni fattori che, pur se probabilmente non costituiscono una spiegazione *sufficiente* dell'esistenza del movimento sindacale, ne costituiscono senz'altro una ragione *necessaria*.

In ultima istanza il movimento sindacale ha infatti ragione d'esistere se è in grado di fornire una serie di risposte alle domande che, magari solo potenzialmente, provengono dai lavoratori. In quest'ottica si possono identificare tre funzioni fondamentali del movimento sindacale:

- i) quella di garante contro i rischi di sfruttamento « monopsonistico » dei singoli (gruppi di) lavoratori;
- ii) quella di « voce collettiva » dei lavoratori;
- iii) quella di organizzazione « monopolistica » che, al fine di elevare il prezzo del lavoro, pratica meccanismi di restrizioni dell'offerta (a beneficio di quanti rimangono occupati, quelli che sono stati definiti come *insiders*).

Quest'ultima è la funzione su cui si sono più ampiamente soffermate le analisi degli economisti, derivandone abitualmente la conclusione per cui, *ceteris paribus*, la forza contrattuale del movimento sindacale, sospingendo il salario al di sopra di quello che sarebbe il suo livello d'equilibrio concorrenziale, deprimerebbe l'occupazione (3).

### note

---

(1) La discussione metodologica, e la polemica che spesso ha contrapposto in proposito economisti e sociologi, è amplissima e anche solo sintetizzarla costituirebbe in questa sede un'inutile digressione. Basti ricordare in proposito il lavoro di Donzelli F., 1986.

(2) Il limite della modellistica economica è nella difficoltà di spiegare come possano essere superate le situazioni di *free-riding*, in cui tutti i lavoratori avrebbero interesse alla presenza di un sindacato che li rappresenti, ma nessuno ha lo sprone ad agire in tal senso (se gli altri già lo fanno è individualisticamente razionale ricavarne i benefici senza sopportare i costi, ad esempio, di uno sciopero; se nessun altro lo fa, attivarsi non ha senso perché l'azione di un singolo non avrebbe alcun effetto).

(3) Anche qui andrebbero fatte numerose precisazioni a seconda di cosa sia oggetto di contrattazione (il salario, anche l'occupazione e/o gli investimenti, le regole di lavoro ecc.), dell'orizzonte temporale della contrattazione (a seconda che gli impianti siano dati o meno), del livello della contrattazione (impresa o settoriale-nazionale). In particolare su quest'ultimo aspetto si è soffermata la letteratura dell'ultimo decennio, ipotizzando un legame ad U rovesciata tra grado di centralizzazione della contrattazione e *performance* occupazionale: a livello decentrato, infatti, i sindacali (aziendali) non terrebbero conto delle esternalità negative del loro operare, ma avrebbero un potere di mercato del sindacato limitato dal fatto che l'impresa con cui si confrontano è soggetta alla disciplina della concorrenza sui mercati di sbocco; il potere di mercato crescerebbe man mano che si sale verso livelli maggiori di accentramento, essendo però controbilanciato, al massimo livello di accentramento, dal fatto che un sindacato universale avrebbe l'incentivo a internalizzare tutti gli effetti del proprio agire (cfr. Calmfors L., Driffil J., 1988). Rispetto a questo semplice schema, che cerca di collassare in un'unica variabile (il grado di centralizzazione) i

La seconda è la funzione enfatizzata per spiegare il ruolo non contrattuale del sindacato. Da essa viene spesso fatta discendere la presenza (quanto meno potenziale) di effetti benefici del movimento sindacale per le stesse imprese: in quanto strumento che facilita il coagularsi delle preferenze dei lavoratori su singole tematiche che abbiano natura di « bene pubblico » (ad esempio l'ambiente di lavoro), esso potrà avere effetti benefici non solo per il *welfare* dei lavoratori interessati ma per la stessa produttività aziendale, rafforzando, ad esempio, l'attaccamento dei lavoratori all'impresa (4).

A ben vedere è peraltro la prima funzione, quella di garanzia contro il rischio di monopsonio, la motivazione primitiva del movimento sindacale. La tradizionale battaglia sindacale contro le differenziazioni nei trattamenti, oltre che nelle sue motivazioni etico-ideologiche, trova giustificazione economica nel cercare d'impedire situazioni di monopsonio discriminante, situazioni cioè in cui ciascun singolo lavoratore riceva quello che risulta essere il suo prezzo minimo d'offerta (5), anziché il salario che risulterebbe in equilibrio concorrenziale e con perfetta mobilità dei lavoratori.

Le tre funzioni sono tra loro interrelate e non vengono espletate separatamente. In particolare è pressoché impossibile attribuire una funzione specifica a ciascuno dei livelli e luoghi di attività sindacale. Il contratto collettivo nazionale, ad esempio, svolge una funzione sia di garanzia contro i rischi di monopsonio (nell'impedire deroghe dai minimi da esso fissati e forme di « *concessionary bargaining* »), sia di fissazione monopolistica dei salari; al tempo steso esso regola aspetti « collettivi » dell'ambiente di lavoro che non riguardano la singola unità produttiva.

A ogni livello di attività sindacale corrisponde però una particolare modalità di espletare ciascuna delle funzioni prima dette. Così nel livello aziendale-decentrato, l'azione di voce collettiva è necessariamente concentrata sulle questioni concrete di interesse comune di un dato gruppo di lavoratori, anziché su questioni generali (ad esempio si potrà discutere di forme di previdenza aziendale e non dei meccanismi della sicurezza sociale generale); a sua volta l'azione « monopolistica », pur nella contrapposizione agli interessi datoriali, si baserà innanzitutto sul rafforzamento del potere di mercato dell'impresa, potere da cui discende, in ultima istanza, la possibilità per i lavoratori di ottenere salari superiori rispetto a quelli vigenti nel mercato esterno; quella di garanzia dei singoli lavoratori si esplicherà nella predisposizione di norme e prassi, salariali e lavorative, rigide e non ricontrattabili *ex-post* tra il singolo e l'impresa.

---

**note**

diversi aspetti rilevanti della contrattazione, più recenti contributi hanno posto in luce come sia preferibile distinguere tra potere di mercato del sindacato, ampiezza della sua *constituency*, coordinamento tra i diversi tavoli negoziali ecc. (cfr., ad esempio, Layard R., Nickell S., Jackman R., 1991 e Calmfors L., 1993), così riprendendo i suggerimenti della più antica letteratura sul corporativismo.

(4) Cfr. Freeman R., Medoff J., 1984.

(5) Formalmente la situazione di monopsonio si ha quando un'impresa fronteggi una curva di offerta di lavoro non infinitamente elastica al salario. In tale caso essa non sarà obbligata a pagare un salario dettato dalla posizione della curva d'offerta infinitamente elastica, quale che sia l'ammontare di occupati ricercati. Laddove l'impresa sia in grado di differenziare i salari, a seconda del grado di disponibilità a lavorare dei singoli lavoratori, scaturirà una situazione di monopsonio discriminante, con un livello di occupazione pari a quello (ottimale) del caso di concorrenza perfetta, ma con una perdita salariale secca per i lavoratori. Laddove l'impresa sia monopsonista ma non possa discriminare tra i lavoratori, anche il livello di occupazione, oltre che il salario, sarà inferiore a quello (ottimale) del caso di concorrenza perfetta, ma con una perdita salariale secca per i lavoratori. Laddove l'impresa sia monopsonista ma non possa discriminare tra i lavoratori, anche il livello di occupazione, oltre che il salario, sarà inferiore a quello (ottimale) del caso di concorrenza perfetta: per attrarre lavoratori aggiuntivi l'impresa dovrà infatti elevare il salario offerto (l'offerta di lavoro non è elastica), con un costo marginale del lavoro più alto del salario offerto all'ultimo lavoratore assunto, essendo l'impresa obbligata, per ipotesi, ad alzare la paga anche ai lavoratori infra-marginali (quelli disposti a lavorare anche in cambio di una cifra inferiore).

Il caso di monopsonio era abitualmente considerato un *curiosum* teorico, in quanto la presenza di un'unica impresa su un dato mercato del lavoro (locale) era ipotizzata un'eventualità estrema e poco frequente. In realtà recenti modelli di *job-search* (cfr. Manning A., 1993), in cui la transizione da un posto di lavoro a un altro è costosa e non immediata, hanno evidenziato come situazioni simili a quelle del caso di monopsonio statico prima descritto non siano così irrilevanti. La situazione di monopsonio può risultare *ex-post* ad esempio quando il lavoratore che abbia investito nelle conoscenze professionali e relazionali necessarie per lavorare in una data impresa si ritrovi a subire la minaccia di una decurtazione salariale almenoché non incorra in una costosa ricerca di un'occupazione alternativa — o *ex-ante* — ad esempio nel caso di una donna con impegni familiari che le impediscano di accertare spostamenti lavorativi troppo gravosi e che si ritrova a preferire nettamente l'impiego in una data impresa, rispetto a possibili alternative.

---

**3. La scarsa « domanda » di attività sindacali a livello aziendale in Italia: tradizioni ideologiche e prevalere delle piccole imprese.**

---

La « domanda » di attività sindacali a un dato livello dipende da cosa accade agli altri livelli. Le interrelazioni che così vengono a determinarsi sono difficilmente schematizzabili in via del tutto generale. Non può perciò escludersi a priori che vi siano legami positivi, nel senso che una forte presenza sindacale a un livello stimola la « domanda » di attività sindacali a un altro livello. È questo il caso soprattutto allorquando il movimento sindacale si sta sviluppando, per cui la sua esistenza a un dato livello può stimolare l'esplicitarsi di una richiesta di intervento sindacale ad altri livelli da parte dei lavoratori. Laddove la presenza sindacale sia però già consolidata, pare però più plausibile ipotizzare che tra i diversi livelli dell'attività sindacale prevalgano, in generale, fenomeni di spiazzamento reciproco: quanto più è sviluppato e onnicomprensivo l'uno, tanto meno vi sarà spazio per un altro. Anche se, come detto, ogni livello di attività sindacale tende a interpretare in un suo proprio modo le diverse funzioni prima ricordate, il fatto che alcune di esse siano già soddisfatte in altro modo disincentiva infatti il sorgere di una « domanda di sindacato » a quel livello.

Nel caso italiano, la domanda di attività sindacale a livello aziendale è rimasta sempre contenuta anche per via della rilevanza della presenza sindacale ad altri livelli. Non vi era ad esempio bisogno di un sindacato radicato in azienda nella misura in cui la tutela dal possibile arbitrio o ricatto datoriale era già fornita da norme legislative di portata generale, in un contesto tecnologico e di organizzazione del lavoro in cui la rigidità implicita nel riferimento a norme così generali era poco problematico. La « domanda di contrattazione » vera e propria era infine ridotta visto che vi era comunque una crescita significativa del salario in forza di meccanismi automatici, quali quello della vecchia scala mobile.

L'offerta di attività sindacale, che per le sue proprie origini ideologiche (l'idea del sindacato come strumento di affrancamento della « classe operaia ») già tendeva a privilegiare altri momenti e luoghi dell'azione sindacale, non è stata perciò stimolata a rivedere questi propri orientamenti.

Il problema era ovviamente particolarmente acuto nelle piccole imprese. In queste la domanda di attività sindacale a livello aziendale è strutturalmente più contenuta. Opera in tal senso sia il più elevato *turn-over* nelle piccole imprese (6), per cui il singolo lavoratore ricorre più ai meccanismi di *exit* che a quelli di *voice* (7), sia la struttura di relazioni interpersonali di carattere quasi familiare, con una piramide aziendale più schiacciata, che consente un immediato confronto con il vertice dell'impresa.

Il movimento sindacale, già di per sé poco orientato ideologicamente verso il livello aziendale, ha sempre considerato, realisticamente, come difficile un suo effettivo radicamento tra la maggioranza dei lavoratori, che in Italia sono i lavoratori delle piccole imprese, via rappresentanza contrattuale nelle singole specifiche realtà aziendali. La struttura produttiva basata sulle piccole imprese ha così cooperato con la matrice ideologica di origine nell'orientare in senso non aziendale il movimento sindacale italiano.

A sua volta, il fatto di perseguire strade alternative di radicamento e livelli diversi di attività sindacale ha ridotto ulteriormente lo spazio per il livello aziendale, spiazzandone la domanda da parte dei lavoratori: fintantoché un meccanismo come quello della scala mobile forniva un'adeguata tutela del salario reale, e i contratti nazionali producevano una significativa crescita del salario reale, non vi era ragione per i lavoratori — in particolare nelle piccole imprese, comunque non in grado di sopportare salari molto elevati — di chiedere un agente contrattuale in azienda; per quanto concerne la tutela dei diritti non salariali dei lavoratori, nelle piccole imprese, dove comunque non è realistica una coabitazione di « burocrazia » sindacale e burocrazia aziendale, il ruolo del sindacato difficilmente poteva andare oltre quello del patronato, che aiuta il lavoratore a ottenere il rispetto per via giudiziaria dei suoi diritti.

Ne è scaturito un sistema di relazioni industriali in cui il sindacato ha sempre avuto un peso ridotto nella determinazione in azienda del salario. Nonostante la presenza di « fiammate »

---

**note**

(6) Questa differenza strutturale tra imprese piccole e grandi è plausibilmente accresciuta in Italia dalla legislazione vincolistica (e dalla stessa presenza e forza del sindacato), che è più stringente proprio nelle imprese grandi, accrescendovi i costi e i vincoli per le imprese in corso di licenziamento.

(7) La distinzione tra i due è quella classica di Hirschman A. (1970). Per quanto riguarda il sindacato come « voce collettiva » dei lavoratori si rimanda al già citato Freeman R., Medoff J. (1984).

di contrattazione aziendale, negli anni '60 e '70, il momento centrale dell'azione sindacale è perciò rimasto il contratto collettivo nazionale (o addirittura, in alcune fasi, gli accordi interconfederali).

**Piccola impresa  
e contrattazione  
aziendale**  
Paolo Sestito

#### 4. L'accordo di politica dei redditi e la contrattazione aziendale.

Le informazioni quantitative sulla contrattazione aziendale sono in Italia piuttosto scarse (8). Lo stesso giudizio ora riportato sulla presenza di « fiammate » negli anni '60 e '70 si rifà all'opinione prevalente nella letteratura italiana (9), ma non è comprovabile con semplici misure di incidenza della contrattazione aziendale o dell'ammontare di retribuzione di fatto a essa ascrivibile. Ciò nonostante è diffusa l'idea che nel corso degli anni '80 vi sia stata una tendenza alla crescita di peso della contrattazione aziendale. Questa crescita non sarebbe solo quantitativa, ma anche e soprattutto qualitativa, nel senso che si sarebbe man mano sviluppata una consuetudine di rapporti tra impresa e rappresentanze sindacali aziendali, di natura ovviamente anche conflittuale, ma comunque orientati a una certa stabilità (10).

Diverse sono le possibili motivazioni di questo processo. Da parte delle imprese vi sarebbe stata la necessità di accrescere la flessibilità gestionale, in campo operativo e in campo retributivo. Da parte sindacale vi sarebbe stata la necessità, anche a fronte di questo spostamento di enfasi della controparte, di evitare che una componente sempre più significativa della retribuzione di fatto si sviluppasse senza un attivo ruolo di intermediazione sindacale; il livello aziendale era inoltre identificato come quello più adatto per recuperare spazio alla contrattazione sindacale, schiacciata, a livello nazionale, dagli automatismi della scala mobile e dalle periodiche politiche di moderazione sindacale (11), avviate, con alti e bassi, dalla seconda metà degli anni settanta e gestite centralmente, ponendo quindi sotto tensione i rapporti tra base e vertice del movimento sindacale.

Una consuetudine di contrattazione collaborativa, sviluppata inizialmente nella gestione delle eccedenze di manodopera (dove la collaborazione spesso discendeva dal mettersi d'accordo nell'invocare l'intervento di sostegno della mano pubblica) (12), si sarebbe così estesa alla negoziazione salariale e sull'organizzazione del lavoro.

L'accordo di politica dei redditi del luglio 1993 ha preso atto di questa linea di tendenza sottostante, senza però riuscire a effettuare scelte precise. Si è sancita la presenza di un possibile livello aziendale di contrattazione, ma non si è scelto se questo fosse o meno da rendere centrale. Alla tradizionale ambivalenza del movimento sindacale, rispetto alla quale rimangono valide le considerazioni svolte nei primi due paragrafi, si è associata la mancata identificazione di una strategia da parte datoriale. Questa ha ricercato, con successo, di evitare che l'accordo prevedesse una sorta di obbligatorietà della contrattazione aziendale e, con minor successo, di adoperare quest'ultima come via per ridurre il carico contributivo che grava sulle retribuzioni. Tuttora non è però chiaro a cosa puntino le imprese, tentate dall'opzione aziendale (per i motivi prima richiamati di ricerca di flessibilità gestionale), ma impaurite dalla possibile frammentazione della rappresentanza sindacale oltre che dai costi organizzativi della transizione (13).

note

(8) Le fonti principali sono nei censimenti parziali tentati da parte sindacale e, negli ultimi anni, sistematizzati nei rapporti CESOS, che considera un campione di province, e, per la Lombardia e alcune altre regioni settentrionali, in diverse pubblicazioni dell'IRES-CGIL. Informazioni quantitative sono inoltre anche desumibili dall'indagine Federmeccanica, adoperata anche con strumenti econometrici da C. Dell'Aringa e C. Lucifora. Una rassegna dei principali fatti stilizzati evidenziati da questa letteratura è in Sestito P. (1995).

(9) Sulla storia della contrattazione in Italia vi sono ormai innumerevoli lavori, anche se la base statistico-quantitativa è piuttosto scarsa. Basti qui citare la panoramica condotta nel classico Cella G., Treu T. (1982), e nelle successive riedizioni dello stesso.

(10) Non è questa la sede per un esame approfondito della letteratura. Basti citare i contributi di Regalia I., Regini M., (1994 e 1996), particolarmente significativi in proposito perché discendenti proprio dal continuativo esame delle tendenze della contrattazione aziendale come rilevate da una decina d'anni dall'IRES-CGIL in Lombardia.

(11) In un quadro di medio termine in cui comunque la velocità di crescita del salario reale, distribuibile per via contrattuale si andava riducendo.

(12) Vi è da citare inoltre il ruolo di supporto alla contrattazione direttamente discendente dalla legislazione, che specie a partire dagli anni ottanta ha spesso demandato alle parti la determinazione di possibili deroghe alle rigidità normative tuttora esistenti, lungo una linea che è stata definita di « flessibilità contrattata ».

(13) Questi sono ovviamente maggiori nelle imprese più piccole, ove la consuetudine contrattuale è ridotta. A ciò è da aggiungere la normale resistenza al cambiamento delle burocrazie sindacali delle due parti.

**Piccola impresa  
e contrattazione  
aziendale**

Paolo Sestito

L'idea di riservare al livello aziendale un'esclusiva funzione di discussione dei meccanismi di *gain-sharing*, con la determinazione di *bonus* pienamente reversibili e collegati al raggiungimento di determinati obiettivi (siano essi solo produttivi-reddituali o di riforma dell'organizzazione del lavoro) non pare essere una soluzione realistica, come evidenziato dal fatto che i *bonus* effettivamente erogati hanno poi una ridotta variabilità temporale. Anche se è plausibile che lo spazio per i meccanismi di *gain-sharing* sia crescente (14), la contrattazione sindacale su base aziendale non pare possa esaurirsi nella loro gestione. È plausibile che, laddove presente, essa rimanga una contrattazione salariale a tutti gli effetti. Dal punto di vista della relazione tra i livelli della contrattazione, così come per quanto concerne la frequenza della contrattazione (15), il sistema delineato dall'accordo del luglio 1993 non appare perciò un punto di equilibrio stabile.

La questione che si intende qui brevemente discutere non è quale sia la direzione che *sarebbe auspicabile* venisse presa (16). Piuttosto si vogliono ricordare i problemi insiti nel persistere di un'ambiguità tra le due opzioni e le diverse implicazioni di ciascuna delle due alternative.

Quanto alla prima questione, il problema principale è nel *bias* inflazionistico insito nel sovrapporsi di più livelli contrattuali quando la contrattazione operi solo per definire aumenti nominali dei salari, e non anche loro possibili riduzioni (17). La sovrapposizione diviene inoltre fonte di conflitti aspri e contrapposizioni, tra le parti e anche al loro interno (visto che non in tutte le aziende si contratta), quando i *rounds* nazionale e aziendale si sovrappongono, come nella recente esperienza del settore metalmeccanico.

Alla luce delle considerazioni riportate nei paragrafi precedenti, i due livelli appaiono peraltro essere alternativi, quanto meno nel senso che in un sistema stabile uno dei due deve avere un ruolo di *pivot*. Quanto più il livello nazionale manterrà un ruolo centrale, tanto più alla contrattazione aziendale rimarrà da assolvere un ruolo secondario, intermittente e limitato a un sottoinsieme di imprese.

Nelle situazioni contingenti in cui il sindacato risulti sufficientemente forte da imporre un'elevata diffusione della contrattazione aziendale verrebbe inoltre esacerbato il *bias* inflazionistico prima ricordato.

Ampliare stabilmente il livello aziendale (sulla cui auspicabilità, come detto, non è mia intenzione pronunciarmi in questa sede), richiederebbe una trasformazione del sistema contrattuale verso una soluzione in cui minimi nazionali siano o molto contenuti, sì da acquisire quasi un esclusivo ruolo di garanzia contro episodi di sfruttamento « monopsonistico » (una sorta di *minimum wage* che dovrebbe ovviamente essere più basso dei minimi contrattuali nazionali attuali), o derogabili in sede aziendale e territoriale. Questa soluzione, o ancor più il passaggio a un sistema basato sul solo livello aziendale di contrattazione, implicherebbe una scommessa per il movimento sindacale. L'area delle imprese in cui si contratta plausibilmente si allargherebbe gradualmente, così portando ad un reale ingresso del sindacato nelle piccole imprese; nel frattempo, però, il sindacato dovrebbe accettare tanto un periodo di ampliamento dei differenziali salariali (tra imprese con e senza contrattazione), quanto un ridimensionamento della propria capacità di rappresentanza generale dei lavoratori.

I quesiti a cui rispondere (ma a cui non risponderò in questa nota) sono perciò i seguenti:

**note**

(14) Cfr. per una discussione recente della situazione italiana Prosperetti L. (1995).

(15) Per delle considerazioni critiche su questo aspetto si rimanda a Fabiani S., et al. (1996). In estrema sintesi, il problema è che la cadenza biennale può comportare un'elevata rigidità nominale dei salari, la cui dinamica, in particolare in caso di discrepanza tra inflazione programmata ed effettiva, può divenire caratterizzata da un marcato andamento di *stop and go*. Più che una soluzione definitiva essa sembra essere perciò una tappa intermedia di una transizione dal vecchio mondo con indicizzazione frequente e contrattazione infrequente (3-4 anni) a un sistema con contrattazione annuale, tipico della maggioranza degli altri paesi.

(16) Gli argomenti a favore di centralizzazione e decentramento sono quelli discussi, tra gli altri, da Calmfors L., Driffill J., (1988) e Calmfors L., (1993) e già ricordati nella nota 4. Il problema della struttura « ottimale » è in Italia complicato dalla presenza di ampie differenziazioni territoriali (cfr. Faini R., 1995).

(17) La presenza di rigidità nominali di questo tipo è uno dei classici argomenti a favore di una inflazione contenuta ma positiva, considerata come una sorta di lubrificante degli aggiustamenti (dei differenziali salariali) nel mercato del lavoro (cfr., da ultimo, Akerlof G. et al., 1996). Anche se la presenza di rigidità nominali di questo tipo potrebbe discendere unicamente dall'esperienza storica di inflazione elevata del recente passato, e non costituire un dato immutabile, la sovrapposizione di più livelli contrattuali porterebbe nel medio termine, prima cioè che vengano sradicate le abitudini del passato, a un *bias* inflazionistico di rilievo.

- i) si può ritornare al passato, limitando però ulteriormente il livello aziendale, si da evitare i problemi dati dal difficile coordinamento e dalla sovrapposizione dei due livelli?
- ii) se ciò non è fattibile, perché troppo eterogenea è la situazione del mercato del lavoro e troppo differenziato sono le esigenze di lavoratori e imprese, quale delle diverse alternative per un rafforzamento del livello aziendale è percorribile e, al tempo stesso, preferibile?

**Piccola impresa e contrattazione aziendale**  
Paolo Sestito

---

#### Bibliografia

- Akerlof G., Dickens W., Perry G.** (1996), *The Macroeconomics of Low Inflation*, in *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, p. 1-59.
- Calmfors L., Driffil J.** (1988), *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, in *Economic Policy*, 6, p. 14-61.
- Calmfors L.** (1993), *Centralisation of Wage Bargaining and Economic Performance: A Survey*, in *OECD Economics Department Working Papers*, 131.
- Cella G., Treu T.** (a cura di) (1982), *Relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna.
- Donzelli F.** (1986), *Il concetto di equilibrio nella teoria economica neoclassica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Fabiani S., Locarno A., Oneto G., Sestito P.** (1996), *Income Policy and the NAIRU: Some Lessons From the Recent Italian Experience*, Banca d'Italia, mimeo.
- Faini R.** (a cura di) (1995), *Stesso lavoro, diverso salario?*, in Galimberti F., *Le nuove frontiere della politica economica*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Freeman R. Medoff J.** (1984), *What Do Unions Do?*, Basic Books, New York.
- Hirschman A.** (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, MA, Harvard University Press, Cambridge.
- Layard R., Nickell S., R. Jackman R.** (1981), *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Manning A.** (1993), *Labour Markets with Company Wage Policies*, LSE, mimeo.
- Prosperetti L.** (1996), *La retribuzione flessibile*, F. Angeli, Milano.
- Regalia I., Regini M.** (1994), *La regolazione del lavoro in Italia tra volontarismo e istituzionalizzazione*, IRES Discussion Papers, n. 21.
- Regalia I., Regini M.** (1996), *Italia anni '90: rinasce la concertazione*, IRES Discussion Papers, n. 23.
- Sestito P.** (1995), *Il livello aziendale della contrattazione sindacale in Italia: una rassegna delle evidenze e alcune considerazioni*, Banca d'Italia, mimeo.



---

# La piccola impresa nella contrattazione di categoria degli artigiani, dei piccoli e dei grandi imprenditori: elementi di comparazione e riflessioni

*Luca Sgarbi*

---

Sommario

**1. Premessa. 2. I caratteri dimensionali dell'impresa nella contrattazione di categoria. 2.1. Organizzazioni imprenditoriali e relazioni industriali: la rilevanza della diversa dimensione di riferimento delle associate. I permessi sindacali. 3. La flessibilità. 3.1. Il contratto di apprendistato. 3.2. I contratti a termine. 3.3. Il lavoro straordinario, supplementare e notturno. 3.4. Flessibilità, monetizzazione delle ferie e retribuzione. 4. L'importanza delle relazioni industriali nelle imprese minori. 5. Conclusioni. Gli enti paritetici come erogatori di servizi e come strumento di sviluppo della flessibilità decentrata e delle relazioni industriali nelle piccole imprese.**

---

## **1. Premessa.**

---

Alla base del presente scritto si trova un lavoro di comparazione per istituti svolto sui testi dei contratti collettivi nazionali delle più importanti categorie nelle quali siano contemporaneamente presenti, quali soggetti stipulanti, le organizzazioni rappresentative della « grande impresa », della « piccola impresa » e degli artigiani. Tuttavia non s'intende dar conto di tutte le differenze di disciplina, ma si desidera invece rilevare, ponendosi nell'ottica della piccola azienda, alcune delle soluzioni che denotano elementi costanti di diversificazione dei contratti, per poi trarne liberi spunti di riflessione circa la natura ed il comportamento dei soggetti stipulanti.

Nella parte conclusiva si ricollegano i risultati dell'indagine ad alcuni caratteri delle relazioni industriali nelle piccole imprese al fine di individuare possibili scenari di sviluppo delle stesse relazioni, attraverso soluzioni « concertate » di sostegno alle imprese minori.

---

## **2. I caratteri dimensionali dell'impresa nella contrattazione di categoria.**

---

Così come la definizione di piccolo imprenditore data dal legislatore nell'art. 2083 del codice civile non fa menzione di criteri quantitativi, anche la contrattazione collettiva non fornisce alcun elemento utile all'identificazione certa della piccola impresa. Anzi, in quei casi in cui si sia provveduto ad indicare alcuni parametri al fine di applicare parte del contratto collettivo, viene specificata, immediatamente dopo, la loro inutilizzabilità allo scopo di individuare le dimensioni delle piccole e medie imprese (1).

Come conseguenza della mancata previsione di caratteri dimensionali certi, al fine dell'ade-

note

---

(1) La « clausola di salvaguardia » contenuta all'art. 15, Parte generale del contratto stipulato, per la categoria dei tessili, dalle associazioni aderenti a Confapi prevede che i criteri utilizzati per l'individuazione delle aziende cui applicare la parte del contratto riguardante gli investimenti, l'occupazione, la mobilità non sono utilizzabili per l'individuazione delle dimensioni delle piccole e medie imprese.

sione dell'impresa all'una o all'altra organizzazione o dell'applicazione dei contratti dalle stesse siglati, si determina inevitabilmente una duplicazione e sovrapposizione dei soggetti rappresentativi degli interessi imprenditoriali.

Succede, ad esempio, che l'imprenditore che, in seguito all'espansione della propria attività, non risponda più agli *standard* quantitativi e qualitativi contenuti nella definizione legislativa di « artigiano » non accompagni quasi mai il salto dimensionale con l'iscrizione ad un'organizzazione imprenditoriale diversa, ma, al contrario, in virtù di un rapporto collaudato, rimanga iscritto ad una delle associazioni degli artigiani. Lo stesso imprenditore, pur non essendo un artigiano, applicherà, quindi, il contratto collettivo siglato dall'associazione cui aderisce.

Il fenomeno descritto porta a considerare storicamente associate alle confederazioni artigiane soprattutto, ma non esclusivamente, ed in percentuale sempre minore, imprese artigiane (2).

Allo stesso modo Confindustria si presenta come associazione imprenditoriale radicata maggiormente, ma in percentuale sempre minore, tra le grandi imprese (3).

Il forte decentramento produttivo, lo sviluppo del terziario avanzato ed in genere dei servizi, rendono crescente l'attenzione di questa organizzazione verso le piccole o micro-imprese, che, sempre più, contribuiscono a costituire il tessuto economico del nostro Paese (4).

Nella mancanza di elementi quantitativi certi di differenziazione delle imprese, preso atto della « rincorsa » all'associazionismo dei « piccoli » imprenditori, connotato anche da elementi di differenziazione politico-geografica, risulta difficile parlare, se non per semplicità di riferimento, di c.c.n.l. della grande impresa, c.c.n.l. della piccola impresa e di c.c.n.l. delle imprese artigiane. In verità i contratti nazionali sono caratterizzati, non tanto dagli elementi dimensionali o qualitativi delle imprese alle quali essi vanno applicati, ma soprattutto dalla diversità dei soggetti contraenti. Ciò non esclude che nelle previsioni contrattuali risaltino i caratteri « storici » delle aziende aderenti alle diverse associazioni imprenditoriali, senza però che essi acquistino valenza vincolante.

Volendo poi valutare l'atteggiamento tenuto dalle associazioni imprenditoriali stipulanti nei confronti delle altre organizzazioni imprenditoriali, si deve considerare l'importanza esemplificativa che rivestono le clausole denominate in modo differenziato, ma fra loro analoghe, previste dai contratti stipulati da Confindustria e dalla Confapi per le categorie legno-arredamento ed edile. Esse comportano l'estensione alle imprese associate delle eventuali condizioni meno onerose stipulate dalle OO.SS. con altre organizzazioni di imprenditori. Tale previsione, che permette « l'agganciamento » dei contratti siglati dalle associazioni industriali ai contratti stipulati dalle associazioni artigiane, mette in luce in modo chiaro la strategia difensiva scelta dalle prime, a fronte di un attacco portato, soprattutto in settori in

#### note

(2) Secondo i dati dichiarati dalla CNA le piccole imprese non artigiane aderenti alla stessa confederazione sono 16.049 su di un totale di associati, comprendenti artigiani, pensionati, commercianti ecc. di 527.332.

(3) Dai dati forniti da Confindustria si rileva come il 59% dei dipendenti delle imprese associate alla confederazione presti la propria attività in aziende con più di 50 dipendenti. Ciò naturalmente riverbera ancora riflessi su di un sistema che si finanzia per mezzo di contributi calcolati in misura percentuale sulla retribuzione dei lavoratori dell'azienda associata. Tuttavia l'organizzazione conta fra i propri iscritti 95.000 unità locali al di sotto dei 50 addetti (pari all'88,4% dei propri aderenti), con un numero complessivo di dipendenti pari a 1.690.000. Confapi, invece, presenta, secondo i dati forniti dalla stessa organizzazione, un numero totale di imprese iscritte pari a 31.015 unità locali.

(4) Dalla lettura dei dati aggiornati al 30/6/1996 raccolti nella banca dati SAST-ISET, a cura della UnionCamere, risulta che l'8,3% delle unità locali registrate nelle Camere di Commercio d'Italia non ha alcun addetto, che quelle che hanno 1 o 2 addetti sono addirittura il 50,15% delle unità iscritte, e che quelle con 3-9 addetti sono il 14,49%. Cumulativamente, tutte le unità iscritte che dichiarano meno di 9 addetti rappresentano il 72,94% del totale. In esse prestano complessivamente la propria attività lavorativa il 48,79% dei 10.904.656 addetti dichiarati in tutte le unità locali d'Italia. Tale percentuale cresce proporzionalmente considerando anche le imprese fino ai 49 addetti. Solo nelle unità al di sotto di tale limite presta il proprio lavoro ben il 74,17% di tutte le persone occupate, a diverso titolo, nelle unità iscritte presso le Camere di Commercio italiane.

Se poi si intende localizzare sul territorio le unità di diversa dimensione si nota che: le unità prive di addetti sono concentrate per il 15,2% in Lombardia, per il 9,7% in Emilia e per circa l'8% in Veneto, Toscana, Piemonte, Lazio e Campania; le unità con 1 o 2 addetti sono localizzate per il 13,86% in Lombardia e per circa il 9% in Emilia, in Veneto, ed in Piemonte; le unità con un numero di addetti tra i 3 ed i 9 sono localizzate per il 16,22% in Lombardia e per circa il 9% in Emilia ed in Veneto; le unità con un numero di addetti da 10 a 49 sono localizzate per il 20% in Lombardia, per il 13,38% in Veneto, per il 10,87% in Emilia, e per circa il 9% in Toscana ed in Piemonte; le unità con un numero di addetti da 50 a 99 sono localizzate per il 22,67% in Lombardia per il 13,74% in Veneto, e per il 10,70% in Emilia ed in Piemonte.

grave crisi e strutturati su piccole realtà aziendali, sul piano di una minore onerosità della contribuzione associativa e previdenziale (5).

Solo considerando l'importanza strategica assunta dalla piccola impresa trova dunque spiegazione il moltiplicarsi degli elementi testuali contenuti nei contratti collettivi siglati dalle associazioni aderenti alle diverse confederazioni imprenditoriali, dai quali risulta l'attenzione con cui tutte le parti, chi più, chi meno, assecondano le particolari esigenze della piccola impresa.

In tal senso si segnala il paragrafo 2 del Protocollo del 23 luglio 1993, il cui testo viene spesso recepito nei contratti di categoria. Il punto 3 dispone che la « contrattazione aziendale o territoriale è prevista secondo le modalità e gli ambiti di applicazione che saranno definiti dal contratto nazionale di categoria nello spirito dell'attuale prassi negoziale *con particolare riguardo alle piccole imprese* ».

A volte, poi, i c.c.n.l. sottoscritti dalle associazioni di categoria aderenti a Confindustria e Confapi, analogamente a quanto previsto dai contratti stipulati dalle organizzazioni artigiane (6), estendono alcuni diritti previsti dallo Statuto dei lavoratori anche al di sotto dei limiti dimensionali richiesti dalla stessa legge (7).

Ma la norma che meglio riconosce le particolari esigenze delle piccole realtà aziendali è contenuta nell'art. 72 del c.c.n.l. per le imprese chimiche aderenti a Confindustria. In ossequio all'esigenza di una reale flessibilità contrattuale e normativa, che non si concretizzi in una mera deregolamentazione, è previsto che per le piccole aziende industriali che non occupino più di 20 operai, attraverso accordi da stipularsi tra le organizzazioni provinciali, sia possibile addivenire a temperamenti che delimitino l'onere di qualche istituto contrattuale.

---

### **2.1. Organizzazioni imprenditoriali e relazioni industriali: la rilevanza della diversa dimensione di riferimento delle associate. I permessi sindacali.**

---

Nella contrattazione collettiva stipulata dalle diverse organizzazioni imprenditoriali la quantità e l'importanza delle norme che hanno per oggetto obblighi di informazione o che disciplinano le modalità di svolgimento delle relazioni sindacali hanno un andamento proporzionale alla dimensione dell'azienda « tipo » storicamente aderente all'organizzazione stipulante.

Ad esempio, si è potuto rilevare come i contratti della stessa categoria possano prevedere limiti numerici differenziati in relazione agli obblighi di informazione (8), alla costituzione delle R.S.U. (9) o in relazione ai Comitati d'impresa europei, quando, addirittura, non

note

---

(5) Quando si parla di contribuzione previdenziale ci si riferisce, ovviamente, al settore edile, in cui è presente il sistema della « casse mutue ».

(6) I contratti collettivi recepiscono, per lo più, quanto disposto nell'Accordo interconfederale Artigiani del 21 dicembre 1983, secondo il quale sono riconosciute 10 ore annue di permessi retribuiti a titolo di assemblea, a prescindere dalla dimensione dell'azienda, ed è istituito il delegato d'impresa, eletto in unità con almeno 8 dipendenti, compresi gli apprendisti. Con l'Accordo interconfederale Artigiani del 21 luglio 1988 è stata in seguito introdotta la figura del Delegato sindacale di bacino, che si avvale di permessi retribuiti con accantonamento presso un apposito Fondo per la rappresentanza sindacale di bacino.

(7) Così, ad esempio, i c.c.n.l. per i metalmeccanici ed i chimici prevedono permessi retribuiti per un ammontare di 8 ore annue per la partecipazione ad assemblee sindacali in unità produttive con un numero di dipendenti compreso tra i 10 ed i 15, oltre che riconfermare la figura del delegato d'impresa, previsto dall'Accordo Interconfederale del 18 aprile 1966 per le imprese con più di 5 ma meno di 40 dipendenti.

(8) Nei contratti per le imprese metalmeccaniche, di fronte al mancato obbligo di informazione a carico del singolo artigiano, si riscontrano uguali obblighi informativi per aziende aventi però differenti caratteri dimensionali a seconda che aderiscano a Confindustria o Confapi: aziende con 200 dipendenti per Confindustria, aziende con 240 dipendenti per Confapi. Analogamente accade nel settore chimico, dove le informazioni a livello di gruppo industriale sono date, per Confindustria, negli stabilimenti con più di 300 dipendenti, e, con contenuto parzialmente diverso, negli stabilimenti con un numero di dipendenti compreso tra i 100 ed i 300. Per Confapi il livello di gruppo è raggiunto qualora lo stabilimento occupi più di 250 dipendenti.

Nel settore tessile-abbigliamento il c.c.n.l. siglato dalla Confindustria presenta anche la previsione di informazioni a livello di distretto industriale ad elevata omogeneità, oltre che informazioni dovute dalle « imprese a livello Europeo » in attuazione della Dir. U.E. 94/95.

Nei contratti collettivi del settore legno e arredamento esiste una differenza nei caratteri dimensionali dell'azienda tenuta a dare informazioni, tuttavia essa va contro la tendenza generale rilevata negli altri contratti: azienda o gruppo con più di 100 dipendenti per il c.c.n.l. Confindustria, azienda con più di 70 dipendenti per il c.c.n.l. Confapi.

(9) Ad esempio il contratto collettivo dei lavoratori edili dipendenti da imprese associate a Confindustria prevede

**Piccola impresa e  
contrattazione  
collettiva**

Luca Sgarbi

presentino, per i contratti siglati dalla Confapi o dalle confederazioni artigiane, alcuna disciplina di queste materie.

Se si pone l'attenzione sulle norme che disciplinano i permessi sindacali, ancora una volta, si coglie una conferma della regola che vuole che i c.c.n.l. si distinguano in ragione della diversa dimensione di riferimento delle associate alle varie confederazioni.

Ad esempio, escludendo per il momento dall'analisi la disciplina dei permessi per i dirigenti sindacali, si riscontra che per le imprese appartenenti alla categoria metalmeccanica esistono differenziati monteore da utilizzarsi per le attività sindacali interne all'azienda. Nel contratto collettivo per gli artigiani metalmeccanici le imprese che restano al di sotto degli 8 dipendenti non sono tenute a riconoscere permessi sindacali, se non nella misura minima di 16 ore annue nel caso sia eletto un delegato di impresa (figura per altro superata dalla costituzione dei delegati di bacino, molto meno onerosi per le aziende e molto più graditi ai sindacati in quanto liberi da vincoli dovuti al rapporto diretto con il datore di lavoro) (10). Diversamente, nel contratto siglato dalla Confapi il meccanismo adottato rispecchia la dimensione medio-piccola, ma non piccolissima, dell'associata « tipo » alla suddetta confederazione. Infatti il numero di ore annue di permessi sindacali è determinato in modo fisso in un monte di 96 ore per le imprese al di sotto di 16 dipendenti, per poi ridursi, per effetto di un diverso sistema di computo (11), per le imprese che vanno da 16 a 32 dipendenti. Oltre tale soglia il numero di ore annue da godere per le attività sindacali interne all'azienda si ripositiona oltre le 96 ore. La disciplina dei permessi sindacali contenuta nel contratto per le aziende metalmeccaniche associate a Confindustria (12) adotta un ancora diverso sistema di computo, e comunque impone l'accantonamento di un monte ore annuo che, se paragonato a quello degli altri contratti collettivi, risulta di molto superiore.

Sempre con riguardo ai caratteri dimensionali delle imprese associate, si è osservato come nelle norme sui permessi retribuiti per cariche sindacali contenute nei diversi c.c.n.l. per le aziende chimiche, così come in quelli per le aziende del settore legno-arredamento, siano utilizzate diverse tecniche definitorie. I contratti per le imprese artigiane, infatti, prevedono un monte ore annuo rapportato al numero dei dipendenti, con l'imposizione un minimo di ore comunque garantito. Le imprese aderenti a Confindustria e Confapi, invece, sono tenute a concedere un numero fisso di permessi per ogni dirigente sindacale. Simili soluzioni differenziate sono adottate anche nei contratti della categoria tessile-abbigliamento, con la differenza data dall'utilizzazione, nel c.c.n.l. per le imprese artigiane, di entrambe le tecniche definitorie, distinguendo tra imprese che occupino un numero di dipendenti inferiore ad 8 o superiore ad 8.

Evidentemente la contrattazione mostra un più basso interesse per le relazioni sindacali nelle piccole imprese, e d'altra parte si fa carico in modo generalizzato di una minore capacità delle imprese di piccole dimensioni a sopportare i costi connessi all'attività sindacale di propri dipendenti, e, più in generale, ad un elevato grado di relazioni industriali. Il riferimento ad una generalizzata minore capacità della piccola impresa a sopportare, in proporzione, i costi connessi a strumenti di garanzia sociale e sindacale, spiega anche il diverso atteggiamento tenuto dalle parti contrattuali rispetto i lavoratori studenti ed il diritto allo studio. Ma, mentre la soluzione di limitare ad un ristretto numero di dipendenti dell'impresa artigiana il godimento contemporaneo di permessi connessi al diritto allo studio rientra nella logica di armonizzazione della disciplina contrattuale con le reali esigenze di una piccola impresa, altrettanto non si può dire per quelle disposizioni contrattuali che esentano dall'accantonamento le imprese piccolissime (13).

**note**

la possibilità di istituire RSU a livello di cantiere, quando esso abbia durata superiore a 6 mesi e veda impegnate almeno 25 persone, e quando l'impresa principale vi occupi almeno 10 dipendenti (ma non arrivi a 15) ed altre imprese (subappaltatrici, artigiane ecc.) vi impegnino complessivamente almeno altri 10 dipendenti.

(10) Le imprese con almeno 8 dipendenti devono concedere permessi per 5 ore al mese. Se invece viene istituito il delegato di bacino è disposto il pagamento a carico dell'impresa di una somma di £. 7.000 per ogni dipendente.

(11) I permessi retribuiti vengono concessi nella misura di 3 ore annue per dipendente, da ripartirsi per 1/3 alle RSU e per i restanti 2/3 alle organizzazioni stipulanti. Per aziende con meno di 16 dipendenti i permessi sono di 24 ore per ciascun trimestre.

(12) Ai componenti delle RSU spettano permessi ai sensi degli artt. 23 e 24 Stat. lav., ma per le unità produttive che occupino meno di 200 dipendenti le ore di permesso non possono essere inferiori complessivamente a 1 ora e mezza per ogni dipendente.

(13) Ad esempio, il contratto del settore metalmeccanico stipulato dalle confederazioni artigiane prevede l'accantonamento procapite di 10 ore annue per l'esercizio del diritto allo studio solo per le aziende con più di 5 dipendenti (art. 11, Parte Comune).

Viene infatti da chiedersi, con riferimento ai costi che comporta l'imposizione di norme di garanzia e, più in specifico, di un articolato sistema di relazioni industriali, quale « piccola impresa » abbia in mente la contrattazione nazionale. Sembra che il modello sia lo stesso che la legislazione di sostegno ha assunto quale riferimento per la concessione degli « sconti » normativi: la piccola impresa isolata o l'impresa « contoterzista », con bassi profitti e bassa capacità innovativa propria (Brusco S., 1991).

Ma la realtà è oggi assai diversa da un tempo. Si vanno affermando, accanto alla moltitudine di disoccupati che « tentano di mettersi in proprio », anche altri modelli di piccola impresa. Ad incominciare dalle c.d. imprese « gazzella », coinvolte con prevalenza nella produzione di servizi, con alta capacità innovativa ed alti fattori di redditività, le quali volontariamente permangono ad una dimensione che permette loro di fronteggiare *just in time* le esigenze del mercato. Per non parlare del consolidarsi dei sistemi di *imprese in rete*, le quali si muovono seguendo le regole del mercato pur essendo legate da rapporti più o meno stringenti. Anch'esse, pur di non raggiungere grandi dimensioni, attuano costantemente processi di *spin off* che permettono una crescita ed un rafforzamento economico della rete nel suo complesso, senza, per altro, che ciò comporti la rinuncia alla flessibilità ed agli « sconti » normativi di cui oggi godono le piccole realtà imprenditoriali.

Ha quindi senso prevedere in maniera indifferenziata bassi oneri a sostegno dei lavoratori e delle relazioni sindacali, anche in riferimento ad aziende che sono destinate a permanere volontariamente ad una dimensione in cui più basse sono le garanzie per i lavoratori? Il riferirsi alla capacità occupazionale come unico elemento di discriminazione ha ancora una valenza assoluta? L'effettività di soluzioni connesse ad una risposta negativa passa inevitabilmente attraverso un livello di contrattazione decentrato, possibilmente aziendale.

---

### 3. La flessibilità.

---

I contratti collettivi nazionali stipulati, per una stessa categoria, dalle diverse organizzazioni imprenditoriali per più versi risentono dell'influenza della disciplina legislativa di sostegno alla piccola impresa. Pertanto, essendo diverso anche l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dalla legge che permettono un uso flessibile della forza lavoro, risulta ovvio che la contrattazione di categoria ricalchi tale differenza, accentuandone la portata.

---

#### 3.1. Il contratto di apprendistato.

---

Le ragioni del grande utilizzo del contratto di apprendistato da parte degli artigiani (14) sono da ricercarsi essenzialmente nella definizione stessa di impresa artigiana data dal legislatore, il quale ha previsto limiti dimensionali « forzabili » solo mediante l'impiego di lavoratori apprendisti. Oltre a ciò l'apprendistato, così come disciplinato nei c.c.n.l. stipulati dalle associazioni artigiane, ha una durata molto più lunga che negli accordi sottoscritti da Confindustria o Confapi, così che l'iscritto alle prime, per altrettanto tempo, può godere della quasi totale esenzione dagli obblighi previdenziali ed assicurativi, oltre che degli sconti retributivi (15).

Anche il limite massimo di età oltre il quale non è possibile stipulare contratti di apprendistato risulta più elevato per le imprese artigiane (16).

Tali differenze determinano, a loro volta, diversità nella previsione dei livelli d'inquadramento dei lavoratori e delle rispettive mansioni. Nel contratto siglato dalle confederazioni artigiane, in alcuni casi, risulta assente il primo livello d'inquadramento con l'effetto di un

---

#### note

(14) In Emilia Romagna, secondo i dati contenuti nell'Indagine EBER 1995, gli apprendisti costituiscono l'8,8% degli addetti impiegati nel settore artigiano

(15) Si rileva come la durata massima del contratto di apprendistato stipulato da un'azienda metalmeccanica aderente a Confindustria sia di 30 mesi, contro i 4 anni per l'impresa metalmeccanica aderente a Confapi ed i 5 anni dell'impresa artigiana. Analogamente per le imprese chimiche a fronte di una durata massima di 24 mesi per imprese associate a Confindustria e Confapi, si rileva una durata di 5 anni per l'impresa artigiana. Anche per le imprese edili il divario è notevole: 3 anni per Confindustria e Confapi, 4 anni e 6 mesi la durata massima prevista per gli apprendisti assunti in aziende artigiane.

(16) Rispetto alla consueta previsione di 20 anni contenuta nei contratti siglati da Confindustria e Confapi, il limite di età è innalzato a 22 anni per le aziende artigiane del settore chimico e metalmeccanico, 23 anni per quelle del settore edile, 25 anni per il settore legno.

immediato ingresso del lavoratore non qualificato al secondo livello ed un rapido e automatico passaggio al terzo livello. Per contro, nel contratto riguardante la stessa categoria stipulato dalle associazioni aderenti a Confindustria e Confapi si è riscontrata la sussistenza del primo livello (17).

Le ragioni della differenza sono da ricercarsi nel diverso grado di utilizzo da parte delle imprese non artigiane e delle aziende artigiane del contratto di apprendistato. Esso, come è stato detto, è diffusissimo fra le seconde, mentre è praticamente sconosciuto tra le prime. Sono le norme che regolano l'apprendistato a disporre che a conclusione del periodo di tirocinio si realizzi l'ingresso del lavoratore, almeno, al livello corrispondente alla qualifica acquisita (3° livello o categoria). Appare quindi comprensibile come ad un'associazione imprenditoriale composta storicamente, in modo prevalente, da imprese artigiane poco importi, per l'esiguità del numero dei lavoratori concentrati nella prima categoria, cedere alle richieste, provenienti dalle associazioni sindacali, di sopprimere il livello più basso d'inquadramento. Di diverso avviso, invece, saranno Confindustria o Confapi, che vedono tra le proprie fila grandi aziende manifatturiere, nelle quali la maggior parte dei lavoratori sono addetti alle linee di produzione con inquadramento nel terzo livello. Pertanto l'ingresso del lavoratore in azienda o il suo svolgimento di attività semplici, di supporto alla produzione, comporta, per i contratti da loro stipulati, una più lunga permanenza nel primo o nel secondo livello.

---

### 3.2. I contratti a termine.

---

Differenze si riscontrano anche riguardo ad un altro strumento di flessibilità: i contratti a termine. Nel c.c.n.l. per le aziende metalmeccaniche stipulato da Federmeccanica, in ottemperanza all'Accordo del 24 marzo 1993, la percentuale massima di lavoratori che possono contemporaneamente essere in organico con contratti a termine disciplinati da accordi collettivi è del 10% per le unità con meno di 100 dipendenti, contro il 12% previsto dal c.c.n.l. siglato dalla Confapi. La percentuale è ridotta all'8% per le unità con più di 100 dipendenti, con un minimo garantito di 10 contratti a termine, contro il minimo di 12 contratti previsto dal c.c.n.l. Confapi. Per le imprese metalmeccaniche artigiane è stato concordato, ancora una volta, un meccanismo confacente alle dimensioni « tipiche » delle unità associate: un contratto a termine per imprese che occupino fino a 6 dipendenti (permettendo un maggior utilizzo di lavoratori a termine rispetto gli altri c.c.n.l. dei metalmeccanici) e 2 dipendenti per le imprese con più di 6 dipendenti (permettendo un utilizzo maggiore dei contratti a termine fino a che un'impresa non raggiunga il limite occupazionale di 60 dipendenti; tetto che si pone al di fuori della definizione legislativa di impresa artigiana (18)).

---

### 3.3. Il lavoro straordinario, supplementare e notturno.

---

Anche prendendo in esame la disciplina del lavoro straordinario, supplementare e notturno, si ottiene la conferma di una maggiore rigidità di utilizzo per le aziende aderenti a Confindustria, mentre il loro impiego risulta normalmente più libero e meno costoso per le aziende aderenti a Confapi e, soprattutto, per gli iscritti alle confederazioni artigiane (19). Se si valutano, poi, le percentuali di maggiorazione della retribuzione previste per lavoro straordinario, notturno e festivo, si rileva la tendenza delle organizzazioni imprenditoriali

#### note

---

(17) Ciò si è constatato, per esempio, raffrontando i c.c.n.l. per le imprese metalmeccaniche e quelli relativi al settore legno e arredamento.

(18) Di certo la norma, pur essendo favorevole al piccolo imprenditore artigiano, non costituisce un incentivo a rimanere iscritto all'associazione degli artigiani per l'imprenditore che non è più tale a causa del superamento dei limiti legali.

(19) Se si considerano, ad esempio, i contratti per i metalmeccanici si rileva che di fronte ad un utilizzo massimo dello straordinario di 8 ore alla settimana previsto dal contratto siglato da Confindustria, si ha un limite di 10 ore sia per il contratto sottoscritto dalla Confapi che per quello stipulato dalle associazioni degli artigiani. Di fronte ad una prestazione massima annua di lavoro straordinario stabilita dal contratto Confindustria nella misura di 150 ore per lavoratore, che diventano 200 per imprese con meno di 200 dipendenti e 210 per attività di installazione e montaggio, il c.c.n.l. Confapi prevede un massimo di 200 ore annue per lavoratori di produzione e di ben 230 ore per lavoratori non di produzione. Il c.c.n.l. per la categoria metalmeccanica stipulato dalle associazioni delle imprese artigiane prevede limiti annui personali pari a 230 ore per tutti i lavoratori, senza distinzione di mansioni, con possibilità di recupero non retribuito fino ad un limite massimo pari al 20%.

stipulanti ad assecondare le diverse esigenze produttive legate, ancora una volta, alla dimensione media dell'azienda associata. Ad esempio, rispetto a quanto previsto dal contratto per le aziende metalmeccaniche aderenti a Confindustria, per l'imprenditore associato alla Confapi costa meno lo straordinario diurno e fino le 22, del quale, tradizionalmente, fa un più largo utilizzo il piccolo imprenditore, mentre costa di più il lavoro festivo. Alle imprese artigiane, addirittura, costano molto meno il lavoro notturno, il lavoro festivo e lo straordinario festivo, contro una lieve maggiorazione per lo straordinario notturno (20).

**Piccola impresa e  
contrattazione  
collettiva**  
Luca Sgarbi

---

#### 3.4. Flessibilità, monetizzazione delle ferie e retribuzione.

---

Una maggiore flessibilità viene all'artigiano metalmeccanico anche dalla facoltà di monetizzare le ferie oltre i 15 giorni; mentre l'artigiano dell'industria chimica si avvantaggia, a raffronto dell'imprenditore chimico associato a Confindustria o Confapi, per una durata inferiore delle ferie retribuite.

Per l'artigiano chimico risulta meno rigido anche il pagamento della retribuzione, visto che non è tenuto a corrispondere interessi pari al 5% in più del tasso ufficiale di sconto in caso che ritardi il pagamento della retribuzione per più di 10 giorni, come invece previsto nei contratti per le aziende chimiche aderenti a Confindustria e Confapi.

Altre differenze inerenti la retribuzione, così come disciplinata dalla sola contrattazione di categoria, possono essere date dalla diversa distribuzione degli aumenti retributivi previsti in sede di rinnovo contrattuale. Ciò è dovuto, ancora una volta, alle differenze di concentrazione media dei lavoratori nei diversi livelli d'inquadramento (vedi *supra* § 3.1.).

Per il resto, di fronte ad una pressoché totale uguaglianza del trattamento economico di base previsto dai contratti nazionali stipulati dalle diverse organizzazioni imprenditoriali, le eventuali differenze retributive saranno previste dalla contrattazione di secondo livello.

Risulta pertanto « normale » che la retribuzione globale di fatto media nelle grandi aziende sia superiore a quella media delle piccole aziende, e che in mezzo si ponga il trattamento per i lavoratori occupati in imprese artigiane, comprensivo di quanto previsto dalla contrattazione integrativa regionale. Ciò si verifica in conseguenza del fatto che la contrattazione di secondo livello per l'artigianato avviene in sede regionale (21), e quindi comporta un trattamento medio tra quello contenuto nei contratti aziendali ed i minimi di paga base applicati, senza ulteriori elargizioni, in realtà piccole o in situazioni marginali.

---

#### 4. L'importanza delle relazioni industriali nella contrattazione delle imprese minori.

---

Si è detto in precedenza (vedi *supra* § 2.1.) dell'impressione che si ricava nel comparare i contratti collettivi stipulati dalle diverse organizzazioni imprenditoriali, circa una minore importanza delle relazioni industriali e, più in generale, delle norme di garanzia, man mano che si riducono le dimensioni delle aziende associate. Nelle piccole imprese il sindacato ha avuto tradizionalmente riguardo, soprattutto, alla effettività ed al rispetto di poche norme fondamentali, più che all'imposizione di regole di confronto, considerate, rispetto alle garanzie primarie, come una sorta di « sovrastruttura ».

Tuttavia, nel rilevare una « storica » concentrazione dell'azione sindacale nella grande impresa, non si nascondono le tuttora permanenti difficoltà connesse all'esercizio delle ga-

note

---

(20) Oltre che per i metalmeccanici, il lavoro straordinario, notturno e festivo costa generalmente meno all'impresa artigiana anche con riguardo alle norme del contratto tessile-abbigliamento. Nel contratto chimico l'artigiano gode di minori oneri retributivi per il lavoro festivo, a fronte di quelli maggiori per il solo lavoro in turni notturni, che, con tutta probabilità, per la necessità di una complessa struttura organizzativa, non trova largo impiego nel settore artigiano. Inoltre si può avvalere di regimi di orario differenziati per particolari periodi, con il superamento dell'orario contrattuale normale fino ad un massimo di 88 ore annue. Tale « monte ore di flessibilità » è di 96 ore annue nel contratto per gli artigiani del settore tessile e abbigliamento, di 90 ore nel c.c.n.l. del settore legno, mentre è di ben 120 ore per le imprese metalmeccaniche artigiane.

(21) Ai sensi dell'Accordo interconfederale Artigiani del 3-8-1992/3-12-1992 è prevista una struttura contrattuale articolata su due livelli: a) livello nazionale di categoria; b) livello decentrato di categoria, con legittimazione alle sole organizzazioni regionali, le quali, in presenza di aree caratterizzate da elevata concentrazione di imprese di categoria, possono delegare l'esercizio della titolarità contrattuale alle strutture territoriali, salva la validità degli accordi regionali raggiunti.

ranzie primarie del lavoratore, oltre che dei diritti sindacali, quando questi si trovi a convivere strettamente con il datore di lavoro e quando il numero dei dipendenti sia tanto ridotto da non permettere un paritario rapporto di forza (22). Non a caso all'attività del delegato d'impresa o del delegato di bacino previsti dalla contrattazione collettiva artigiana non si accompagna l'attività contrattuale, racchiusa, salvo specifiche deleghe, a livello regionale.

Da parte imprenditoriale, d'altronde, la scelta circa l'associazione cui aderire è indubbiamente condizionata dal tipo e dalla qualità dei servizi offerti dall'organizzazione imprenditoriale. Risulta del tutto evidente come una piccola impresa artigiana cerchi nell'associazione di categoria, in primo luogo, un aiuto concreto per la risoluzione dei quotidiani problemi di gestione ed amministrazione dell'azienda (23). Rivestirà un ruolo secondario l'attività di « influenza » che l'associazione sia in grado di esercitare presso sindacati, enti pubblici, pubblica amministrazione ecc., se non per portare realmente a soluzione problematiche di carattere generale che investano l'intera categoria rappresentata. Viceversa, la grande impresa, l'impresa strutturata, richiede all'associazione di appartenenza non tanto l'erogazione di servizi di consulenza fiscale o amministrativa o tributaria, ma soprattutto che l'associazione si attivi presso enti e pubblica amministrazione al fine di difendere gli interessi propri dell'associata richiedente, insieme a quelli di tutta la categoria. Questa differenza di fondo fa sì che agendo sulla qualità dei servizi offerti alle piccole aziende, oltre che sui caratteri « politici » dell'organizzazione, si sia realizzata una varietà di associazioni delle piccole o piccolissime imprese. In relazione ad esse la dimensione e la forza rappresentativa risultano più che altro congeniali ad un'efficace attività di *lobby* a livello macro-istituzionale, oltre che ad una migliore qualità dei servizi di supporto alle aziende.

Diverso è il discorso per le grandi imprese. Per esse la rappresentatività, l'autorevolezza e la forza d'intervento dell'associazione di appartenenza presso istituzioni nazionali e locali a tutela del singolo associato rappresenta la chiave della scelta tra l'adesione o la mancata adesione. Risulta quindi chiaro come la concorrenza tra le diverse associazioni sia, in questo caso, ristretta a pochissime entità.

Dalla differenza « teleologica » dell'associazionismo delle imprese medio-piccole o artigiane nascono, quindi, alcune delle ragioni della minore importanza o quanto meno della minore attenzione riposta nella contrattazione nazionale. Essa è quindi da ricondurre allo scarso peso che i rapporti sindacali rivestono, agli occhi del piccolo imprenditore, rispetto all'attività di supporto nella risoluzione di altre problematiche.

Viene per altro da domandarsi il motivo per il quale il piccolo imprenditore dovrebbe curarsi di instaurare più mature relazioni industriali, se, da una parte non vi è « tirato per la camicia » dal sindacato, e dall'altra parte è assorbito interamente dalle problematiche connesse alla burocrazia, al fisco, all'accesso al credito.

La risposta, anche in questo caso, risiede nel decentramento della contrattazione, e più in particolare in un coinvolgimento dell'imprenditore nelle relazioni industriali che avvenga su iniziativa del sindacato e che passi anche attraverso l'offerta di « soluzioni » concertate utili all'attività di impresa.

---

#### **5. Conclusioni. Gli enti paritetici come erogatori di servizi e come strumento di sviluppo della flessibilità decentrata e delle relazioni industriali nelle piccole imprese.**

---

È giunto quindi il momento di ricondurre ad un filo comune le osservazioni compiute circa la disciplina contenuta nei diversi contratti nazionali e quelle più generali, riguardanti il ruolo delle relazioni industriali nella piccola impresa.

#### **note**

---

(22) La considerazione, già compiuta da tutti gli autori che si siano occupati nel passato, anche marginalmente, di piccole imprese, rivela per intero la sua drammaticità se valutata alla luce del numero delle realtà minori e dei soggetti sprovvisti di tutela effettiva (cfr. i dati contenuti nella nota n. 4). Secondo quanto rilevato nell'Indagine sulle imprese artigiane, in Emilia-Romagna le imprese artigiane con dipendenti assorbono in media 6,15 addetti ognuna, dei quali 4 sono lavoratori dipendenti. Nella stessa Regione le aziende artigiane con dipendenti che abbiano solo 2 o 3 addetti sono il 32,6%, mentre arrivano addirittura a costituire il 41% del totale quelle con un numero di addetti che varia da 4 a 7.

(23) L'indagine svolta dall'Ente Bilaterale Emilia-Romagna rivela che in questa regione ben l'82,7% delle imprese artigiane con dipendenti intervistate aderisce ad almeno un organismo che fornisce servizi e consulenza. Di tali aziende quelle che aderiscono a più di un organismo sono il 26,6%. Di tutte le aziende intervistate che aderiscono ad almeno un organismo il 91,7% è iscritto ad almeno un'associazione di categoria, il 17,2% è associato a cooperative di garanzia ed il 16,4% a consorzi artigiani.

Si è visto come i contratti nazionali stipulati dalla Confapi ricalchino in modo fedele le disposizioni dei contratti stipulati da Confindustria, almeno nell'impianto organico, differenziandosi quasi esclusivamente in ragione di norme meno onerose per l'imprenditore, soprattutto in materia di rapporti sindacali (24). Si è anche constatato come, in generale, si assista al tentativo, da parte di Confindustria e Confapi, di assecondare le esigenze delle piccole imprese, da una parte mediante la previsione di disposizioni contrattuali che coinvolgano attraverso deleghe i livelli decentrati della contrattazione, e per altro verso prevedendo negli stessi contratti nazionali soluzioni *ad hoc* per le imprese di minori dimensioni.

Dall'altra parte troviamo i contratti stipulati dalle confederazioni artigiane. Essi contengono solo norme di garanzia, più semplici e spesso originali (25), dove l'essenzialità delle disposizioni si accompagna ad un generale maggior favore per l'imprenditore e soprattutto a più ampie possibilità di utilizzare in modo flessibile la forza lavoro. Oltre a ciò la contrattazione nazionale siglata dalle confederazioni artigiane non contiene un'articolata « prima parte » del contratto collettivo, limitandosi essenzialmente a recepire gli accordi interconfederali od a rinviare ad essi ed al sistema di enti paritetici dagli stessi previsti e regolati (26).

Proprio gli enti bilaterali o enti paritetici si sono rivelati nel corso degli anni un valido strumento a sostegno delle relazioni sindacali nelle aziende artigiane. La scelta circa la costituzione di enti paritetici, nonché la loro regolamentazione, costituisce un forte elemento di diversità della contrattazione delle imprese artigiane.

Gli enti paritetici offrono la soluzione ad esigenze contingenti in quanto erogano servizi al lavoratore ed all'impresa, ma costituiscono anche una valida fonte di informazione, oltre che un'occasione di incontro delle opposte organizzazioni non caratterizzata dai rapporti di forza. Come è stato recentemente rilevato (Perulli P. e Sabel C.F., 1996), allo stato attuale gli enti bilaterali sono divisi tra il tradizionale ruolo di « assicurazione », da intendersi come insieme di attività di erogazione di assistenza e protezione del settore artigiano, ed uno di « coordinamento », incentrato sull'attività di « erogazione di servizi di tipo evolutivo ».

Questo secondo « volto » degli enti paritetici sembra possa permettere nel prossimo futuro un ulteriore sviluppo delle relazioni industriali nel settore delle imprese minori, tenuto conto dei progressi già compiuti rispetto quando, anni or sono, venivano posti interrogativi circa il grado di indipendenza della contrattazione nella piccola impresa, confidando nel

---

**note**

(24) Tra le soluzioni originali contenute nei contratti Confapi che non siano già state segnalate troviamo, per l'imprenditore metalmeccanico, la possibilità di recesso in tronco dal rapporto di lavoro, senza obbligo di corresponsione dell'indennità di preavviso, quando il lavoratore abbia presentato le dimissioni. Il punto *e*) dell'art. 60 del c.c.n.l. per le imprese chimiche aderenti alla Confapi prevede, invece, la possibilità che siano i lavoratori assunti con contratto di formazione lavoro o contratto di apprendistato a risolvere il rapporto prima dell'eventuale trasformazione a tempo indeterminato previo obbligo di darne preavviso un mese prima.

(25) Con riguardo alla disciplina del rapporto di lavoro, si segnala una maggiore attenzione da parte dei c.c.n.l. stipulati dalle confederazioni artigiane circa la condizione femminile. Così l'art. 29 c.c.n.l. per gli artigiani metalmeccanici e l'art. 51 del contratto per gli artigiani chimici contengono il divieto di molestie sessuali, con devoluzione, per il primo dei due contratti, ai Comitati paritetici territoriali dei compiti di sensibilizzazione, gestione dei singoli casi ed individuazione dei comportamenti idonei. Sulla stessa linea si muove anche l'art. 50 del c.c.n.l. per gli artigiani della categoria chimica, secondo il quale risulta opportuna la ricerca di soluzioni per superare divisioni professionali tra lavoratori maschi e femmine.

(26) Ai sensi dell'Accordo interconfederale Artigiani del 21 luglio 1988 è prevista la figura del delegato sindacale di bacino, che si avvale di permessi retribuiti con accantonamenti presso un apposito Fondo per la rappresentanza sindacale di bacino. Un analogo fondo (Fondo bilaterale per la salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente ed imprenditoriale) è istituito in maniera paritetica con lo scopo di sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese interessate da sospensioni temporanee per forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'imprenditore ed a sostegno dell'impresa artigiana.

Ai sensi dell'Accordo interconfederale Artigiani del 3-8-1992/3-12-1992 è prevista l'istituzione di un sistema obbligatorio di enti bilaterali paritetici articolato su due livelli, nazionale e regionale. All'interno dell'ente bilaterale si collocano i vari fondi previsti dalla contrattazione intercategoriale ed interconfederale.

Ai sensi dell'Accordo interconfederale Artigiani del 2-2-1993, rivisto, corretto e innovato dal recente Accordo interconfederale Artigianato del 4-5-1995, sono istituiti appositi Fondi bilaterali regionali per la formazione, finanziati con contributo pubblico e con contributo da parte per le aziende in misura fissa per ciascun partecipante alle attività promosse dal fondo.

Ai sensi dell'accordo interconfederale Artigiani del 22-11-1995 (Sicurezza sul lavoro) sono istituiti Organismi Paritetici Territoriali (OPTA), con ambito territoriale coincidente con i definiti bacini, ai fini di promuovere la prevenzione, ai sensi dell'art. 20 D.Lgs n. 626/94. Lo stesso accordo prevede la costituzione di Comitati Paritetici Regionali (CPRA) con sede presso l'Ente Bilaterale Regionale ed un Comitato Paritetico Nazionale per la sicurezza e la salute sul lavoro (CPNA) con sede presso l'Ente Bilaterale Nazionale. E' definita anche la figura del Rappresentante territoriale per la sicurezza per imprese fino a 15 dipendenti, da eleggersi nell'ambito di impresa che occupi almeno 5 dipendenti.

**Piccola impresa e  
contrattazione  
collettiva**  
Luca Sgarbi

ruolo che avrebbero potuto avere in questa operazione di emancipazione proprio gli enti bilaterali (Biagi, 1991).

Si è già rilevato come sia oggi prioritario nelle esigenze delle piccole imprese un qualificato supporto nella risoluzione delle problematiche più contingenti. E proprio gli enti paritetici sempre più possono essere impegnati come « gestori/erogatori di servizi in condizione concorrenziale » (Perulli P. e Sabel C.F., 1996), occupando, con tale attività di consulenza, quello che oggi rappresenta il terreno di confronto delle diverse associazioni imprenditoriali. Insieme ad un coinvolgimento più stringente sui temi della formazione, della sicurezza, della certificazione della qualità e della gestione della previdenza integrativa, gli enti paritetici potrebbero essere utilmente impiegati, in un futuro assai vicino, quali « agenzie » di lavoro interinale (27) per il monitoraggio del mercato del lavoro, l'orientamento scolastico e professionale, la preselezione e l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro (cfr. l'art. 1, comma 13, del D.L. n. 181 del 1996). Pur restando validi gli atti ed i provvedimenti adottati ai sensi delle suddette disposizioni, esse non hanno però trovato conversione nella Legge n. 608 del 28 novembre 1996.

Essi riuscirebbero, con tutta probabilità, ad ottenere nel proprio settore, grazie alla sua profonda conoscenza ed al consenso che li circonda, un livello qualitativo del servizio difficilmente raggiungibile da altri, unendo ad esso le garanzie di un approccio non solamente di mercato, ma anche « solidaristico ».

Si è già rilevato, inoltre, come nella contrattazione nazionale per le imprese artigiane e nelle norme dei contratti siglati da Confindustria e Confapi, non di rado le istanze di flessibilità si risolvano in una generale deregolamentazione, mentre, altre volte, venga assunto a riferimento un unico modello di piccola impresa lontano da quella varietà che concretamente forma lo scenario produttivo. Al riguardo si ritiene che proprio il delineato sviluppo dello « strumento paritetico » rende più probabile, al di fuori dei campi in cui l'ente opera quale erogatore di servizi, la soluzione « decentrata » alle esigenze di flessibilità. Attraverso un coinvolgimento di tutte le parti sociali nella sfida all'innovazione si concretizza una più ampia possibilità di confronto anche sulle questioni più strettamente sindacali e del lavoro. Tutto ciò, naturalmente, comporta una revisione dell'attuale ruolo delle organizzazioni imprenditoriali, che sempre di meno si dovrebbero occupare direttamente dell'erogazione di servizi alle aziende, mentre sempre più si potrebbero concentrare sull'attività di rappresentanza esterna degli interessi delle associate.

Se ciò avvenisse, con tutta probabilità, il ruolo di cogestori degli enti paritetici porterebbe alle organizzazioni imprenditoriali un incremento della rappresentatività e non la temuta perdita, in conseguenza del maggior credito verso i sindacati e dell'innalzamento del numero di aziende interessate ai servizi, anche se offerti indirettamente.

## Bibliografia

- Bellardi L.** (1989), *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, in *DLRI*, n. 42, 2, p. 231 e ss.
- Biagi M.** (1991), *Piccola impresa e contrattazione collettiva: verso l'affermazione di una piena indipendenza?*, in *La Piccola Impresa*, (atti simposio interdisciplinare Bologna, 1990) Jovene, Napoli.
- Brusco S.** (1991), *Quattro modelli di piccola impresa*, in *La Piccola Impresa*, Jovene, Napoli.
- Ente Bilaterale Emilia-Romagna (1995), *Indagine sulle imprese artigiane con dipendenti*, EBER.
- Infocamere, *Movimprese*, II° trimestre 1996.
- Perulli P. e Sabel C.F.** (1996), *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, in *DRI*, 2, p. 27 e ss.
- Perulli A.** (1990), *L'attività sindacale nella piccola impresa*, in *DLRI*, n. 8, p. 163;
- Stolfa F.** (1994), *La vicenda degli enti bilaterali artigiani*, in *DPL*, p. 2517.
- UnionCamere, Banca dati SAST - ISET, dati aggiornati al 30/6/1996.

## note

(27) La possibilità di deroga alla Legge n. 1369 del 1960 non risulta solo un'azzardata ipotesi di lavoro, stante la disposizione contenuta in alcuni decreti più volte reiterati i quali prevedevano convenzioni fra Uffici regionali e provinciali del lavoro, le agenzie per l'impiego, enti pubblici, organismi a partecipazione pubblica e *Enti bilaterali*.

# Il « riconoscimento reciproco » delle Casse edili dopo la legge Merloni

*Michele Miscione*

Sommario

**1.** La moltiplicazione delle Casse edili. **2.** Perché le Casse edili. **3.** Struttura e funzioni delle Casse edili: la teoria del mandato. **4.** La controversa recezione nei decreti delegati in base alla L. 741/1959. **5.** Da dove nasce l'esigenza della « riconoscibilità » tra le varie Casse. **6.** Le responsabilità in caso di mancato riconoscimento reciproco delle Casse edili, ma obbligo di restituire i contributi senza prestazioni. **7.** Generalizzazione dell'obbligo-onere di accantonamento nella Cassa edile. **8.** I dubbi di legittimità costituzionale sull'obbligo-onere di accantonamento (o iscrizione di fatto). **9.** L'automatismo della « legge Merloni ». **10.** La « legificazione per frammenti » e la funzionalizzazione a interessi pubblici; i limiti oggettivi della « legge Merloni » e l'efficacia diffusiva di fatto.

## 1. La moltiplicazione delle Casse edili.

Le Casse edili (Bellardi L., 1995; Bellardi L., 1989) sono organismi di origine sindacale, costituiti e regolati da contratti collettivi, con gestione paritaria fra i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro (1); esse fanno parte del più ampio genere degli « Enti bilaterali (2) », sorti e sviluppati negli ultimi anni specie nell'artigianato (Perulli P. e Sabel C.F., 1996). Le prime e più diffuse Casse edili sono quelle dell'industria (Bellardi L., 1995, pp. 111-120; Di Lella R., 1989, p. 353), previste ora dall'accordo tra Ance, Intersind, Fneal-Uil, Filca-Cisl e Fillea-Cgil del 5 luglio 1995 (3). Il loro fine originario è di mutualizzare per gli operai edili prestazioni (come 13a, ferie, festività, dopo scatti di anzianità) che altrimenti, a causa della grande mobilità da un lavoro all'altro che caratterizza l'edilizia, non si riuscirebbero mai a maturare e sarebbero quasi sempre monetizzate o pagate in tempi anomali. In pratica, gli imprenditori pagano queste prestazioni non direttamente agli operai, ma (in forma di contributi) alla Cassa edile, perché poi la stessa Cassa paghi a tempo debito le prestazioni agli operai.

Dopo il momento di celebrità, dovuta alla contestata generalizzazione in base alla L. 14 luglio 1959, n. 741 (PPP 4), le Casse edili sono state quasi dimenticate dalla giurisprudenza, che dopo se n'è occupata per questioni in definitiva marginali o risalenti ancora alla gestione dei decreti delegati *ex* L. 741/1959. Negli ultimi anni c'è stata una novità, la moltiplicazione in base a diversi contratti collettivi di Casse nuove, senza collegamento fra di loro. A quanto

note

(1) Storicamente, la pariteticità è sorta in forma difensiva per i sindacati e cioè per evitare di « privilegiare e rafforzare la posizione ed il ruolo degli imprenditori a scapito di quello delle organizzazioni dei lavoratori » (Bellardi L., 1995, p. 113).

(2) « Enti (o Fondi o Organismi) paritetici (o bilaterali) », secondo una terminologia più o meno generica che sarà utilizzata in un secondo momento dalla legge (§ 7).

(3) Le Casse edili furono menzionate per la prima volta nel C.c.n.l. del 1950, e si sono ampliate e perfezionate sempre più nei successivi rinnovi (Bellardi L., 1995, p. 113 e ss.).

**Le Casse edili**  
Michele Miscione

sembra, ne esistono oggi una decina di gruppi (4), diversificate in ragione della natura dell'impresa (privata o a partecipazione statale), del tipo e dimensione (piccola o grande, cooperativa, artigiana) (Lagala C., 1992a, p. 44). Questo fenomeno ha comportato difficoltà per garantire ai lavoratori le prestazioni legate al tempo (APE ordinaria e straordinaria, come si vedrà subito), in quanto può succedere che, con il passaggio dall'una all'altra Cassa, il lavoratore non riesca in ciascuna di esse a maturare l'anzianità necessaria, anche se complessivamente l'anzianità è superiore. In tal modo, non dovendo pagare le prestazioni, le Casse edili potrebbero tenersi somme notevoli. Sarebbe necessaria un'unificazione per contratto collettivo, o almeno un coordinamento (5). Anche nell'ultimo contratto collettivo nazionale di categoria il problema di un coordinamento delle varie « famiglie » di Casse edili è stato oggetto di specifica raccomandazione, al duplice fine di generalizzare la tutela per i lavoratori e di perequare i costi delle imprese (6). Ma un accordo risolutore non è stato trovato.

I problemi derivanti dalla moltiplicazione di Casse edili sono rimasti quasi sconosciuti fino a quando sono finiti davanti ai Giudici in due occasioni: una prima fino alla Cassazione, che ha deciso con una sentenza che però non è stata pubblicata sulle riviste giuridiche e ha avuto poca notorietà (7), e una seconda davanti al Pretore di Treviso, con sentenza complessa e controversa, rimasta inedita (8), in cui non si è tenuto conto di quel precedente di Cassazione, né si sa se sia stata impugnata.

I giudici sono stati chiamati a pronunciarsi su casi in cui i lavoratori avevano cambiato Cassa edile o perché avevano cambiato lavoro o solo perché l'impresa aveva cambiato Cassa: in entrambi i casi, poiché per le prestazioni si richiede l'iscrizione attuale, le Casse edili precedenti all'ultima hanno rifiutato le prestazioni per cui si richiede un'anzianità minima e cioè, come s'accennava, l'APE (Anzianità Professionale Edile) sia ordinaria che straordinaria. La prima, l'APE *ordinaria* (Bellardi L., 1995, pp. 129-133; Di Lella R., 1989, pp. 340-341) (9), equivale agli scatti di anzianità degli operai (10), e richiede quindi un biennio d'iscrizione (11); la seconda, l'APE *straordinaria*, è costituita da una somma *una tantum* dovuta al momento del pensionamento in rapporto all'APE ordinaria percepita.

Nel primo dei due casi giudiziali (12), un lavoratore, pur non avendo mai cambiato posto, era passato da una Cassa edile all'altra in quanto l'impresa, essendo artigiana, aveva deciso di iscriversi a una nuova Cassa degli artigiani e che nulla aveva a che vedere con la precedente. Alla cessazione del rapporto il lavoratore ha chiesto all'ultima Cassa edile il pagamento dell'intera APE *straordinaria*, anche per la quota, molto maggiore, maturata nella precedente, facendo una sola domanda all'ultima Cassa anche per le quote maturate presso la precedente. È successo, però, quel che per la verità era facile prevedere: l'ultima

## note

(4) I dati più recenti sono forniti da Bellardi L., 1995, p. 119: su 112 Casse esistenti, 95 sono costituite con l'Ance, 2 con l'Ance e le organizzazioni artigiane, 2 con tutte le organizzazioni, 3 con le cooperative, 5 con le organizzazioni artigiane, 3 con la Confapi, 2 con artigiani e cooperative Confapi.

(5) L'idea di Casse edili unitarie risale agli anni '70, ma ha incontrato sempre difficoltà, fra cui la prima è la « ferma resistenza dell'Ance » (Bellardi L., 1995, p. 119).

(6) Allegato 31 del C.c.n.l. per l'industria edile del 5 luglio 1995 (fra Ance, Intersind, Fneal-Uil, Filca-Cisl e Fillea-Cgil), in *LI*, n. 23-24/1995, qui p. 101. Ma da sempre i sindacati hanno perseguito per le Casse edili gli obiettivi della « diffusione su tutto il territorio nazionale » e della « sostanziale uniformità della loro regolamentazione » (Bellardi L., 1995, p. 112). Nel cit. C.c.n.l. edili si prevedono altri enti bilaterali, oltre le Casse edili, come gli Enti Scuola per la Formazione e i Comitati territoriali per la prevenzione e igiene (un cenno in Acquafredda G., 1995, pp. 2190-2191).

(7) Cass., 15 luglio 1987, n. 6207, in *RFI*, 1987, voce « Lavoro (rapporto) », n. 2785: la sentenza risulta pubblicata solo in massima, ma il testo integrale è nel CD *Juris data* (ed. Giuffrè, 1996).

(8) Pret. Treviso, sent. n. 563/94 del 14/23 giugno 1994, Monaco F. *Est.*, Campion A. (avv. Campion R.) c. C.E.A.P.T. — Cassa Edile e di Assistenza della Provincia di Treviso (avv. Valla), c. C.E.V.A. — Cassa Edile Veneta Artigiana (avv. Fracassi) e c. Maso (avv. Fracassi), ined.

(9) Cfr. anche Pret. Pistoia, 11 luglio 1990, in *TLG*, 1991, p. 363.

(10) Per gli impiegati, quindi, gli scatti di anzianità sono pagati direttamente dai datori di lavoro (Di Lella R., 1989, pp. 3340-3341).

(11) Essa è erogata al lavoratore che in un biennio abbia maturato un'anzianità professionale, *anche in più circoscrizioni territoriali*, pari ad almeno 2.100 ore in base all'accordo ANCE o 1.600 per altri contratti (le « soglie » erano diverse nel caso esaminato da Cass., 15 luglio 1987, n. 6207, cit.). Le prestazioni sono stabilite secondo importi crescenti, in relazione al numero di anni per cui sia stata percepita la prestazione. La Cassa edile d'iscrizione al momento dell'accertamento del requisito, qualora risulti che il lavoratore ha prestato la sua attività nell'ultimo anno presso altre Casse edili della stessa « famiglia » contrattuale, ne dà comunicazione a queste ultime, affinché provvedano a liquidare per il tramite di essa l'importo della prestazione di loro competenza.

(12) Pret. Treviso, sent. n. 563/94 del 14/23 giugno 1994, cit.

Cassa ha pagato soltanto la somma corrispondente al breve periodo d'iscrizione e la prima ha rifiutato di pagare la quota, ben più consistente, relativa al lungo periodo precedente. Il lavoratore allora ha chiamato in causa davanti al Pretore del lavoro di Treviso sia l'ex datore di lavoro sia entrambe le Casse edili, chiedendo una condanna in solido di quanto dovuto a titolo di APE straordinaria per il periodo d'iscrizione alla prima Cassa. Il Pret. Treviso ha respinto le domande nei confronti del datore di lavoro e della seconda Cassa edile, condannando *pro quota* la prima.

L'altro caso, quello di Cassazione, era abbastanza simile ed è stato risolto in modo opposto (13). Due lavoratori avevano lavorato in un biennio prima in una grande impresa e dopo in una piccola impresa edile, con due Casse edili disciplinate da diversi contratti collettivi, e non avevano percepito l'APE ordinaria (scatti biennali per gli operai), che sarebbero riusciti a maturare solo cumulando i due periodi. Inoltre nelle due Casse le « soglie » per l'APE ordinaria erano diverse (2.100 e 1.600 ore nel biennio). La Cassazione ha ritenuto illegittima l'interpretazione estensiva di una clausola tesa a disciplinare i rapporti delle Casse edili dello stesso settore e con unico contratto per risolvere i problemi dei rapporti fra Casse di diversi settori e con più contratti e ha affermato che « il preteso risultato discriminatorio tra i dipendenti delle grandi industrie e quelli delle piccole industrie (cui condurrebbe l'interpretazione restrittiva) trova la sua giustificazione nella diversità dei contenuti dei due contratti collettivi settoriali, i quali disciplinano autonomamente i fatti costitutivi dell'istituto contrattuale ». In particolare, la Cassazione rileva l'assoluta preminenza delle volontà contrattuali nei diversi contratti collettivi, per cui « non è consentita una trasfusione di norme da un settore all'altro senza uno specifico rinvio », né è ammissibile « una sostituzione della volontà del giudice a quella delle parti sociali », anche se « a fin di bene ».

È da presumere quindi che il caso del Pret. Treviso, visto prima, se fosse arrivato fino in Cassazione, sarebbe stato deciso in modo molto diverso.

---

## 2. Perché le Casse edili.

---

Molti dei problemi che riguardano la Cassa edile nascono dall'essere « Ente bilaterale », definizione precisa nel nome ma vaga nei contenuti, non tanto di struttura e formazione, quanto di sostanza giuridica. Il significato principale della Cassa è riposto nel fatto che essa è costituita, opera ed è condizionata dalla dinamica delle relazioni collettive. È il contratto collettivo che ne regola la costituzione, è dal contratto che riceve la fissazione delle finalità da perseguire, è il contratto che assicura i finanziamenti (Bellardi L., 1995, p. 136). Lo stesso metodo *paritetico* di gestione mostra come è sempre la dinamica dei rapporti collettivi che condiziona nel tempo il funzionamento della Cassa.

Gli enti bilaterali nascono da una evoluzione dinamica delle relazioni industriali, chiara espressione della modernizzazione dei sistemi contrattuali: a differenza dei periodi, lontani nella logica ma non tanto nel tempo, in cui i contratti si occupavano prevalentemente delle condizioni economiche minime, nella fase dinamica si instaura un sistema stabile di reciproci rapporti che superi l'episodicità dei rinnovi contrattuali (Napoli M., 1983, p. 225).

All'interno di questo quadro, la particolarità *almeno iniziale* può essere identificata con il fatto che la Cassa edile, pur operando in una dimensione collettiva, è funzionalizzata alla gestione di aspetti del rapporto individuale di lavoro, cioè all'erogazione di prestazioni che costituiscono parte integrante del trattamento economico normativo dei lavoratori (Bellardi L., 1995, pp. 121-136; Bellardi L., 1989, p. 81). Da questa angolazione, cioè dal punto di vista del rapporto individuale, la Cassa si sostituisce all'imprenditore nell'erogazione di prestazioni per le quali l'impresa deve effettuare un accantonamento di quote percentuali sulla retribuzione. Si parla infatti, come si vedrà (§ 3), della Cassa come « mandatario » degli imprenditori e dei lavoratori. In un secondo momento, però, le funzioni si sono sviluppate molto, fino a coinvolgere prestazioni definite « assistenziali » (come si vedrà ancora al § 3). L'importanza della costruzione iniziale, che ne ha costituito il motivo storico, risiede nel fatto che tali prestazioni vengono erogate unitariamente dalla Cassa al lavoratore a fronte di accantonamenti frammentati in ragione della natura del lavoro edilizio, caratterizzato dal succedersi di più rapporti di lavoro, in conseguenza della specificità del ciclo produttivo

---

(13) Cass., 15 luglio 1987, n. 6207, già cit. [in *RFI*, 1987, voce « Lavoro (rapporto) », n. 2785; il testo integrale è nel *CD Juris data*, ed. Giuffrè, 1996].

**Le Casse edili**  
Michele Miscione

(l'apertura e la chiusura del cantiere, lo svolgimento di fasi del processo produttivo affidate a diverse imprese). Questa forma di accantonamento risolve due dei maggiori problemi legati all'attività edile: da un lato assicura la continuità delle prestazioni, dall'altro garantisce la loro non frammentarietà (Bellardi L., 1995, p. 121). Se il processo produttivo frantuma il rapporto di lavoro, la Cassa edile interviene per unificare prestazioni altrimenti frantumate (Napoli M., 1983, p. 227). Ciò avviene per le prestazioni che presuppongono l'occupazione per un tempo minimo nella stessa impresa, come le mensilità aggiuntive e le ferie (che, se liquidate ad ogni cessazione di rapporto, non sarebbero mai usufruibili nei tempi normali e più spesso sarebbero monetizzate) e le indennità connesse con l'anzianità di lavoro (che altrimenti si rischierebbe di non maturare mai). L'autonomia collettiva riesce ad assicurare ai lavoratori, con la Cassa edile, *standards* di prestazioni non difformi da quelli forniti in altri settori produttivi caratterizzati dalla concentrazione e dalla continuità occupazionale.

La molteplicità delle prestazioni, di carattere sia individuale che collettivo, fa emergere le peculiarità di questi organismi, che, pur promanando da una comune matrice sindacale e privata, si occupano in maniera determinante di materie di carattere ormai vicino al pubblico e tendono ad ampliare sempre più il campo d'intervento. La Cassa edile è sì un ente bilaterale, perché nasce dalla contrattazione collettiva e nella sua struttura sono presenti le parti rappresentative dei datori e dei lavoratori, ma la sua storia è più lunga rispetto a quella degli enti bilaterali di cui si parla oggi (14). Questa caratteristica ha permesso di oltrepassare i limiti della struttura consultiva e informativa (sempre nel settore edile, ad esempio, operano comitati bilaterali per la salute e la sicurezza che studiano e ricercano soluzioni per il miglioramento delle condizioni di lavoro), per assurgere quasi al rango di « istituzione » stabile cui fanno riferimento anche altri organismi di natura contrattuale: l'osservatorio previsto dal contratto collettivo degli edili raccoglie importanti dati dalle Casse e dalle scuole ad esse collegate, l'elaborazione dei quali permette di accrescere la conoscenza del settore e di favorire lo sviluppo delle relazioni collettive (Bellardi L., 1995, p. 143; Bellardi L., 1989, p. 165).

Ma vi è una specie di rincorsa fra Casse edili e il più ampio genere degli Enti (o Fondi o Organismi) bilaterali: infatti, come si vedrà (§§ 7 e 10), la più recente legislazione ha dato compiti sempre più ampi a tutti gli Enti bilaterali, con rilievo direttamente pubblicistico (come per i contratti di solidarietà).

È certo però che la Cassa edile è stata una sorta di antesignana degli organismi bilaterali poi sorti soprattutto nel settore artigiano: mentre la Cassa è sorta storicamente per garantire prestazioni stabili agli operai edili, che svolgono lavoro frantumato, gli enti bilaterali dell'artigianato (privo di Cassa integrazione) si sono concentrati, come primo obiettivo, su una sorta di integrazione salariale nei periodi di sospensione del lavoro.

---

### 3. Struttura e funzioni delle Casse edili: la teoria del mandato.

---

Le funzioni delle Casse edili, come in genere degli Enti bilaterali, si sono man mano sviluppate. Al momento, gli interventi possono essere suddivisi in quattro tipi principali: *a*) prestazioni che, senza la Cassa edile, dovrebbero essere pagate direttamente dal datore di lavoro [ferie e festività, mensilità aggiuntive, integrazione dell'indennità di malattia o infortunio (Bellardi L., 1995, p. 124), anzianità di mestiere (Bellardi L., 1995, p. 129 e ss.)]; *b*) prestazioni integrative di carattere assistenziale e previdenziale fornite dalle strutture pubbliche [indennità integrativa di disoccupazione (15), formazione professionale, cure termali, prestazioni sanitarie (Bellardi L., 1995, p. 126)]; *c*) prestazioni di servizi sociali, di per sé non connesse né al rapporto di lavoro né a forme di assistenza o previdenza [soggiorni marini e montani, assegni funerari, borse di studio, servizi di ospitalità, garanzia dei crediti, indumenti di lavoro (Bellardi L., 1995, p. 134 e ss.)]; *d*) attività di carattere prettamente collettivo (Bellardi L., 1995, pp. 136-146; Bellardi L., 1989, p. 156), come la raccolta dei

note

---

(14) Gli Enti bilaterali sono stati previsti anche nel pubblico impiego « privatizzato », per il comparto Regioni-autonomie locali (art. 11, comma 4, CCNL 6 luglio 1995).

(15) In un primo momento erano previsti anche trattamenti di integrazione salariale per sospensione o riduzione d'attività, di cui però le Casse edili non si sono occupate più dopo l'introduzione della speciale Cassa integrazione guadagni (L. 3 febbraio 1963, n. 77 e successive modificazioni e integrazioni): Bellardi L., 1995, pp. 126 e 127.

contributi sindacali di adesione all'organizzazione e le « quote di servizio » (Bellardi L., 1995, p. 138) di finanziamento della Cassa (16).

In base al tipo di prestazioni, si distingue (17) una vera e propria funzione retributiva, in cui la Cassa edile si pone come « *mandataria* del datore di lavoro e dei lavoratori » (18), da una assistenziale e previdenziale, in cui la Cassa interviene per integrare prestazioni appunto previdenziali e assistenziali (19); vi è infine una funzione sindacale (20). S'è fatto osservare però che anche le somme versate alla Cassa edile per integrazione di prestazioni previdenziali (ad esempio per malattia o infortunio) mantengono natura retributiva, « trattandosi pur sempre di benefici di natura privatistica e pattizia, spettanti ai lavoratori in dipendenza del rapporto di lavoro, quali voci facenti parte del complesso retributivo e non di prestazioni previdenziali » (21).

La teoria del mandato è dunque quella che spiega il fenomeno. Se ne traggono diverse e importanti deduzioni: le prestazioni mantengono la natura di credito di lavoro (22) e quindi per esse si applica il rito previsto per le controversie di lavoro (art. 413 c.p.c.) e non per quelle di previdenza (art. 444 c.p.c.) (23), con le diverse regole di competenza; non è possibile l'azione di rivalsa, ammessa solo per gli enti gestori delle assicurazioni sociali (24). Le prestazioni della Cassa edile sono soggette a contributi previdenziali, proprio in ragione della loro natura retributiva (25). Ma hanno natura retributiva anche i contributi pagati alle Casse edili, e in particolare per l'INPS quelli corrispondenti alle « ferie, gratifica e riposi annui » sono soggetti a contribuzione piena, mentre quelli per altri titoli sono assoggettati a contribuzione parziale (15%) *ex art.* 9 del D.L. 29 marzo 1991, n. 103 (conv. con modd. dalla L. 1° giugno 1991, n. 166) (26). Di conseguenza i crediti della Cassa edile, mantenendo natura retributiva, godono dei relativi privilegi (art. 2751-*bis* c.c.) (27).

La conseguenza più importante della teoria del mandato dovrebbe essere la mancanza per la Cassa edile di un diritto autonomo ad esigere l'adempimento dei contributi, con potere di agire in giudizio solo in quanto appunto « *mandatario* » dei datori di lavoro e dei lavoratori (28): ma quest'affermazione dovrebbe avere un valore concreto solo nel caso in cui (§ 7) l'assoggettamento alla Cassa edile derivasse dalla « teoria dell'onere », in cui l'assoggettamento stesso sarebbe preso solo a riferimento di minimo di trattamento e non di

## note

(16) Per la Cassazione (Cass., 6 marzo 1986, n. 1502, pubblicata solo in massima, ma per esteso nel CD *Juris data*, ed. Giuffrè, 1996), le « quote di adesione contrattuale » costituirebbero non una forma di adesione contrattuale e di iscrizione alla Cassa edile, ma « solo una parte dell'unitaria contribuzione dovuta alla Cassa, ricollegandosi alla iscrizione alla Cassa stessa e costituendo parte del « costo » del servizio di stipulazione del contratto collettivo (e degli altri accordi da cui è regolata la Cassa) ».

(17) In tal senso anche Circ. INPS n. 293 dell'8 novembre 1994, in *DPL*, n. 50/1994, p. 3443. Sul punto Stofa F., 1995, p. 555 critica il fatto che l'Istituto non tragga le dovute conclusioni dalla distinzione delle funzioni e cioè che quelle « di natura assistenziale » dovrebbero essere comunque fuori dallo « onere » per sgravi e fiscalizzazione.

(18) Cass., 10 febbraio 1987, n. 1442, pubblicata solo in massima, ma per esteso nel CD *Juris data*, ed. Giuffrè, 1996. La teoria del mandato risale a Cass., 28 aprile 1981, n. 2559 (solo massima). In seguito: Cass., 11 gennaio 1988, n. 77, pubblicata solo in massima, ma per esteso nel CD *Juris data*, ed. Giuffrè, 1996; Cass., 21 dicembre 1991, n. 13834, in *GI*, 1993, I, 1, p. 640, con nota di Piccinini I.; Cass., 21 aprile 1993, n. 4699, pubblicata solo in massima, ma per esteso nel CD *Juris data*, ed. Giuffrè, 1996; Pret. Pistoia, 11 luglio 1990, in *TLG*, 1991, p. 363. *Contra*, Pret. Foggia, 22 febbraio 1989 (in *DPL*, n. 20/1989, p. 1384) ritiene che la Cassa edile non agirebbe quale semplice mandataria, data la sua autonomia: ma l'argomento è irrilevante.

(19) Cass., 21 aprile 1993, n. 4699, cit. (che parla di « prestazioni *lato sensu* "assistenziali" »).

(20) Cass., 13 marzo 1972, n. 734, in *RGI*, 1972, voce « Lavoro (competenza e procedimento) », n. 36; Cass., 10 febbraio 1987, n. 1442, cit.

(21) Cass., 21 dicembre 1991, n. 13834, cit. (ma in *GI*, 1993, I, 1, qui p. 647). Cfr. anche Pret. Chieti, 15 marzo 1985, in *AC*, 1985, p. 1120.

(22) Cass., 8 gennaio 1974, n. 44, appena cit.; Cass., 10 febbraio 1987, n. 1442, cit.

(23) Cass., 11 gennaio 1988, n. 77, cit.; Cass., 21 dicembre 1991, n. 13834, cit.

(24) Pret. Modena, 28 ottobre 1983, in *RCP*, 1984, p. 423.

(25) Pret. Varese, 21 ottobre 1986, in *IP*, 1987, 1561 e in *RFI*, 1987, voce « Previdenza sociale », n. 591; Pret. Lucca, 13 ottobre 1986, in *IP*, 1987, p. 698.

(26) Circ. INPS n. 125 del 5 giugno 1994, in *DPL* n. 26/1994, p. 1671; Circ. INPS n. 192 del 22 luglio 1991, *ivi*, n. 36/1991, p. 2299; Circ. INPS n. 293 dell'8 novembre 1994, *ivi*, n. 50/1994, p. 3443. Critico, con giuste osservazioni cui si rinvia: Lagala C., 1992b, p. 5. V. anche Bertello F., 1990.

(27) Cass., 8 gennaio 1974, n. 44, in *DF*, p. 1974, II, 1040 e in *RGI*, 1974, voce « Lavoro (rapporto) », n. 160; Pret. Padova, 27 febbraio 1980, in *GI*, 1981, I, 2, p. 207; Trib. Cagliari, 24 aprile 1985, in *RGS*, 1986, I, p. 496.

(28) Specialmente Cass., 21 dicembre 1991, n. 13834, cit. (ma in *GI*, 1993, I, 1, qui p. 646).

**Le Casse edili**  
Michele Miscione

iscrizione alla Cassa, salva anche in questo caso la possibilità di « agire in veste di mandatario » (29).

Il mancato pagamento alla Cassa edile dei contributi, che corrispondono a quote di retribuzione dei lavoratori, comporta il reato di appropriazione indebita (30).

In alcune sentenze, tuttavia, si è affermato senza motivazione che, applicandosi sempre il rito del lavoro, le controversie sulle prestazioni delle Casse edili avrebbero natura previdenziale (e non di lavoro), con applicazione con le regole di competenza *ex art.* 444 c.p.c. (31). Per un giudice di merito le prestazioni avrebbero natura previdenziale, e per esse sarebbe applicabile il processo di previdenza e non quello del lavoro, in quanto le Casse edili sarebbero inquadrabili nell'art. 2123 c.c. (32).

Nel tipo normale, per ordinamento interno, l'imprenditore deve pagare ugualmente i contributi alla Cassa edile, anche se ha pagato direttamente le prestazioni ai lavoratori (33); da parte sua, la Cassa edile è obbligata a pagare le prestazioni anche se l'imprenditore non ha pagato i contributi (34), con una sorta di automaticità delle prestazioni simile a quella *ex art.* 2116 c.c.

Proprio per far fronte al principio di automaticità, che presuppone una piena autonomia della Cassa edile e contraddice almeno in parte la teoria del mandato, le penalità previste in caso di ritardo nel pagamento dei contributi hanno natura di interessi corrispettivi e non moratori e quindi non costituiscono reddito soggetto a tassazione (35).

Dal punto di vista giuridico, le Casse edili (o gli Enti bilaterali) si configurano come ente di fatto, simili ma non identiche alle associazioni non riconosciute, con piena capacità processuale in persona di chi per statuto ne ha la rappresentanza (36).

L'obbligo di corrispondere queste prestazioni agli operai edili (perché, come si vedrà al § 4, mediante o una Cassa o un istituto bancario, il versamento è dovuto sempre), fa assurgere la Cassa ad un ruolo quasi istituzionale, che ne stempera, senza eliminarli, i caratteri sindacali, per conferirle quelli di ente integrativo in un determinato settore dell'attività economica (37), nel quale le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei lavoratori concorrono a determinarne l'organo amministrativo. Questa nuova frontiera che si apre per gli enti bilaterali (Perulli P. e Sabel C.F., 1996, p. 27) presenta l'interessante aspetto di vedere riunite alla pari entrambe le parti nell'organo che detiene e amministra il Fondo che con gli accantonamenti si viene a creare: questo particolare aspetto potrà rendere tali enti molto più appetiti e competitivi rispetto ad altri fondi integrativi, e contribuirà sempre più ad affrancare gli enti stessi dalla loro origine contrattuale (e legislativa nella parte in cui i decreti di recepimento *ex L.* 741/1959, come si vedrà al § 4, sono sopravvissuti alle sentenze della Corte Costituzionale nella parte in cui è disposto un obbligo di accantonamento). Tali enti diverranno in sostanza dei gestori istituzionali, secondo una propensione dominante oggi che vede la previdenza pubblica sempre più coadiuvata o sostituita da iniziative particolari e di settore.

#### note

(29) Cass., 21 dicembre 1991, n. 13834, cit. (ma in *GI*, 1993, I, 1, qui p. 646).

(30) Cass. pen., Sez. II, 6 ottobre 1987, in *MGL*, 1988, p. 387; Id., 23 novembre 1993, n. 10683, in *DPL*, n. 7/1994, p. 442.

(31) Cass., 6 marzo 1986, n. 1502, pubblicata solo in massima, ma per esteso nel *CD Juris data*, ed. Giuffrè, 1996; Cass., 10 febbraio 1987, n. 1459, *ivi* (ma quest'ultima sentenza si adegua quasi acriticamente alla n. 1502/1986, unica richiamata).

(32) Pret. Gorizia, 13 ottobre 1980, in *OGL*, 1981, p. 226.

(33) Cass. pen., Sez. II, 12 maggio 1993, ric. Giallini, in *RPE*, 1994, p. 331; Id., 23 novembre 1993, n. 10683, in *DPL*, n. 7/1994, p. 442; Pret. Trieste, 6 giugno 1980, in *PS*, 1980, p. 983; App. Teramo, 30 giugno 1990, in *RFI*, 1990, voce « Lavoro (rapporto) », n. 2044.

(34) Cass., 21 aprile 1983, n. 4699, pubblicata solo in massima, ma il cui testo integrale è nel *CD Juris data* (ed. Giuffrè, 1996).

(35) Cass., 20 aprile 1993, n. 4649, in *Gimp*, 1995, p. 314; Id., 21 aprile 1993, n. 4699, pubblicata solo in massima, ma il cui testo integrale è nel *CD Juris data* (ed. Giuffrè, 1996).

(36) Cass., 6 marzo 1986, n. 1502: la sentenza risulta pubblicata solo in massima, ma il testo integrale è nel *CD Juris data* (ed. Giuffrè, 1996). Sul punto che interessa così è affermato: la Cassa edile è « ente di fatto dotato di autonomia e con attitudine ad essere titolare di rapporti giuridici propri, distinti dai soggetti che ad essa hanno dato vita e da coloro (datori di lavoro e lavoratori) ai quali sono destinati i servizi e le prestazioni che ne costituiscono gli scopi; e ciò a simiglianza delle associazioni non riconosciute, pur senza identificarsi in queste. Corretta quindi l'affermazione del Tribunale circa la capacità processuale della Cassa a stare in giudizio in persona dell'organo (Presidente) che ne ha, per Statuto, la rappresentanza legale ».

(37) Trib. Lanciano, 27 ottobre 1986, in *ND*, 1987, I, p. 308.

## 4. La controversa recezione nei decreti delegati in base alla L. 741/1959.

In occasione della L. 14 luglio 1959, n. 741 le Casse edili, per prestazioni strettamente individuali (ferie, gratifica natalizia e festività), hanno avuto in giurisprudenza un momento di grande notorietà, che ha costituito l'occasione di un approfondimento teorico. Con la L. 741/1959, come noto, furono « legificati » gli accordi economici e i contratti collettivi, anche intercategoriale, stipulati dalle associazioni sindacali anteriormente alla data di entrata in vigore della legge e recepiti (con uno speciale procedimento) nei decreti delegati entro i quindici mesi successivi, in base alla modifica apportata poi dalla L. 1 ottobre 1960, n. 1027 (nella parte rimasta in vigore dopo gli interventi della Corte Costituzionale).

I dubbi riguardanti questa normativa non tardarono ad affacciarsi anche per le Casse edili, perché di fatto, pur se l'intento formale era diverso, si finiva con l'invadere il campo riservato dal costituente alle associazioni sindacali (Rubino G., 1962, p. 810). Infatti, con la tecnica del rinvio *integrale* (attraverso la formula dell'articolo unico, per cui l'intero contratto era annesso al decreto), era facile oltrepassare la delega della L. 741/1959 di « assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo ai lavoratori », estendendo l'obbligatorietà alle discipline più svariate, quali il tentativo di conciliazione, la costituzione delle commissioni interne, ecc.

Il problema ha assunto una particolare rilevanza proprio per gli edili, in quanto, proprio per la tecnica del rinvio integrale, con l'intero contratto di categoria è stata recepita (in D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032) anche la norma contrattuale che poneva l'obbligo d'iscrizione alle Casse edili (art. 62 del C.c.n.l. 24 luglio 1959). Con questa norma, l'iscrizione alle Casse edili sarebbe stata resa obbligatoria per tutti gli imprenditori, anche non iscritti alle associazioni stipulanti, con l'obbligo di pagare i contributi determinati dai singoli accordi provinciali integrativi e con le conseguenti sanzioni in caso di inadempienza.

La delicata questione, che coinvolge direttamente aspetti « caldi » di politica sindacale, è stata risolta in modo chiaro e definitivo dalla Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità per eccesso di delega del D.P.R. 1032/1960 nella parte in cui rendeva obbligatoria « *erga omnes* » l'iscrizione alle Casse edili, mentre è stata salvata la parte in cui imponeva gli accantonamenti per ferie, gratifica natalizia e festività « presso un istituto bancario », in quanto strumentale per garantire i minimi di trattamento (38). Si è ritenuto che l'art. 62 del C.c.n.l. 24 luglio 1959 (recepito nel D.P.R. 1032/1960) non garantisse diritti e obblighi per i singoli lavoratori e datori di lavoro, ma si rivolgesse e vincolasse solo le associazioni sindacali come tali: pertanto la Corte Costituzionale ha affermato che l'istituzione delle Casse edili e l'obbligo di iscriversi e versare solo ad esse i contributi non tendevano a garantire i minimi di trattamento economico e normativo ed erano quindi fuori della delega della L. 741/1959.

La conclusione si è resa necessaria in quanto un obbligo d'iscrizione alle Casse edili, che sono di origine esclusivamente sindacale, avrebbe comportato la lesione del principio fondamentale di libertà sindacale, fatto salvo invece con l'obbligo di accantonamento presso un istituto bancario. Successivamente il principio è stato più volte riaffermato dalla Corte Costituzionale per contratti collettivi di diverso livello, sempre sulle Casse edili (39).

## note

(38) Corte Cost., 13 luglio 1963, n. 129, in *DL*, 1963, II, p. 269 (con nota di d'Harmant François A.), in *MGL*, 1963, p. 262 (con nota di Zangari G.), in *RGL*, 1963, II, p. 496 (con nota di Ferrucci B.), in *GCost*, 1963, p. 1440 (con nota di Paladin L.) e in *RIPS*, 1963, p. 1128 (con nota di Crisci N.). Per la successiva giurisprudenza costituzionale, si rinvia all'annota seguente.

(39) Corte Cost., 2 aprile 1964, n. 31, in *FI*, 1964, I, c. 871; Id., 23 giugno 1964, n. 59, in *GI*, 1964, I, 1, p. 1089; Id., 10 novembre 1964, n. 78, *ivi*, 1965, I, 1, p. 345; Id., 12 novembre 1964, n. 79, in *FI*, 1964, I, c. 1913; Id., 26 novembre 1964, n. 97, in *GI*, 1965, I, 1, p. 345; Id., 9 giugno 1965, n. 43, *ivi*, 1965, I, 1, p. 1366; Id., 27 dicembre 1965, n. 100, *ivi*, 1966, I, 1, p. 682; Id., 23 maggio 1966, nn. 47 e 48, *ivi*, 1966, I, 1, p. 1554; Id., 10 giugno 1966, n. 57 (ord.), in *RP*, 1966, II, p. 661; Id., 19 novembre 1966, n. 114 (ord.), *ivi*, 1966, II, p. 1350; Id., 4 aprile 1967, n. 41, in *FI*, 1967, I, c. 1117; Id., 9 giugno 1967, n. 73, *ivi*, 1967, I, c. 1674; Id., 8 luglio 1967, n. 99, *ivi*, 1967, I, c. 1673; Id., 12 luglio 1967, n. 107, *ivi*, 1967, I, c. 1673; Id., 17 marzo 1969, nn. 33 e 34, *ivi*, 1969, I, c. 1349; Id., 14 maggio 1969, n. 95 (ord.), in *RGI*, 1969, voce « Lavoro (contratto collettivo di) », n. 89; Id., 18 maggio 1970, n. 71, in *FI*, 1970, I, c. 1540; Id., 9 luglio 1970, n. 126, in *GI*, 1970, I, 1, p. 1745; Id., 18 novembre 1970, n. 162, in *RGI*, 1970, voce « Lavoro (contratto collettivo di) », n. 31; Id., 4 marzo 1971, n. 42, in *FI*, 1971, I, c. 1147; Id., 11 maggio 1971, n. 101, *ivi*, 1971, I, c. 1748; Id., 21 dicembre 1972, n. 185, *ivi*, 1973, I, c. 926; Id., 12 novembre 1974, n. 258, in *GI*, 1975, I, 1, p. 578. In seguito, è stata ritenuta non più necessaria una specifica sentenza della Corte Costituzionale per ogni legge delegata, in quanto l'eccesso di delega è questione di mera interpretazione, che può essere rimessa al giudice ordinario (la sentenza della svolta, *non su Cassa edili*, è Corte Cost., 29 maggio 1974, n. 150, in *FI*, 1974, I, c. 1882). In specifico,

**Le Casse edili**  
Michele Miscione

Al di là della motivazione formale, la Corte Costituzionale ha voluto tutelare la c.d. « libertà sindacale negativa », sia per datori che per lavoratori, di aderire o non aderire ad una associazione sindacale, senza alcun effetto discriminatorio (artt. 18, 39 e 41 Cost.). Per questo sono state dichiarate illegittime per eccesso di delega tutte le norme dei decreti delegati emanati in base alla L. 741/1959, che coinvolgessero direttamente le associazioni sindacali, mentre, con la teoria della stretta strumentalità al trattamento economico e normativo, sono state salvate le norme non proprio di carattere economico e normativo (come quella che pone l'obbligo di accantonamento presso istituto bancario) ma che, senza coinvolgere i sindacati, garantivano meglio le prestazioni dei lavoratori.

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, in seguito a detta pronuncia, inviò agli Ispettorati del lavoro le circolari n. 25 del 10 agosto e n. 27 del 29 agosto 1963, comunicando la illustrata decisione della Corte Costituzionale ed impartendo disposizioni che, nelle intenzioni, avrebbero dovuto regolare il nuovo stato di fatto. Era necessario vigilare per l'applicazione dell'art. 34, comma 10°, del C.c.n.l. 24 luglio 1959 (reso *erga omnes* dal D.P.R. 1032/1960 e fatto salvo dalla Corte Costituzionale), denunciando gli imprenditori che non provvedessero all'accantonamento degli importi della percentuale del trattamento economico per ferie, gratifica natalizia e festività « presso un istituto bancario », a scelta dello stesso imprenditore. Le circolari precisavano anche che, pur dopo la sentenza n. 129 della Corte Costituzionale, rimanevano legittimi gli accantonamenti presso le Casse edili. Già all'indomani della loro emanazione, le circolari vennero tacciate di « fretteolosità e incoerenza » (Crisci N., 1963, p. 1133), perché nel dettare l'obbligo non definivano le modalità di effettuazione di tali versamenti, ma lasciavano contraddittoriamente alla contrattazione territoriale la loro determinazione, ingenerando differenze notevoli da luogo a luogo; e neppure disponevano sul « come » vigilare su quello che sembrava l'imperativo categorico di tale adempimento, e cioè che non si producesse « alcun aggravio di spesa, né decurtazione di salario a danno del lavoratore ».

Ancor oggi rimane il problema dell'efficacia soggettiva dell'obbligo del datore di lavoro di accantonamento presso la Cassa edile, nell'inattuazione dell'art. 39 Cost. e nel regime di libertà sindacale che non impone all'imprenditore di iscriversi alla Cassa. L'obbligo di accantonamento presso un istituto di credito ai sensi dell'art. 34 C.c.n.l. 24 luglio 1959 è sempre in vigore, ed in caso di violazione si risponde penalmente ai sensi degli artt. 1 e 8, L. 741/1959 (40); né il reato è escluso dalla diretta corresponsione ai lavoratori delle somme dovute e mutualizzate nella Cassa (41), il reato, di natura permanente, non è stato depenalizzato (42).

---

#### 5. Da dove nasce l'esigenza della « riconoscibilità » tra le varie Casse.

---

Si può facilmente presumere che comunque la L. 741/1959 ha avuto un effetto diffusivo anche al di là degli stretti obblighi di legge, perché, perdurando l'obbligo di accantonamento, sicuramente l'iscrizione a una Cassa edile, con esperienza, tecnica raffinata e organizzazione pronta, di fatto poteva e può risultare più semplice dell'accantonamento in una banca, con cui concordare uno specifico e sofisticato contratto, probabilmente più oneroso. Si può dire quindi che le Casse edili hanno avuto un grande sviluppo attraverso la

#### note

quindi, è stata ritenuta non più necessaria una sentenza della Corte Costituzionale rispetto ai contratti collettivi provinciali sulle Casse edili resi *erga omnes* in base alla L. 741/1959, e sufficiente la disapplicazione da parte del giudice ordinario. In tal senso, specificamente per le Casse edili: Corte Cost., 12 marzo 1975, n. 65, in *FI*, 1975, I, c. 1040; Corte Cost., 20 luglio 1978, n. 76 (ord.), *ivi*, 1978, I, c. 2364. La questione è quindi scomparsa dai *Repertori* di giurisprudenza.

(40) Cass. pen., 26 luglio 1965, ric. Vinci, in *GP*, 1966, II, p. 173; Id., 29 novembre 1965, ric. Godone, in *RGI*, 1966, voce « Lavoro (contratto collettivo di) », n. 142; Id., 15 febbraio 1966, ric. D'Attardi, *ivi*, 1966, voce « Lavoro (contratto collettivo di) », nn. 143 e 144; Id., 15 giugno - 29 dicembre 1973, *ivi*, 1974, voce « Lavoro (contratto collettivo di) », n. 2- *bis*; Id., Sez. III, 5 aprile 1976, n. 921, ric. Finaldi, in *MGL* 1977, p. 516; Id., Sez. III, 12 agosto 1986, n. 8201; Id., Sez. II, 11 ottobre 1986, ric. Margagnani; Id., Sez. III, 2 febbraio 1990, ric. Corda, in *CP*, 1991, p. 1105 (solo massima); Id., Sez. III, 28 marzo 1990, n. 4272; Id., Sez. II, 23 novembre 1993, n. 10683, in *DPL*, n. 7/1994, p. 442.

(41) Cass. pen., 21 gennaio 1966, ric. Terrizzi, in *RGI*, 1966, voce « Lavoro (contratto collettivo di) », n. 145; Id., 20 gennaio 1967, in *RGI*

(42) Cass. pen., Sez. III, 1<sup>a</sup> dicembre 1986, in *CP*, 1988, p. 692 (solo massima).

L. 741/1959, anche dopo le dichiarazioni di parziale incostituzionalità, e realizzano bene gli interessi degli operai edili.

Le complicazioni sono nate dopo, quando, oltre la grande famiglia di Casse edili dei sindacati maggiori (c.d. accordo ANCE tra ANCE, INTERSIND e FLC), sono sorte nuove Casse edili senza alcun collegamento fra loro, che finivano per tornare a frantumare quel rapporto, che proprio le Casse edili avrebbero dovuto unificare. Gli operai edili tornano al rischio di perdere le prestazioni legate al tempo, come l'APE ordinaria o straordinaria, non solo perché cambiano i datori di lavoro, ma perché cambiano le Casse edili, magari con lo stesso datore di lavoro. Il problema di un collegamento contrattuale fra le Casse edili autonome, per garantire le prestazioni agli operai, è indicato come « riconoscimento ».

Naturalmente la via migliore per risolvere il problema del « riconoscimento reciproco » delle Casse sarebbe stata quella per così dire naturale, e cioè il contratto. Ma l'accordo è mancato, per motivi fra i quali non può escludersi un pizzico di corporativismo. Né si può pensare, tenendo separate le Casse, di risolvere tutto con una riunificazione del mercato edile con imprese di dimensioni tali da garantire lavoro stabile a tempo indeterminato (Napoli M., 1983, p. 234): una situazione del genere era e resta realisticamente improbabile, ma comunque resta l'intrinseca contraddittorietà del fatto che il moltiplicarsi delle Casse edili ha tornato a frantumare proprio quel che le stesse Casse dovevano unificare.

Generalmente è previsto un procedimento di erogazione unitaria dell'APE ordinaria « per il tramite » della Cassa edile di iscrizione al momento della maturazione del diritto, che potrebbe far presupporre già un coordinamento e un riconoscimento reciproco; ma è un'impressione sbagliata, perché questo procedimento vale solo per la Cassa edile sorte e disciplinate dallo stesso contratto collettivo. Ad esempio, nell'accordo ANCE (ma negli altri accordi istitutivi di Casse edili vi sono clausole simili) si prescrive un obbligo, per le sole associazioni nazionali stipulanti, di « studiare » il modo di ottenere un'unica e contestuale erogazione da parte della Cassa di iscrizione, qualora nell'ultimo anno del biennio le prestazioni siano state effettuate presso più Casse edili. Pertanto la clausola non permette una liquidazione unitaria fra Casse di diverse famiglie contrattuali (43).

La necessità di coordinamento si presenta ancora maggiore rispetto all'APE *straordinaria*, erogata *una tantum* ai lavoratori, in caso di pensionamento per vecchiaia o anzianità, che abbiano percepito un certo numero di erogazioni APE ordinaria. Trattandosi di una prestazione da erogarsi alla fine della vita lavorativa, è scontata la necessità di considerare diversi periodi versati presso varie Casse edili. Anche in questo caso i contratti prevedono che la « erogazione » sia a carico della Cassa presso cui il lavoratore è iscritto al momento dell'evento (44), mentre l'« onere » della prestazione è ripartito tra le Casse che negli ultimi anni hanno concorso alle prestazioni di APE ordinaria. Si potrebbe pensare allora ad una sorta di « ricongiunzione » dei contributi, ma, come per l'APE ordinaria, anche per quella straordinaria questo procedimento di coordinazione vale solo per le Casse nate e disciplinate dallo stesso contratto collettivo.

In mancanza di specifici accordi di collegamento, la soluzione ai problemi derivanti dalla moltiplicazione di Casse edili dev'essere cercata attraverso i principi generali. Si può già anticipare che, senza una normativa specifica, il fine di tutela dei lavoratori non sarebbe certamente garantito, ma le Casse edili dovrebbero comunque restituire i contributi corrispondenti alle mancate prestazioni. E una normativa specifica c'è, anche se formalmente limitata ai lavori pubblici, ed è la « legge Merloni ».

---

#### 6. Le responsabilità in caso di mancato riconoscimento reciproco delle Casse edili, ma obbligo di restituire i contributi senza prestazioni.

---

Il primo problema da porsi è se l'imprenditore, che ha cambiato Cassa edile, possa essere ritenuto responsabile per il mancato pagamento delle prestazioni. O, più in specifico, se l'imprenditore possa essere ritenuto responsabile per aver cambiato Cassa edile, transitando tra due o più Casse prive di raccordo contrattuale.

In generale, in base alla disciplina contrattuale comune alle varie Casse edili, una responsabilità del datore di lavoro nei confronti dei lavoratori va tuttavia esclusa, in caso di

---

(43) Cass., 15 luglio 1987, n. 6207, cit.

(44) Il conteggio dei vari periodi è affidato all'ultima Cassa, la quale deve poi comunicare alle Casse pregresse quanto di loro spettanza, affinché provvedano alla liquidazione della loro parte.

**Le Casse edili**  
Michele Miscione

adempimento e forse perfino di inadempimento dell'obbligo di accantonamento: nel primo caso, il regolare ed esatto accantonamento presso la Cassa estingue in capo all'imprenditore la funzione di « mandatario » (45) (simile al « sostituto d'imposta » Irpef). E l'imprenditore deve pagare ugualmente i contributi alla Cassa edile, anche se ha pagato direttamente le prestazioni ai lavoratori (46). Ma probabilmente non è prospettabile una responsabilità neppure in caso di inadempimento all'obbligo di accantonamento, in quanto, come s'è già visto (§ 3), nel tipo generale la Cassa edile è soggetta a un'automaticità delle prestazioni simile a quella *ex art. 2116 c.c.*, per cui la Cassa deve le prestazioni anche se l'imprenditore non ha pagato i contributi (47). Diversamente argomentando, se si volesse sostenere il permanere di una responsabilità del datore *pro soluto*, quale garante della corresponsione effettiva dei trattamenti erogati dalla Cassa, si finirebbe con il vanificare la sostanza stessa del meccanismo giuridico.

Il dubbio su una responsabilità del datore può sorgere solo per la decisione di cambiare Cassa edile, passando ad altra non collegata, che può impedire ai lavoratori di conseguire le prestazioni collegate al tempo, come l'APE ordinaria o straordinaria. Ma la libertà d'iscrizione alle Casse edili costituisce una manifestazione della più ampia libertà sindacale (artt. 18, 39 e 41 Cost.), che non può essere sanzionata né tanto meno limitata, com'è dimostrato dall'esperienza della L. 741/1959 (§ 4). Forse si può dire che il cambiamento di Cassa edile comporta una modifica *in pejus* per i lavoratori, ma questo peggioramento dipende non tanto dalle decisioni dell'imprenditore, quanto soprattutto dalla mancanza del « riconoscimento reciproco » fra le varie Casse edili. Comunque, anche ad ammettere una modifica *in pejus*, la decisione dell'imprenditore di cambiare Cassa edile resta legittima e insuscettibile di responsabilità, perché prevale il principio di libertà. L'iscrizione ad organismo di origine e struttura sindacale, come la Cassa edile, non può essere limitata.

A una conclusione diversa si potrebbe giungere solo se l'imprenditore decidesse di lasciare una Cassa edile « affidabile » e di iscriversi a una Cassa completamente inaffidabile, in quanto sorta e disciplinata da contratto collettivo stipulato da sindacati non genuini o in quanto notoriamente dissestata. Ma, come si vede, sono casi marginali e forse teorici. Similmente l'imprenditore sarebbe responsabile se, cambiando banca di accantonamento (secondo l'obbligo residuo *ex art. 62 del C.c.n.l. 24 luglio 1959*, recepito nel D.P.R. 1032/1960: § 4), impedisse la maturazione dell'APE ordinaria o straordinaria.

Bisogna chiedersi anche se l'ultima Cassa edile possa essere dichiarata responsabile per le prestazioni delle Casse edili di precedente iscrizione, appartenenti ad altro sistema contrattuale e comunque prive di raccordo contrattuale. Il fatto di discendere da famiglie contrattuali diverse rende le varie Casse edili incompenetrabili, in mancanza di un reciproco accordo di riconoscimento. Non è prospettabile quindi una responsabilità dell'ultima Cassa edile per quanto dovuto dalle pregresse Casse, perché non si può essere responsabili dell'attività di un estraneo. Non serve neppure la Commissione Nazionale per le Casse edili, preposta al controllo dell'attività delle Casse edili dell'accordo ANCE (Bellardi L., 1995, p. 117), perché anche quest'organismo funziona solo fra i diretti vincolati al contratto e quindi solo fra le Casse edili della stessa « famiglia » contrattuale.

Le stesse considerazioni possono farsi valere, sempre in mancanza di « riconoscimento reciproco », per disconoscere qualsiasi obbligo *pro quota* per l'APE ordinaria e/o straordinaria in capo *non* all'ultima Cassa edile ma a quelle di precedente iscrizione. Se infatti è vero che i contratti collettivi parlano di « liquidazione per tramite » della Cassa edile di ultima iscrizione, con esplicito riconoscimento di un « debito » di quest'ultima rispetto al totale, tuttavia la regola vale solo per le Casse disciplinate dallo stesso contratto collettivo e non è indirizzata — né sarebbe possibile in modo unilaterale — a disciplinare i rapporti fra Casse di diversi contratti (48). Inoltre, nella disciplina comune alle varie Casse, l'iscrizione al momento di maturazione del diritto costituisce elemento costitutivo della fattispecie, in

## note

(45) Conforme, esclude l'azione nei confronti dell'imprenditore soggetto alla Cassa edile (anche se con argomenti non convincenti): Pret. Foggia, 22 febbraio 1989, in *DPL*, 1989, p. 1384.

(46) Come s'è già visto al § 3, con la seguente giurisprudenza: Cass. pen., Sez. II, 12 maggio 1993, ric. Giallini, in *RPE*, 1994, p. 331; Id., 23 novembre 1993, n. 10683, in *DPL*, n. 7/1994, p. 442; Pret. Trieste, 6 giugno 1980, in *PS*, 1980, p. 983; App. Teramo, 30 giugno 1990, in *RFI*, 1990, voce « Lavoro (rapporto) », n. 2044.

(47) Si rinvia comunque a Cass., 21 aprile 1983, n. 4699, pubblicata solo in massima, ma il cui testo integrale è nel CD *Juris data* (ed. Giuffrè, 1996).

(48) Cass., 15 luglio 1987, n. 6207, in *RFI*, 1987, voce « Lavoro (rapporto) », n. 2785: la sentenza risulta pubblicata solo in massima, ma il testo integrale è nel *Juris data* (ed. Giuffrè, 1996).

mancanza della quale pertanto il diritto non può sorgere. Ne deriva che il Pretore di Treviso, nel primo dei due casi da cui s'è tratto spunto, pur rispondendo ad una giusta regola di buon senso nel condannare la Cassa edile precedente (e non quella di ultima iscrizione) a pagare al ricorrente la quota di APE straordinaria maturata durante la sua iscrizione, ha forzato la previsione dei contratti.

In ogni caso, le regole procedurali previste per una Cassa edile non possono valere per le altre. In particolare, se nell'ordinamento interno è previsto che, per ottenere l'APE straordinaria, è necessaria a pena di decadenza (49), una domanda entro sei mesi, la domanda fatta all'ultima Cassa edile non può valere nei confronti delle precedenti ed ha significato solo vagamente equitativo la considerazione saggia ma priva di fondamento, fatta nella sentenza del Pret. Treviso vista all'inizio (50), per cui l'effettuare tante comunicazioni quante sono state le Casse edili d'iscrizione si risolverebbe in un adempimento « eccessivamente vessatorio » per il lavoratore. Comunque non c'è nulla di vessatorio nell'imporre più domande, semmai quel che stona è l'incertezza. L'onere della domanda entro un certo termine non è adempiuto con la presentazione a una sola Cassa edile, che, in mancanza di reciproco riconoscimento, non ha alcun obbligo verso le altre Casse di diverso ceppo contrattuale.

In mancanza di responsabilità della Cassa edile precedente a quella di ultima iscrizione, si verifica tuttavia, a seguito del mancato pagamento APE, un indebito (art. 2033 c.c.) o un arricchimento senza giusta causa (art. 2041 c.c.). La retribuzione, nel corso del rapporto, viene decurtata della quota che il datore versa alla Cassa con la specifica destinazione di accantonamento in favore del lavoratore. Mantengono natura retributiva non solo le quote accantonate dagli imprenditori, ma anche le prestazioni pagate dalle Casse edili; il mancato pagamento dei contributi alla Cassa edile comporta il reato di appropriazione indebita; i crediti mantengono i privilegi delle retribuzioni (§ 3). Quelle quote competono dunque ai lavoratori, e non alle Casse. Proprio la teoria del mandato, con cui viene spiegato il fenomeno (sempre § 3), fa capire che le Casse edili gestiscono denaro altrui, che non diventa mai proprio, denaro che viene dato dagli imprenditori e dai lavoratori per la realizzazione dei fini concordati. Questo denaro dato dai mandanti dev'essere restituito, in caso di mancata realizzazione dell'incarico.

Per la restituzione è necessaria la prova della mancata utilizzazione di quei contributi. Deve trattarsi allora di contributi precisamente e strettamente finalizzati a un certo scopo, che non si realizza (51). Ad esempio, se nell'ordinamento interno della Cassa edile è previsto che una quota è destinata *unicamente* per l'APE ordinaria e straordinaria, che poi non vengono corrisposte, la restituzione è dovuta; ma se quella quota è destinata anche ad altri scopi, o è destinata genericamente a tutti o a molti degli scopi della Cassa, la restituzione diventa problematica e forse impossibile, perché si potrà eccepire l'utilizzazione per gli altri scopi. Una risposta potrà essere data solo con l'esame dell'ordinamento interno della Cassa edile. Occorre poi precisare. Il mandato è plurimo, perché dato sia dall'imprenditore, sia dai lavoratori (ad esempio, per pagare o ricevere attraverso le Casse edili gli scatti di anzianità o le ferie, che altrimenti sarebbero troppo frazionate o non sarebbero maturate), ma il denaro è *solo* dei lavoratori. L'imprenditore paga alla Cassa, perché la Cassa paghi i lavoratori: sono somme che hanno e conservano natura retributiva (sempre § 3). Pertanto, in caso di mancato pagamento delle prestazioni, i contributi non utilizzati vanno restituiti *tutti* ai lavoratori: solo questi ultimi hanno la legittimazione attiva per un'azione di indebito (o di arricchimento).

Nonostante l'origine contrattuale, non siamo di fronte ad una forma di assicurazione privatistica, con l'alea di un evento di cui sia incerto l'*an* e il *quando*, evento contro cui ci si cautela scaricando sull'assicuratore il rischio, dietro pagamento di un premio, e del quale

## note

(49) Va ricordato che l'estensione *erga omnes* con D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032 (in base alla L. 741/1959) di un termine di decadenza, previsto nel C.c.n.l. 24 luglio 1959 per gli edili, è stata dichiarata illegittima per eccesso di delega: Corte Cost., 23 maggio 1966, n. 45, in *GI* 1966, I, 1, p. 1554. Cfr. anche Cass., 13 maggio 1978, n. 2343, in *RFI*, 1978, voce « Lavoro (contratto) », n. 36; Id., 25 maggio 1978, n. 2655, *ivi*, 1978, voce cit., n. 52.

(50) Pret. Treviso, sent. n. 563/94 del 14/23 giugno 1994, Monaco F. *Est.*, Campion A. (avv. Campion R.) c. C.E.A.P.T. — Cassa Edile e di Assistenza della Provincia di Treviso (avv. Valla), c. C.E.V.A. — Cassa Edile Veneta Artigiana (avv. Fracassi) e c. Maso (avv. Fracassi), ined.

(51) In modo simile, è stato ritenuto indebito, con obbligo di restituzione, il contributo pagato all'INPS per il Fondo di garanzia TFR (art. 2, L. 29 maggio 1992, n. 297) in favore dei soci di cooperative di produzione e lavoro, cui sono state negate le prestazioni (Corte Cost., 20 luglio 1995, n. 334, in *LG*, n. 3/1996, p. 233, con nota di Pizzoferrato A.; Corte Cost., 5 febbraio 1996, n. 30, in *D&L*, n. 3/1996, p. 615).

**Le Casse edili**  
Michele Miscione

si godranno i benefici solo nel caso si verifichi l'evento assicurato (art. 1882 c.c.). In questo caso la generica natura di previdenza integrativa assunta dalla Cassa edile non giustifica una tale metamorfosi, ma ne ribadisce la funzione di corrispondere somme di natura retributiva per eventi *certi* per tutti i lavoratori (come l'anzianità o la cessazione del rapporto).

#### 7. Generalizzazione dell'obbligo-onere di accantonamento nella Cassa edile.

L'obbligo (o meglio *onere*, come si vedrà) di accantonamento, anche se non proprio d'iscrizione alle Casse edili, s'è generalizzato: è questo un dato da cui bisogna partire per capire se sia legittimo, opportuno o necessario un coordinamento fra le Casse delle varie famiglie contrattuali.

I tempi della diretta estensione « *erga omnes* » mediante la L. 741/1959, che tante polemiche aveva creato e che alla fine è stata « bocciata » dalla Corte Costituzionale (§ 4), sono veramente lontani. Oggi l'estensione *erga omnes* è attuata in modo più sofisticato, in via non diretta, ma indiretta (52), in particolare per le sanzioni « premiali » o « promozionali », suscettibili di grandi sviluppi (Ghera E., 1979, p. 362 e ss.; qualche spunto anche in Vallebona A., 1995, p. 34; Pedrazzoli M., 1995, p. 291).

In particolare l'art. 36 St. lav. prevede che, nelle concessioni di benefici pubblici e nei capitolati d'appalto stipulati dallo Stato o da altri enti pubblici, o da eseguirsi con il concorso o il sussidio dello Stato, dev'essere inserita la c.d. « clausola sociale » di « applicare o far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona ». In base a tale normativa, s'è ritenuta vincolante anche per i non iscritti ai sindacati stipulanti la parte dei contratti collettivi che impone gli accantonamenti presso la Cassa edile (53).

È stata posta così una distinzione, molto formale, fra l'obbligo di accantonamento e la vera e propria iscrizione alla Cassa edile: l'applicazione dell'art. 36 St. lav. comporterebbe non un'estensione della sfera d'efficacia soggettiva dei contratti collettivi, ma piuttosto « la funzione di fornire una semplice indicazione di livello minimo normativo e retributivo da rispettare » (54). Sembra di risentire gli argomenti usati a suo tempo dalla Corte Costituzionale per salvare l'estensione *erga omnes* in base alla L. 741/1959 (55): solo che ora, con l'art. 36 St. lav., l'accantonamento è necessariamente presso la Cassa edile e quindi l'affermazione della mancata iscrizione resta di formalismo esasperato e sostanzialmente vuoto, anche considerando che l'iscrizione può essere *per fatti concludenti* (56).

L'art. 36 St. lav., che rinvia alle « condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona », generalizza una regola già prevista per gli appalti pubblici (art. 17, D.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063), in cui però si dispone per l'appaltatore anche l'obbligo, un po' generico ma più ampio di quello dell'art. 36 St. lav. (57), di « osservare le norme e prescrizioni dei contratti collettivi » (art. 19, comma 1°, D.P.R. 1063/1962).

Il rinvio ancora abbastanza ambiguo dell'art. 36 St. lav. alle semplici « condizioni » dei contratti collettivi è superato e ampliato da un successivo intervento del legislatore del 1990, con la legge « antimafia » (L. 19 marzo 1990, n. 55): qui è disposto che « l'appaltatore di opere pubbliche è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si svolgono i lavori », con responsabilità solidale con i subappaltatori per le prestazioni dei lavoratori (art. 18, comma 7°, L. 55/1990). Si potrebbe osservare che il rinvio al « trattamento economico e normativo » dei contratti collettivi, disposto dalla L. 55/1990, rassomiglia molto al rinvio alle « condizioni » previsto dall'art. 36 St. lav.; ma la grande novità della L. 55/1990 è l'obbligo espresso di « denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa edile » e inclusi genericamente tutti gli « organismi paritetici previsti dalla contratta-

#### note

(52) Per una sintesi sempre felice, e con interpretazione quasi « autentica » in quanto a lungo Ministro del lavoro, si rinvia a Giugni G., 1996, p. 159 e ss.

(53) Cass., 21 dicembre 1991, n. 13834, in *GI*, 1993, I, 1, p. 640, con nota di Piccinini I.

(54) Cass., 21 dicembre 1991, n. 13834, cit. (ma qui in *GI*, 1993, I, 1, p. 646).

(55) In particolare, nella sentenza di Corte Cost., 13 luglio 1963, n. 129 (in *GI*, 1963, I, 1, p. 1330) e della successiva giurisprudenza, sempre conforme.

(56) Cass., 6 marzo 1986, n. 1502 e Cass., 10 febbraio 1987, n. 1459, entrambe pubblicate solo in massima, ma per esteso nel CD di *Juris Data* (ed. Giuffrè 1996).

(57) Cass., 6 marzo 1986, n. 1502 e Cass., 10 febbraio 1987, n. 1459, citt.

zione collettiva » (art. 18, comma 7°, 2° e 3° capoverso L. 55/1990). Per la prima volta, vengono nominati espressamente, senza disciplinarli, sia le Casse edili, sia genericamente gli « organismi paritetici ».

Ma i casi di estensione indiretta dei contratti collettivi si sono sempre più intensificati. Sgravi e fiscalizzazioni sono stati concessi, a condizione che i lavoratori « siano stati denunciati con retribuzioni non inferiori a quelle minime previste dai contratti collettivi nazionali e provinciali » (art. 1, comma 11°, D.L. 30 dicembre 1987, n. 536, conv. con modd. dalla L. 29 febbraio 1988, n. 48). Naturalmente si potrà discutere se l'obbligo d'iscrizione alle Casse edili possa essere compreso in quello di semplice « denuncia » o se comunque possa essere desunto dall'obbligo di « retribuzioni non inferiori a quelle minime previste dai contratti collettivi nazionali e provinciali ». Ma ormai sarebbero discussioni vane.

Ormai l'importo « delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo » è stato fissato *sia* come « minimale » contributivo — corrispondente al minimo su cui vanno pagati i contributi previdenziali — *sia* come « onere » per sgravi e fiscalizzazione (D.L. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. con modd. dalla L. 7 dicembre 1989, n. 389, risp. art. 1, comma 1° per il « minimale » e art. 6, comma 9° per sgravi e fiscalizzazione). Qui la generalizzazione è *completa*, perché tutti sono obbligati a pagare i « minimali » contributivi. L'INPS ha disposto che in base alla citata normativa sarebbe obbligatoria la vera e propria iscrizione alla Cassa edile (58), e non semplicemente l'accantonamento nella Cassa edile, superando la distinzione formalistica della giurisprudenza.

Anche con la L. 389/1989 si sono riproposti dunque i dubbi se l'obbligo di accantonamento o addirittura d'iscrizione alle Case edili, previsto nei contratti collettivi, possa essere desunto dall'obbligo di computare ai fini contributivi « retribuzioni » non inferiori a quelli contrattuali. Al riguardo si è ritenuto che, in base alle leggi che rinviano ai minimi contrattuali, o *comunque ex art. 36 Cost.*, l'iscrizione alle Case edili e in genere ai Fondi bilaterali sarebbe obbligatoria, perché solo in tal modo verrebbe garantito efficacemente il minimo esistenziale (Ichino P., 1994, p. 3421; ma *contra* Stolfa F., 1994a, p. 1584; Stolfa F., 1994b, p. 2517; Stolfa F., 1995b, p. 1072). In particolare è stato rilevato che, se hanno natura retributiva le somme corrisposte dalle Casse edili a titolo di ferie, festività o mensilità aggiuntive, non l'avrebbero invece le somme corrisposte per APE, ordinaria o straordinaria, che è corrisposta per sola anzianità e anche in mancanza di effettiva prestazione di lavoro (Stolfa F., 1995a, p. 553): ma la distinzione non convince, perché anche i vecchi e tradizionali scatti di anzianità possono essere corrisposti in base solo all'anzianità. Inoltre è stato rilevato che non avrebbero natura retributiva i contributi corrispondenti alla funzione di carattere « assicurativo o assistenziale in quanto integra le provvidenze predisposte dal sistema delle assicurazioni sociali obbligatorie, tutelando il lavoratore contro taluni rischi socialmente rivelanti » (Stolfa F., 1995a, p. 555): ma anche queste forme integrative delle prestazioni previdenziali hanno natura retributiva. Né il discorso potrebbe essere diverso per le quote sindacali (si rinvia al § 3), che costituiscono ugualmente una parte di retribuzione.

La questione è diventata più semplice per le imprese artigiane « rientranti nella sfera di applicazione dei contratti collettivi nazionali dell'artigianato », che sono state ammesse a sgravi e fiscalizzazione alla condizione espressa dello « integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro » (art. 3, D.L. 29 marzo 1993, n. 71, conv. con modd. dalla L. 20 maggio 1993, n. 151).

In seguito vi è stato un ulteriore riconoscimento *diretto* (oltre quello già visto dell'art. 18, comma 7°, L. 55/1990), quand'è stata affermata l'esclusione dagli sgravi per il Mezzogiorno e dalla fiscalizzazione degli oneri sociali per i lavoratori « non denunciati alle Casse edili » (art. 29, comma 3°, D.L. 23 giugno 1995, n. 244, conv. con modd. dalla L. 8 agosto 1995, n. 341). Di nuovo, si potrebbero porre dubbi se basta una semplice « denuncia » alle Casse edili

note

(58) Circ. INPS n. 293 dell'8 novembre 1994, in *DPL*, n. 50/1994, p. 3443. In questa circolare si precisa, con specifico riguardo all'artigianato, che « i principi esposti trovano applicazione anche nei casi di mancata istituzione, nella circoscrizione territoriale nella quale rientra l'azienda, della Cassa edile artigiana, ciò in forza della clausola contenuta nell'allegato d sub punto b, del relativo Ccnl, che prevede in siffatti casi l'erogazione delle prestazioni attraverso gli istituti mutualistici esistenti nel territorio (Casse edili) e che costituisce un obbligo contrattualmente previsto per le imprese artigiane, tale da rientrare nell'ambito degli artt. 1 e 6, comma 9°, lett. c), della legge n. 389/1989 ».

**Le Casse edili**  
Michele Miscione

o sia necessario anche l'effettivo accantonamento o l'iscrizione. Ma ormai i dubbi non ci sono più, anche considerando il precedente analogo della L. 55/1990.

L'esempio più vistoso di generale riconoscimento e di condizionamento di benefici pubblici all'iscrizione ai « Fondi bilaterali » è previsto per i contratti di solidarietà (art. 5, comma 8°, D.L. 20 maggio 1993, n. 148, conv. con modd. dalla L. 19 luglio 1993, n. 236 e successivamente modificato dall'art. 4, comma 2°, D.L. 16 maggio 1994, n. 299, conv. con modd. dalla L. 19 luglio 1994, n. 451). Senza addentrarsi sulle caratteristiche e sulla tipologia di questo strumento di tutela dell'occupazione (Miscione M., 1995, p. 133; Gottardi D., 1996, p. 11), basti rilevare che, per le imprese artigiane, i contratti di solidarietà sono ammessi « a condizione che i lavoratori con orario ridotto (percepiscano, a carico dei fondi bilaterali istituiti da contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, una prestazione di entità non inferiore alla metà della quota del contributo pubblico destinata ai lavoratori ». Qui l'accantonamento (o iscrizione di fatto) ai « Fondi bilaterali », fra cui anche le Casse edili, diventa condizione essenziale per l'ammissione a un beneficio pubblico, come i contratti di solidarietà, di importanza economico-sociale generale e decisiva per la sopravvivenza stessa delle imprese edili: con dubbi non indifferenti, come si vedrà, rispetto al principio di libertà sindacale e di riserva di procedimento *ex art. 39 Cost.*

La stessa L. 236/1993 (art. 9, comma 1°) prevede poi la possibilità di « convenzioni con organismi paritetici istituiti in attuazione di accordi tra organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale », con regioni o province autonome: queste convenzioni, che riguardano l'analisi sull'occupazione e la professionalità, sono finanziate a carico dello Stato. La norma è marginale, ma conferma la tendenza ad attribuire agli Enti o Fondi bilaterali, fra cui le Casse edili, funzioni di carattere e finanziamento pubblico.

Nella stessa linea, ma di importanza maggiore e potenzialmente esplosiva, si poneva l'art. 1, comma 13°, del D.L. 1° ottobre 1996, n. 511 (alla sua quindicesima reiterazione). Questa norma menzionava gli Enti bilaterali quali interlocutori privilegiati degli organi pubblici sul mercato del lavoro per la stipula di « convenzioni » per il sostegno e la promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché per l'organizzazione e per la gestione della formazione professionale. Nella conversione in legge (L. 28 novembre 1996, n. 608) la norma è però caduta ed è stata prevista solo la conservazione degli effetti alle sole convenzioni già stipulate (art. 9-bis, comma 10°).

---

#### **8. I dubbi di legittimità costituzionale sull'obbligo-onere di accantonamento (o iscrizione di fatto).**

---

Possono sorgere dubbi di legittimità costituzionale per queste forme sempre più frequenti e indubbiamente « invasive » di estensione indiretta dei contratti collettivi, in rapporto a quei principi di libertà sindacale (artt. 18, 39 comma 1° e 41 Cost.) e di « riserva di procedimento » (art. 39 comma 2° e segg. Cost.), che agitarono la L. 741/1959 e la successiva proroga *ex L. 1027/1960* (§ 4).

Come s'è appena visto, l'applicazione dei contratti collettivi e quindi l'accantonamento (o iscrizione di fatto) alle Casse edili (o più genericamente agli Enti o Fondi bilaterali o paritetici) hanno costituito una condizione per l'ammissione a benefici sempre più vasti, come gli appalti o altri benefici pubblici (art. 36 St. lav.; art. 18, comma 7°, L. 55/1990). Ancor più generale è il rinvio ai fini del solo « minimale » contributivo (art. 1, comma 1°, L. 389/1989). Qualche volta è espressa la condizione dell'accantonamento (o sempre iscrizione di fatto) proprio alle Casse edili (art. 18, comma 7°, 2° e 3° capoverso L. 55/1990 per gli appalti; art. 29, comma 3°, L. 341/1995 per sgravi e fiscalizzazione) o più genericamente ai Fondi o Organismi bilaterali o paritetici (art. 5, comma 8°, L. 236/1993 per i contratti di solidarietà).

Finora, tutte queste forme di estensione indiretta dei contratti collettivi o più specificamente di iscrizione di fatto alle Casse edili o Enti bilaterali sono state giustificate in base alla famosa « teoria dell'onere »: famosa, ma, per la verità, mai resa esplicita. Si ipotizza cioè che in tutti questi casi, come in altri simili (come si vedrà), sia imposto non un vero e proprio obbligo, ma semplicemente un « onere ». Non un comportamento giuridicamente inevitabile, ma solo un onere quale « dovere libero » (la felice formula, volutamente contraddittoria, è di Rescigno P., 1994, p. 273): l'iscrizione alle Casse edili, come la più generale applicazione dei contratti collettivi, è considerata come « dovere libero », che sarebbe

possibile evitare semplicemente rinunciando ai benefici previsti dalla legge (come sgravi e fiscalizzazione o contratti di solidarietà).

La « teoria dell'onere » è stata usata anche quando vi sono seri dubbi che si tratti veramente di « dovere libero », in quanto *di fatto*, se non proprio di diritto, è impossibile evitarlo. Il caso più famoso è quello delle perquisizioni personali (art. 6 St. lav.), che sono state ritenute legittime in rapporto all'art. 13 Cost. (per cui le ispezioni o perquisizioni personali sono ammesse solo « per atto motivato dell'autorità giudiziaria ») in quanto il lavoratore avrebbe comunque la possibilità di sottrarsi alla perquisizione « privata » del datore di lavoro, anche se così facendo è molto probabile che perda il posto di lavoro per licenziamento (59). Qui sembra veramente un'ipocrisia affermare un « dovere libero », perché non può essere considerata una libertà quella che comporta la perdita del posto di lavoro. Eppure la questione è passata e non è stata più riproposta.

Si potrebbero nutrire non ingiustificati dubbi sulla « teoria dell'onere », quindi, se *in fatto* mancasse veramente la libertà di rifiutare la scelta, condizionata all'applicazione del contratto collettivo e all'iscrizione alla Cassa edile: dubbi giustificati ad esempio nel caso di sgravi e fiscalizzazione, cui *in fatto* è difficile se non impossibile rinunciare. Ma non dovrebbero esservi dubbi per gli appalti pubblici, che non possono essere considerati *in fatto* essenziali per l'esistenza delle imprese.

Le teoria dell'onere, almeno nei suoi aspetti non esasperati (come per sgravi e fiscalizzazione, o anche per i contratti di solidarietà), dovrebbe eliminare entrambi i dubbi di legittimità costituzionale: perché di fatto, e non solo in teoria, con l'onere l'impresa edile conserva la libertà di iscriversi o no alla Cassa edile, con pieno rispetto della libertà sindacale e di associazione (artt. 18, 39 comma 1° e 41 Cost.), e perché non si ha estensione « *erga omnes* » dei contratti collettivi che impongono l'iscrizione, in rispetto della « riserva di procedimento » disposta dal comma 2° e seguenti dell'art. 39 Cost.

La previsione di benefici pubblici, condizionati all'adesione anche solo di fatto a un organismo di origine sindacale, potrebbe sembrare limitativa della libertà sindacale negativa dei datori di lavoro, nell'elaborazione comunitaria (prevista però solo per i lavoratori) (60): ma vale sempre il discorso di prima e cioè che se questi benefici sono posti veramente come « oneri », anche in fatto, resta una vera libertà.

La giurisprudenza, oltre l'importante (ma anche dubbio) precedente sull'art. 6 St. lav., ha avuto modo di pronunziarsi in senso positivo sulla legittimità dell'applicazione dei contratti collettivi come condizione per ottenere alcuni fra i più importanti benefici, e cioè sgravi e fiscalizzazione. Si può concludere ragionevolmente che la teoria dell'onere, se ha giustificato l'applicazione dei contratti collettivi per sgravi e fiscalizzazione, che *di fatto* sono essenziali per l'esistenza stessa dell'impresa, tanto più la giustifica per gli appalti pubblici, che non dovrebbero essere altrettanto essenziali. Si può anche concludere che in base alla teoria dell'onere, se è legittimo esigere il rispetto dell'intero contratto collettivo, è tanto più legittimo esigere il rispetto solo di una sua parte (quella che impone l'obbligo d'iscrizione a una Cassa edile o altre Ente bilaterale).

L'imposizione dei contratti collettivi come condizione per ottenere sgravi e fiscalizzazione è stata ritenuta legittima dalla Corte Costituzionale (61), proprio perché si tratterebbe non già di un obbligo, ma di un onere. Queste forme di estensione indiretta implicherebbero un contratto a favore di terzi, che fa sorgere in capo ai lavoratori un diritto soggettivo perfetto (Assanti C., 1972, p. 421) (62).

---

### 9. L'automatismo della « legge Merloni ».

---

Il punto focale delle Casse edili è però la « legge Merloni » (L. 11 febbraio 1994, n. 109), che costituisce il maggior momento del fenomeno per cui le Casse edili stanno uscendo dal loro

note

(59) Corte Cost., 25 giugno 1980, n. 99, in *GI*, 1981, I, 1, p. 8.

(60) Corte Europea dei diritti dell'uomo, 13 agosto 1981, in *FI*, 1982, IV, c. 133 (con nota critica di Triggiani E.) e in *RIDL*, 1983, II, p. 3 (con nota di Venturini G.).

(61) Corte Cost., 16 luglio 1987, n. 270, in *FI*, 1988, I, c. 1064.

(62) Cass., 9 dicembre 1974, n. 4145, in *RFI*, 1974, voce « Lavoro (rapporto di) », n. 218; Cass., 23 novembre 1978, n. 5501, in *RGI*, 1978, voce « Lavoro (contratto coll.) », n. 38; Cass., 8 agosto 1978, n. 3867, in *FI*, 1978, I, c. 2431; Cass., 5 giugno 1981, n. 3640, in *RGI*, 1981, voce « Opere pubbliche », n. 84; Cass., 21 dicembre 1991, n. 13834, in *GI*, n. 3/1993, I, 1, qui p. 646 (con nota sul punto adesiva di Piccinini I.).

**Le Casse edili**  
Michele Miscione

« bozzolo » privatistico e stanno mettendo le ali per volare nel mondo del « pubblico ». L'evoluzione può dirsi appena abbozzata, e ciò nonostante potrebbe essere già sufficiente per nuove configurazioni giuridiche.

La c.d. « legge Merloni » (L. 11 febbraio 1994, n. 109), occupandosi della disciplina dei lavori pubblici, ha espressamente disposto (art. 37) che il Ministro dei Lavori pubblici e quello del Lavoro « promuovono » un « protocollo d'intesa tra le parti sociali interessate » e, in mancanza di accordo, i diritti maturati nelle varie Casse edili « devono intendersi reciprocamente riconosciuti » (63). Anche la successiva « Merloni-bis » (D.L. 3 aprile 1995, n. 101, conv. con modd. dalla L. 2 giugno 1995, n. 216 (64)), emanata a più di un anno dal primo intervento, al comma 5° dell'art. 1 non manca di richiamare l'art. 37 della « legge Merloni » del 1994 per applicarlo anche ai progetti e agli appalti aggiudicati nei sei mesi successivi all'emanazione della legge, mantenendo ferma per il resto la disciplina valevole prima della legge 109 del 1994. L'aver richiamato selettivamente solo alcuni articoli di quella legge, tra cui l'art. 37, fa capire l'importanza riconosciuta dal legislatore alla normativa.

La normativa della « legge Merloni » (e della « Merloni-bis ») presuppone e si collega alle forme di estensione indiretta *erga omnes* dei contratti collettivi (§ 7), in particolare a quella *ex art. 36 St. lav.* e *ex art. 18, comma 7°, L. 55/1990*, e presuppone quindi un obbligo di accantonamento o d'iscrizione di fatto alle Casse edili. Solo che, poiché esistono più « famiglie » di Casse edili, manca fra loro una coordinazione, che finisce per creare un danno ai lavoratori, nonostante il pagamento del dovuto da parte degli imprenditori.

L'art. 37 della « legge Merloni » prevede dunque, in mancanza di accordo sindacale entro un anno, quel coordinamento, che finora mancava, attraverso il riconoscimento reciproco fra le Casse edili. Dopo l'anno, le parti sociali non hanno raggiunto l'accordo, ma ugualmente i Ministri sono rimasti inerti, non si sa se per rispetto dell'autonomia collettiva o per immotivato astensionismo, e quindi nella coscienza della necessità di un intervento regolamentare, oppure in quanto si ritiene che la legge sia già autosufficiente e una normativa d'attuazione sia magari opportuna, ma non necessaria.

Restano allora numerosi dubbi, che i Ministeri non hanno risolto e anzi hanno contribuito ad aumentare: *se* la mancata « promozione » ministeriale precluda l'applicazione della legge, *se* sia necessario un'ulteriore di legge o i successivi effetti si producano automaticamente, *se* la legge necessiti di una normativa d'attuazione o sia già autosufficiente, infine — forse il dubbio maggiore — *se* un'applicazione senza accordo si ponga in contrasto con il principio di libertà sindacale e di associazione (artt. 39, 41 e 18 Cost.).

Sul primo dubbio la risposta è semplice: nell'art. 37 della « legge Merloni » non vi è alcun limite al riconoscimento reciproco, dopo l'anno lasciato per un'apposita intesa sindacale. La « promozione » dei Ministri è prevista come potere e non come condizione (per altro impossibile da sindacare).

Dopo l'anno di moratoria, i dubbi sull'applicabilità automatica del reciproco riconoscimento di « tutti i diritti, i versamenti, le indennità e le prestazioni che i lavoratori hanno maturato preso gli enti nei quali sono stati iscritti » potrebbero derivare da una certa genericità della norma. Ma sono dubbi ingiustificati (Zgagliardich G., 1996, p. 647): la « legge Merloni » ha inteso disporre con l'art. 37 che le prestazioni delle Casse edili che maturano in base al tempo vanno computate sommando i tempi d'iscrizione nelle singole Casse. Il « riconoscimento reciproco » vuol dire che a ciascuna Cassa non viene imposto nulla di nuovo, in rispetto del principio di libertà, ma vengono solamente « riconosciuti » *pro quota* i diritti degli operai, anche se il termine finale di maturazione cade nell'iscrizione di una sola Cassa. L'esempio potrebbe far presupporre una certa uniformità di prestazioni: perché se l'APE maturasse in due anni in una Cassa, in tre in un'altra e in un anno solo in un'altra ancora, un « riconoscimento reciproco » potrebbe sembrare problematico. Ma le difficoltà sono apparenti, perché il « riconoscimento reciproco » comporta una sommatoria delle prestazioni di ciascuna Cassa in proporzione al maturato e in base a ciascuna specifica disciplina.

#### note

(63) L. 11 febbraio 1994, n. 109 (*Legge quadro in materia di lavori pubblici*), art. 37 (*Gestione delle casse edili*): « Il Ministro dei lavori pubblici e il Ministro del lavoro e della previdenza sociale promuovono la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra le parti sociali interessate per l'adeguamento della gestione delle Casse edili, anche al fine di favorire i processi di mobilità dei lavoratori. Qualora l'intesa non venga sottoscritta entro un anno dalla data d'entrata in vigore della presente legge, i diversi organismi paritetici istituiti attraverso la contrattazione collettiva devono intendersi reciprocamente riconosciuti tutti i diritti, i versamenti, le indennità e le prestazioni che i lavoratori hanno maturato preso gli enti nei quali sono stati iscritti ».

(64) Testo coordinato in *Gazz. Uff.* n. 127 del 2 giugno 1995.

Non vi è dunque necessità di modificare le singole discipline, né tanto meno di parificarle, con rischio di « adeguamento al ribasso » (come ritengono invece Ferrari, 1994, p. 2291; Zgagliardich G., 1994, p. 114; Pagliuca, 1994, p. 720).

Il « riconoscimento reciproco » implica inoltre che, per le prestazioni, non è necessaria l'iscrizione al momento della maturazione: il diritto all'APE ordinaria e straordinaria sorge *pro quota* per le precedenti Casse anche se, al momento della cessazione del rapporto, il lavoratore era iscritto a una sola di esse. Si realizza così una sommatoria, simile a quella disposta dai giudici di merito nei casi visti all'inizio.

Il « riconoscimento reciproco » potrebbe importare anche l'onere per l'ultima Cassa degli incombenti per il computo dell'intera APE (ordinaria o straordinaria): ma in tal modo si imporrebbe a una Cassa oneri nuovi, che riguardano altre e diverse Casse, andando ben al di là di un semplice « riconoscimento ». Inoltre, sarebbe illogico imporre all'ultima Cassa di conoscere l'ordinamento interno delle precedenti, con ipotetica violazione al diritto di riservatezza di queste ultime. Più semplice e logico lasciare che ciascuna Cassa ponga tutta la procedura necessaria per il proprio ordinamento.

Ugualmente è da escludere che il « riconoscimento reciproco » possa far superare gli oneri procedurali posti da ciascuna Cassa edile (come fare la domanda entro un certo termine a pena di decadenza): il superamento di questi oneri procedurali potrebbe essere dedotto solo se ci fosse veramente per l'ultima Cassa l'obbligo degli incombenti necessari per i pagamenti anche delle altre, ma s'è appena visto che quest'obbligo non è deducibile.

Resta allora il solito dubbio, se il « riconoscimento reciproco » violi il principio di libertà sindacale e di associazione (artt. 39, 41 e 18 Cost.). Qui il problema si pone in termini diversi da quelli esposti in precedenza: per l'iscrizione alle Casse edili veniva in gioco la libertà *individuale* di aderire o no a un contratto collettivo o a un organismo di origine sindacale, per il « riconoscimento reciproco » entra in gioco la libertà dei singoli organismi bilaterali — e non dei singoli — di non farsi imporre una regola dallo Stato, anche se di semplice « riconoscimento ». Nel primo caso si ipotizzava una lesione della libertà sindacale individuale, nel secondo di quella collettiva.

---

**10. La « legificazione per frammenti » e la funzionalizzazione a interessi pubblici; i limiti oggettivi della « legge Merloni » e l'efficacia diffusiva di fatto.**

---

La « legificazione per frammenti » e la funzionalizzazione a interessi pubblici fa dedurre che una normativa di coordinamento fra le Casse edili delle varie famiglie contrattuali è legittima e anzi doverosa.

Ormai, attraverso richiami di legge sempre più frequenti, le Casse edili hanno assunto una funzione « pubblicistica », pur conservando natura e struttura private. Si può allora ritenere che, anche per l'acquisita funzione « pubblicistica » o di rilievo pubblicistico, il legislatore non solo *possa* ma anche *debba* intervenire per disciplinare i rapporti fra le varie Casse edili, per garantire ai lavoratori le prestazioni anche in caso di mobilità fra Casse di diverse famiglie contrattuali.

Se proprio per l'origine e natura privatistica manca una disciplina unica e organica delle Casse edili, anche per le reciproche correlazioni, tuttavia il legislatore ha disseminato tracce importanti per il riconoscimento di questi organismi sul piano non solo privatistico, ma anche pubblicistico. Lo stesso procedimento di riconoscimento pubblico « per frammenti » è adottato dal legislatore per tutti i vari Enti bilaterali previsti dai contratti collettivi.

Ma forse il fenomeno più rilevante, al di là dell'ipotizzabile pubblicizzazione « per frammenti », è la *funzionalizzazione* a interessi pubblici. Ferma la natura privatistica e sindacale degli Enti bilaterali (quale associazione non riconosciuta *ex art.* 36 c.c. o ad essa simile: *retro* § 3), nei casi previsti dalla legge la loro attività è funzionalizzata a interessi pubblici di grande rilievo, per la realizzazione cioè di interessi fondamentali della collettività.

In particolare, il riconoscimento esplicito delle Casse edili da parte del legislatore riporta la materia nella previsione dell'art. 38, comma 4° Cost., che affida compiti di previdenza sociale ad organi ed istituti « predisposti o integrati dallo stato », legittimando da una parte un'imposizione patrimoniale che, in base all'art. 23 della Costituzione, se non fosse prevista dalla legge non potrebbe essere vincolante per tutti (d'Harmant François A., 1962, p. 401; Simi V., 1962, p. 8), ma soprattutto legittimando, dall'altra, una normativa di coordinamento fra le Casse, proprio per permettere di conservare la natura privatistica e libera. Se la « pubblicizzazione » fosse effettiva e formale, ci sarebbe una sola Cassa edile; il coordinamento si rende necessario per riaffermare il principio di libertà e il pluralismo.

**Le Casse edili**  
Michele Miscione

La Cassa edile può forse essere considerata un *tertium genus* tra assicurazione previdenziale pubblica e fondo pensioni privato. Per questo, partecipando di entrambe le nature, deve garantire le prestazioni che queste erogano: continuità e riconsunzione dei versamenti presso vari enti e garanzia di redditività dei contributi versati.

In altre parole, sarebbe illogico e forse illegittimo ex artt. 35, 36 e 38 Cost. se il legislatore, che ha disposto la generalizzazione dell'obbligo d'iscrizione alla Casse edili, lasciasse privi di tutela i lavoratori che sono passati da una Cassa all'altra. Sarebbe priva di ogni logica la generalizzazione di discipline contrattuali fra loro separate, che proprio per questo non garantiscono il fine pubblico cui è indirizzata la legge.

La « legge Merloni » ha però effetti limitati agli appalti pubblici. L'efficacia automatica dell'art. 37 della L. 109/1994, attraverso il « riconoscimento reciproco » delle varie Casse edili, non potrebbe estendersi oltre i precisi limiti di legge e quindi oltre i lavori pubblici. È comunque gli stessi limiti dovrebbero essere rispettati da un ipotetico (e non necessario) intervento regolamentare dei Ministri competenti. Si potrebbe dire allora che resta il problema generale, oltre i lavori pubblici.

L'innegabile settorialità del riferimento agli appalti pubblici non può comunque esimere dal considerare i concreti effetti dirimpenti della « legge Merloni ». Infatti, dopo l'obbligo per i vincitori di gare d'appalto pubbliche ad iscriversi alle Casse edili, soggette al « riconoscimento reciproco », il passo successivo si imporrà *di fatto*, con inarrestabile effetto diffusivo della disciplina oltre gli appalti pubblici, nei rapporti solo fra privati.

D'altra parte, un rifiuto categorico non porterebbe che all'ipotesi estrema e residuale della restituzione dei contributi ai lavoratori in base all'indebito o all'arricchimento (artt. 2041 o 2033 c.c.) (§ 6). In tal modo gli scopi delle Casse edili sarebbero all'incirca realizzati, con deviazioni e complicazioni di non poco conto dannosi per tutte le parti, ma gli oneri economici della restituzione (compresi i costi di probabili processi) renderebbero più convenienti per le stesse Casse edili un semplice « riconoscimento reciproco ».

## Bibliografia

- Acquafredda G.** (1995), *Edili (aziende industriali): rinnovato il Ccnl*, in *DPL*, n. 34, p. 2189
- Assanti C.** (1972), in Assanti C. e Pera G., *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, Cedam, Padova.
- Bellardi L.** (1989), *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile, 1945-1986*, F. Angeli, Milano.
- Bellardi L.** (1995), *L'edilizia*, in Bellardi L. (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva in Italia (1945-1992)*, II, Cacucci, Bari.
- Bertello F.** (1990), *Casse edili e contributi: soluzione di un problema*, in *DPL*, n. 26, p. 1647.
- Crisci N.** (1963), *Vicende e sorte delle casse edili* (nota a Corte Cost., 13 luglio 1963, n. 129), in *RIPS*, p. 1128.
- d'Harmant François A.** (1962), *Sull'efficacia « erga omnes » di clausole contrattuali collettive istitutive di casse di mutualità e assistenza* (nota a Trib. La Spezia, 17 agosto 1961), in *DL.*, II, p. 401.
- d'Harmant François A.** (1963), *Incostituzionalità delle clausole contrattuali collettive istitutive di Casse edili di mutualità ed assistenza* (nota a Corte Cost., 13 luglio 1963, n. 129), in *DL*, II, p. 269.
- Di Lella R.** (1989), *Contratto collettivo dell'edilizia (Commento al C.c.n.l. delle imprese industriali ed artigiane edili)*, n. 8 di *I principali contratti collettivi di lavoro commentati* (collana diretta da Balletti B.), Jovene, Napoli.
- Ferrucci B.** (1963), *Costituzione, casse edili di previdenza e promozione speciale del lavoro* (nota a Corte Cost., 13 luglio 1963, n. 129), in *RGL*, II, p. 496.
- Ghera E.** (1979), *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *DLRI*, p. 350 e ss.
- Giugni G.** (1996), *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari.
- Gottardi D.** (1996), *Contratti di solidarietà a rischio per colpa del disordine normativo*, in *LI*, n. 20, p. 11.
- Ichino P.** (1994), *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno al reddito*, in *DPL*, p. 3421.
- Lagala C.** (1992a), *L'artigianato*, in Bellardi L. (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva in Italia (1945-1992)*, Cacucci, Bari.
- Lagala C.** (1992b), *Enti bilaterali, previdenza integrativa e contribuzione previdenziale: alla ricerca di una razionalità*, in *LI*, n. 10, p. 5.
- Miscione M.** (1995), *I contratti di solidarietà nell'incertezza*, in *QDLRI*, n. 17, p. 133.
- Napoli M.** (1983), *La cassa edile nella struttura della contrattazione del settore*, in *Prosp. sind.*, p. 225.
- Paladin L.** (1963) *Nuovi orientamenti della corte costituzionale in tema di erga omnes* (nota a Corte Cost., 13 luglio 1963, n. 129), in *GCost.*, p. 1440.
- Pedrazzoli M.** (1995), *Lesione di beni della persona e risarcibilità del danno nei rapporti di lavoro*, in *DLRI*, pp. 290-291.

**Perulli P., Sabel C.F.** (1996), *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, in questa rivista, n. 1, p. 27.

**Piccinini I.** (1993), *Sull'art. 36 dello Statuto dei lavoratori: Casse edili e « clausola sociale »* (nota a Cass., 21 dicembre 1991, n. 13834), in *GI*, I, 1, p.640.

**Pizzoferrato A.** (1996), *Inestensibilità del fondo di garanzia ai soci di cooperativa* (nota a Corte Cost., 20 luglio 1995, n. 334), in *LG*, n. 3, p. 233.

**Rescigno P.** (1994), *Manuale del diritto privato italiano*<sup>11</sup>, Jovene, Napoli, p. 273.

**Rubino G.** (1962), *Le Casse edili*, in *RIPS*, p. 810.

**Simi V.** (1962), *La legge 14 luglio 1959, n. 741, e le clausole dei contratti collettivi che istituiscono Casse edili di previdenza* (nota a Trib. La Spezia, 17 agosto 1961), in *RDL*, II, p. 8.

**Stolfa F.** (1994a), *Imprese artigiane: le condizioni per ottenere i benefici*, in *DPL*, n. 23, p.1584.

**Stolfa F.** (1994b), *La vicenda degli enti bilaterali artigiani*, in *DPL*, n. 37, p. 2517.

**Stolfa F.** (1995a), *Imprese edili: l'INPS batte « cassa »*, in *DPL*, n. 8, p. 555.

**Stolfa F.** (1995b), *Enti bilaterali artigiani: quali sanzioni?* , in *DPL*, n. 16, p. 1072.

**Triggiani E.** (1982), *Libertà sindacale « negativa » e Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (nota a Corte Europea dei diritti dell'uomo, 13 agosto 1981), in *FI*, IV, c. 133.

**Vallebona A.** (1995), *Tutele giurisdizionali e autotutela individuale del lavoratore*, CEDAM, Padova

**Venturini G.** (1983), *Accordi di closed shop e diritti dell'uomo* (nota a Corte Europea dei diritti dell'uomo, 13 agosto 1981), in *RIDL*, II, p. 3.

**Zangari G.** (1963), *La l. 14 luglio 1959, n. 741 come forma di presupposizione normativa ed i limiti interni negli effetti legali della recezione* (nota a Corte Cost., 13 luglio 1963, n. 129), in *MGL*, p. 262.

**Le Casse edili**  
Michele Miscione



# Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Riflessioni sul caso spagnolo

Antonio Ojeda Avilés (\*)

Sommario

**1.** Premessa. **2.** I fattori che hanno condotto alla promulgazione della Legge 31/1995. **3.** Uno sviluppo a due vie non sempre parallele. **4.** L'ambito soggettivo universale. **5.** Il duplice contenuto del debito di sicurezza a carico del datore di lavoro. **6.** Una rete di sicurezza esterna. **7.** Responsabilità multiple, ma mal coordinate. **8.** Il quadro delle sanzioni amministrative. **9.** Individuazione dei soggetti autorizzati a sospendere l'attività produttiva.

## 1. Premessa.

La *Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales* è entrata in vigore nell'ordinamento spagnolo nel febbraio del 1996, quando oramai si poteva ritenere che le parti sociali non sarebbero più riuscite a raggiungere un accordo su una questione tanto rilevante come quella della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Le diverse proposte di legge avanzate fino a quel momento dal Governo erano state infatti sempre rinviate e la Commissione dell'Unione Europea era sul punto di denunciare nuovamente il Governo spagnolo per la mancata trasposizione della Direttiva-quadro n. 89/391/CEE.

Oggetto di questo articolo è l'analisi delle innovazioni più rilevanti in materia di ambiente di lavoro introdotte nell'ordinamento spagnolo in seguito alla promulgazione della suddetta Legge n. 31/1995; legge che, giova subito anticipare, delinea ora un quadro normativo di forte connotazione europeista, pur mantenendo e salvaguardando alcuni elementi caratteristici del sistema prevenzionistico spagnolo (1).

## 2. I fattori che hanno condotto alla promulgazione della Legge 31/1995.

La Legge 31/1995 — che, a prima vista, potrebbe apparire di contributo modesto — rappresenta in realtà, con in suoi 54 articoli, il primo strumento legislativo che disciplina in modo organico la materia della salute e sicurezza sul lavoro nell'ordinamento spagnolo.

Fino alla promulgazione di questa legge, infatti, la materia dell'ambiente di lavoro era stata affrontata solo da un punto di vista tecnico, attraverso una normativa di dettaglio che definiva, per esempio, lo spessore del casco di protezione, senza tuttavia fare alcun riferimento ai diritti ed ai doveri dei lavoratori e dei datori di lavoro.

La circostanza che, per la prima volta, la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sia stata oggetto di un provvedimento sistematico di rango legislativo rende evidente quanto cruciale

note

(\*) Traduzione di Serena Vaccari e Michele Tiraboschi.

(1) Per un primo commento alla Legge n. 31/1995 cfr. C. Agut García, M. Tiraboschi, *Tecniche traspositive di direttive comunitarie in Italia e Spagna in materia di sicurezza sul lavoro*, in questa Rivista, n. 3/1996, pp. 15-34, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

**Salute e sicurezza:  
il caso spagnolo**  
Antonio Ojeda Avilés

sia divenuto il tema della sicurezza sul lavoro. Tale centralità si può cogliere valutando cinque profili fondamentali, che hanno agito come fattori di propulsione nella promulgazione della legge.

In primo luogo, la diretta correlazione tra la tutela dell'ambiente di lavoro ed alcuni diritti e doveri fondamentali previsti dalla legislazione spagnola: il diritto alla vita ed alla integrità fisica (art. 15 Cost.), il diritto alla tutela della salute mediante la prevenzione e la fruizione di prestazioni e servizi sanitari (art. 43 Cost.), nonché l'obbligo a carico dei Poteri Pubblici di vigilare sulle condizioni di sicurezza e igiene del lavoro (art. 40 Cost.).

Un secondo fattore è connesso all'enfasi posta dall'Unione Europea su questa materia, che, senza dubbio, può essere considerata come uno dei profili più qualificanti del Diritto Sociale Europeo. Considerato che già dal dicembre 1992 era scaduto il termine ultimo per la recezione della Direttiva-quadro 89/391/CEE nell'ordinamento interno, si è ritenuto essenziale giungere quanto prima ad un accordo che contemperasse gli interessi delle parti sociali con l'urgenza di trasporre la normativa comunitaria e questo prima che il Governo spagnolo fosse travolto da un'ondata di denunce e condanne da parte della Comunità Europea. Costituisce prova della connotazione europeista della Legge 31/1995 la fedeltà dei suoi contenuti e della sua struttura alla normativa comunitaria; si può dire, anzi, che ciascun articolo della legge fa diretto riferimento al dettato della disciplina prevista nelle direttive comunitarie, e questo fino al punto di sacrificare, in taluni casi, alcune norme caratterizzanti dell'ordinamento spagnolo a favore di quelle comunitarie. Ciò nonostante, nel testo della legge sono mantenute alcune figure tradizionali come i *vigilantes de seguridad* e la *Comisión Nacional de Seguridad y Salud* tratte dall'*Ordenanza Laboral de la Construcción* del 1971. Una nuova legge si rendeva necessaria anche per un terzo profilo: quello della eccessiva frammentazione e dispersione della normativa vigente in materia di ambiente di lavoro. Nessuno, tranne probabilmente gli ispettori del lavoro ed il personale dell'Istituto di Igiene e di Sicurezza (ciascuno per le relative competenze), era infatti in grado di formarsi una opinione circa la prevenzione dei rischi. Materia questa che, pertanto, veniva considerata alla stregua di un misterioso « oggetto di culto ».

Oltre che frammentaria, la normativa previgente si rivelava peraltro molto spesso obsoleta. La Legge 31/1995, nel fornire un quadro sistematico della materia, ha ora contribuito ad ammodernare il quadro legale di riferimento, prevedendo anche alcuni nuovi obblighi e diritti. Proprio per questo motivo, in dottrina vi è chi ha definito la Legge 31/1995 una legge « idilliaca », in quanto non pretende di attuare un rinnovamento radicale della materia e fa salva la normativa previgente a condizione che non abbia subito effetti di obsolescenza.

L'ultimo fattore che ha giocato un ruolo importante nella decisione di introdurre modifiche sostanziali alla materia dell'ambiente di lavoro si ricollega ad alcuni dati statistici sulle condizioni di lavoro. La Spagna occupa la ben poco onorevole « *pole position* » in ben tre statistiche comunitarie relative al lavoro: quella della precarietà dell'impiego, quella della disoccupazione e quella degli incidenti sul lavoro. Se dall'inizio degli anni Novanta il numero di lavoratori che hanno perso la vita in seguito ad incidenti sui luoghi di lavoro era progressivamente diminuito (Cortés Trujillo, 1995, p. 9 e ss.), nel 1995 si è interrotta questa tendenza discendente; i morti sul lavoro, infatti, sono stati 1.356, riportando la situazione al livello registrato all'inizio di questo decennio. Il fatto che la Spagna si trovi nei primi posti delle tre suddette statistiche non è certo un caso: alcuni esperti ritengono, infatti, che esista una stretta correlazione tra la precarietà del rapporto di lavoro e la possibilità che si verifichino incidenti. In effetti, è abbastanza logico supporre che una persona che non trascorre molto tempo sullo stesso posto di lavoro può essere soggetta, a causa dell'inesperienza, al rischio di subire incidenti con maggiori probabilità. Una situazione del genere richiedeva urgentemente un provvedimento normativo che consentisse di ridurre il numero di morti ed infortuni sul lavoro; e il fatto che non vi sia stata una espressa opposizione alla Legge 31/1995 (anche se i gravosi oneri imposti dalla *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* ai datori di lavoro hanno suscitato alcune polemiche) dimostra quanto una vera e propria legge in materia di ambiente di lavoro fosse attesa.

La denominazione finale della Legge — *Prevención de Riesgos Laborales* — è il frutto di un compromesso tra la tradizionale terminologia spagnola (igiene e sicurezza) e quella comunitaria (sicurezza e salute). Al riguardo, si deve rilevare che non sono mancate critiche sulla correttezza di tale denominazione: vi è chi sostiene che, alle soglie del XXI secolo, non si può mantenere ancora un atteggiamento difensivo di fronte ai pericoli presenti in un ambiente di lavoro come quello della fabbrica. Sarebbe stato pertanto opportuno adottare una terminologia più aggressiva per una legge « moderna », che dovrebbe riflettere quanto

propugnato da alcune recenti teorie scandinave concordi nel considerare l'ambiente di lavoro come il luogo in cui si sviluppa la vita del lavoratore e come luogo di arricchimento del benessere collettivo.

Nonostante tali critiche, la denominazione adottata dal legislatore spagnolo ha un valore positivo se si considera il suo vero proposito: contrapporre la « prevenzione » al puro « risarcimento ». L'attitudine preventiva deve infatti essere valutata come un passo in avanti rispetto alla mera esigenza di avere a disposizione un medico o una cassetta di pronto soccorso all'interno dell'impresa.

**Salute e sicurezza:  
il caso spagnolo**  
Antonio Ojeda Avilés

---

### 3. Uno sviluppo a due vie non sempre parallele.

---

L'attuazione effettiva della Legge 31/1995 è assoggettata alla approvazione di un gran numero di regolamenti, il più atteso dei quali è quello che dovrà affrontare la questione dei servizi di prevenzione. In sede di implementazione della legge, minore rilievo è stato invece assegnato alla contrattazione collettiva.

Non si tratta tuttavia di due vie di sviluppo alternative, come è nello stile delle direttive comunitarie quando suggeriscono, per la trasposizione dei loro contenuti, la via legislativa o la contrattazione collettiva. La *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* è ritenuta innanzitutto « *reglamentista* », come è stato fatto notare da alcuni autori che individuano nel massiccio rinvio alle fonti normative secondarie una forte limitazione alla disciplina di rango contrattuale (Fernández Marcos, 1995, p. 819), o anche « *fuertemente reglamentista* » (Aguilar del Castillo, 1995, p. 16), ovvero una normativa che « necessita di una estesa specificazione in via regolamentare » (Sala Franco, Arnau Navarro, 1996, p. 45). Ne sono prova l'art. 6 della legge, nel quale si menzionano ben sette regolamenti che dovranno essere emanati sotto forma di *Real Decreto*, e tutti i regolamenti che dovranno essere elaborati al fine di sostituire il Titolo II della *Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo* del 9 marzo 1971 e di adeguare l'ordinamento spagnolo alle direttive comunitarie (nonostante queste ultime permettano di essere recepite anche per mezzo di contratti collettivi).

Al riguardo si deve peraltro segnalare come già oggi esista più di un dubbio circa la competenza regolamentare, e cioè se essa debba essere attribuita allo Stato ovvero alle Comunità Autonome, data la natura ibrida delle norme in materia di salute e sicurezza, specialmente quelle definite « tecniche ».

La dottrina ha fin dall'inizio ritenuto che, sulla base dell'articolo 149.1.7 della Costituzione, la definizione della disciplina di una materia come quella della sicurezza sul lavoro dovesse essere di esclusiva competenza del legislatore (cfr. Sala Franco, Arnau Navarro, 1996, p. 42). Ancor oggi tale opinione pare dominante, anche se alcune questioni tecniche, che non risultano tra le materie coperte dalla riserva di legge, potranno essere disciplinate dalle Comunità Autonome qualora ciò sia previsto nei loro rispettivi Statuti (art. 149.3 Cost.). A tale proposito si fa notare che le competenze relative all'ambiente, alla salute e all'igiene sono considerate dall'art. 148 della Costituzione materie la cui competenza può essere trasferita.

In materia di prevenzione si è poi creato un conflitto di competenza tra legislazione e contrattazione collettiva.

Parte della dottrina ritiene infatti che la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* abbia letteralmente « dimenticato » (più che consapevolmente « escluso ») il rinvio alla contrattazione collettiva. Se si accoglie questo indirizzo interpretativo, l'art. 6 della legge dovrà allora essere interpretato nel senso che il Governo dovrà accordarsi con le parti sociali in sede di elaborazione dei regolamenti che dovranno attuare la legge stessa circa la ripartizione delle competenze (Sala Franco, Arnau Navarro, 1996, p. 47 e López Terrada, 1996, p. 11).

Secondo questa impostazione dottrinale, regolamento e contrattazione collettiva non sono incompatibili. Il legislatore dovrà anzi dare spazio alla contrattazione collettiva, come del resto previsto dall'art. 37 della Costituzione, che infatti riconosce il diritto alla attività di contrattazione collettiva tra i rappresentanti dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro, coscome la forza vincolante dei contratti collettivi (in tema cfr. Ojeda Avilés, 1995, p. 608 e ss.; López Gandía, 1988, p. 24). Un intervento nel merito delle materie disciplinate dall'autonomia collettiva sarà ammesso solo al fine di tutelare i diritti fondamentali dei lavoratori (la dignità, la salute, l'integrità fisica) e l'ordine pubblico. In caso contrario si

**Salute e sicurezza:  
il caso spagnolo**  
Antonio Ojeda Avilés

creerebbe un palese contrasto con i diritti costituzionalmente garantiti ai lavoratori ed ai loro rappresentanti sindacali.

In realtà, il legislatore non si è mostrato particolarmente entusiasta di fronte alla possibilità di rinviare alla contrattazione collettiva il compito di dare effettiva attuazione alla *Ley de Prevención de Riesgos Laborales*. Alle parti sociali viene infatti affidato un compito puramente marginale di miglioramento e specificazione delle disposizioni elaborate dal legislatore. Sebbene la dottrina parli in proposito di un ruolo supplementare e complementare della contrattazione (v. Alemán Páez, 1995, p. 8), nella realtà ad essa non resta altro spazio che quello di migliorare le tutele inderogabili di legge ed avanzare proposte alternative a quelle del legislatore (Alvárez Alcolea, 1996, p. 23), o anche la possibilità di adattare in modo concreto la legge alle particolari esigenze delle Amministrazioni Pubbliche. Compito questo, che, in definitiva, configura una funzione di mera supplenza della contrattazione collettiva.

Il legislatore spagnolo non ha mostrato particolare entusiasmo neppure di fronte alla possibilità di rinviare alla contrattazione collettiva per la trasposizione delle direttive comunitarie all'interno dell'ordinamento nazionale. I casi in cui tale facoltà è espressamente riconosciuta sono decisamente circoscritti se confrontati con quelli che il Diritto Sociale Comunitario ha previsto in questi ultimi anni (Bercusson, 1996, p. 334 e ss.; Roccella, Civale, Izzi, 1995, p. 605 e ss.). Sicuramente, questo atteggiamento di sfiducia nei confronti della contrattazione collettiva è dovuto alla circostanza che i diritti in questione rientrano nella ristretta cerchia dei diritti fondamentali del lavoratore, e per tale ragione la loro tutela è di esclusiva competenza della legge.

Particolarmente discusso, in proposito, risulta essere l'art. 2 della legge, che, come già anticipato, in presenza di diritti fondamentali dei lavoratori autorizza un intervento meramente suppletivo della contrattazione collettiva. Si ritiene, infatti, che tale articolo sia anacronistico e mal si inserisca in un contesto in cui la contrattazione collettiva ha pieno riconoscimento e dà luogo a continui « *acuerdos* » e « *pactos* ».

La recente riforma del diritto del lavoro del 1994 ha peraltro consacrato persino l'esistenza di « accordi » aventi efficacia *erga omnes* distinti dai contratti collettivi veri e propri. In questo contesto, come in altri in cui si parla di contratti, si utilizza tale sostantivo in senso lato, comprensivo di tutti i prodotti della contrattazione collettiva aventi efficacia generale (cfr. Ojeda Avilés, 1996a, p. 209 e ss.) (2).

---

#### 4. L'ambito soggettivo universale.

---

La *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* estende la sua tutela a tutti i lavoratori subordinati, inclusi quelli assunti con contratto di lavoro a tempo determinato, con un contratto di lavoro interinale e con un contratto di lavoro a tempo parziale.

Le disposizioni della legge trovano peraltro applicazione anche a favore di alcune categorie di lavoratori che normalmente, non rientrano nel campo di applicazione della normativa lavoristica: i lavoratori autonomi e i pubblici dipendenti.

In una fase storica in cui l'intervento dello Stato nei rapporti di carattere privato si sta progressivamente restringendo (si pensi a problematiche quali il consumo di droga, l'aborto, il suicidio e l'eutanasia), l'estensione della disciplina legislativa a queste categorie di lavoratori si giustifica in base a considerazioni di carattere economico e segnatamente in ragione dei costi che comporta per tutta la società un incidente sul lavoro.

La *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* impone pertanto anche al lavoratore autonomo di rispettare le disposizioni in materia di salute e sicurezza durante il suo lavoro, mentre si disinteressa di ciò che fa nei momenti liberi. Di fronte alla sua inerzia nell'adeguamento alle prescrizioni delle norme a carattere preventivo, il lavoratore autonomo potrà essere

---

#### note

(2) N.d.t. La legislazione spagnola riconosce due livelli di contrattazione collettiva: il livello aziendale e quello sovra-aziendale. Se stipulati in conformità ai requisiti di legge i contratti collettivi *de empresa* e quelli *supraempresariales* hanno efficacia *erga omnes*. In mancanza di contratti collettivi *erga omnes* applicabili nell'unità produttiva, possono essere stipulati *acuerdos de empresa* tra il datore di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori. La natura giuridica di questi accordi è ambigua e non è chiaro se si tratti di un vero e proprio contratto collettivo o di un *tertium genus* negoziale; tuttavia, con la riforma del 1994, sono state ampliate in modo significativo le possibilità di ricorso a questa tipologia contrattuale.

sanzionato con una multa di 100 milioni di *pesetas*, o con la chiusura del suo negozio o della sua attività professionale.

Non tutte le disposizioni della legge di prevenzione trovano comunque applicazione anche per il lavoro autonomo (V. in particolare gli artt. 18 e 21); a meno che, naturalmente, il lavoratore autonomo non abbia alle proprie dipendenze lavoratori subordinati.

L'estensione più rilevante del campo di applicazione della legge è comunque quella effettuata a favore dei dipendenti pubblici. Da questo punto di vista il legislatore spagnolo ha seguito le prescrizioni contenute nella disciplina comunitaria, utilizzando peraltro la facoltà concessa dalla direttiva quadro di estendere la normativa prevenzionistica a talune particolari categorie di pubblici dipendenti — come quelli delle forze armate e di polizia e i dipendenti dei servizi di protezione civile — tenendo conto delle peculiarità del servizio espletato.

Nel processo di adeguamento delle disposizioni della legge alle peculiarità del pubblico impiego non si è tuttavia ancora tenuto in considerazione un fatto molto importante che distingue nettamente il settore pubblico da quello privato: la Amministrazione (centrale) è infatti destinata ad essere giudice e parte attiva nel processo di attuazione della legge, nonché nella fase di controllo circa l'effettiva e corretta implementazione delle disposizioni in essa contenute. A ben vedere, sarebbe forse stato più corretto prevedere un controllo esterno, coordinato, ad esempio da un comitato indipendente con funzioni compositive delle controversie tra il Ministero del Lavoro e l'Amministrazione centrale o altri organi ed enti pubblici. Questa confusione dei ruoli si avverte in modo evidente nella composizione del massimo organo previsto dalla *Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, e cioè la *Comisión Nacional de Seguridad y Salud*, accusata dalla dottrina di essere « datoriale » per tre quarti dei suoi componenti, come si avrà modo di verificare nel paragrafo 6.

Il procedimento sanzionatorio previsto a fronte di infrazioni commesse dalla Pubblica Amministrazione è piuttosto peculiare: l'Ispettorato del lavoro effettuerà il controllo e, accertato un inadempimento, ingiungerà all'unità ispezionata l'attuazione delle norme di sicurezza. In caso di controversia, competente a dirimere la questione sarà il Consiglio dei Ministri. Ciò che più sorprende è la differenza di trattamento riservato alla Amministrazione Pubblica rispetto alle imprese private: di fronte all'inadempimento da parte di queste ultime degli obblighi della legge è infatti prevista una sanzione di importo minimo pari a 100 milioni di *pesetas*, mentre qualora fossero le Amministrazioni Pubbliche a commettere la stessa infrazione ad esse verrà semplicemente richiesto di adottare i mezzi correttivi idonei ad adempiere la disposizione di legge.

In altre parole, la sanzione consisterebbe semplicemente nell'obbligare l'Amministrazione ad adempiere a quanto già previsto dalla legge. Se da una parte può essere un ragionamento corretto, dal momento che l'Amministrazione Centrale finirebbe col pagare una multa con una mano e ricevere il corrispettivo con l'altra, non vale la stessa argomentazione per la moltitudine di organismi locali ed autonomi.

Un altro aspetto caratteristico della *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* nelle Amministrazioni Pubbliche è relativo alla rappresentanza del personale in queste materie. Vi è un unico comitato di salute e sicurezza formato dai delegati di prevenzione appartenenti all'organo corrispondente in un ambito normalmente provinciale, anche se la legge consente altri ambiti settoriali e decentralizzati. I citati delegati, vera e propria struttura portante della vigilanza della disciplina prevenzionistica per quanto concerne i lavoratori, si integrano per i profili più operativi nel loro rispettivo organo di rappresentanza unitaria, di modo che potranno verificarsi, in taluni casi estremi, contrasti tra i diversi delegati (tema questo su cui torneremo successivamente). Dove non esistano organi di rappresentanza unitaria, potranno essere designati quali delegati della prevenzione, i delegati sindacali.

L'estensione dell'ambito soggettivo della *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* a sfere generalmente non soggette alla normativa lavoristica può rappresentare un passo in avanti nel processo di *laboralización* del settore pubblico (Palomeque López, 1996, p. 203). Larga parte della dottrina ritiene che sia positivo che la prevenzione dei rischi sul lavoro vada configurandosi come una disciplina autonoma, un apparato normativo *sui generis* che non si integra nel diritto del lavoro. È questa tuttavia una visione estranea a quella di un diritto del lavoro moderno che si configura infatti come una legislazione di forma variabile, dove ogni blocco normativo ha un ambito di applicazione ed un'intensità di tutela differenziati e nelle cui numerose pieghe si inglobano perfettamente le norme della *Ley de Prevención de Riesgos Laborales*.

Salute e sicurezza:  
il caso spagnolo  
Antonio Ojeda Avilés

## 5. Il duplice contenuto del debito di sicurezza a carico del datore di lavoro.

La *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* dedica vari capitoli, dal terzo al sesto, agli obblighi del datore di lavoro. Questi possono essere ricondotti a due tipologie: i primi, aventi contenuto « materiale », si riferiscono agli specifici obblighi di salute e sicurezza; i secondi, aventi contenuto « organico », delineano gli organi di prevenzione dell'impresa, sia quelli rappresentativi che quelli tecnici.

Per effetto della normativa comunitaria, le prescrizioni del primo tipo sono notevolmente aumentate sia da un punto di vista quantitativo che contenutistico, se paragonate con quanto disponeva la citata *Ordenanza General de Seguridad e Higiene* del 1971; assieme ad esse, tuttavia, sono aumentati anche i costi economici per le imprese.

Le novità principali sono: 1) l'indicazione dei principi ispiratori della prevenzione (art. 14: *evitar, evaluar, combatir, planificar los riesgos y su prevención*); 2) la valutazione iniziale e periodica dei rischi (art. 16: *ya mediante auditorías, ya mediante un servicio externo, con planes y programas de actuación preventiva*); 3) la protezione individuale e collettiva nei gruppi di lavoro; 4) l'informazione individuale e collettiva circa i rischi e la tutela; 5) la formazione dei lavoratori, sia iniziale che in seguito a cambiamenti nell'impresa; 6) l'analisi di situazioni di emergenza; 7) l'informazione circa i rischi gravi ed imminenti che si possono produrre e l'interruzione dell'attività qualora ciò fosse necessario al fine di evitare questi ultimi; 8) la vigilanza periodica della salute; 9) l'elaborazione e la disponibilità di dati circa i possibili rischi esistenti e gli incidenti accaduti; 10) il coordinamento dei mezzi di prevenzione applicabili nei casi di appalto e di ricorso a lavoratori autonomi che opereranno negli stabilimenti del datore di lavoro in questione; 11) la protezione delle categorie di lavoratori più soggetti al rischio.

I capitoli 4 e 5 configurano un quadrilatero di organi di prevenzione presenti all'interno dell'impresa e a cui vengono attribuiti compiti di assistenza e controllo dei due soggetti principali: l'imprenditore e la rappresentanza generale dei lavoratori (normalmente il comitato di impresa). Che i soggetti principali siano questi ultimi (e non gli organi di prevenzione) lo si comprende da diversi dettagli della legge, ad esempio quando essa assegna alla rappresentanza generale la facoltà di interrompere l'attività di fronte ad un rischio grave ed imminente. I quattro organi cui si è accennato costituiscono altrettanti strumenti ausiliari per il datore di lavoro e gli organi di rappresentanza. In senso metaforico, possiamo associare ciascun organo ad una parte del corpo umano: i vigilanti della sicurezza sono l'occhio del datore di lavoro; i servizi di prevenzione le mani; i delegati della prevenzione sono gli occhi dei lavoratori e il comitato di salute e sicurezza la loro voce. Analizziamoli uno ad uno.

I vigilanti della sicurezza ricevono scarsa attenzione dalla legge, al punto che non vengono definite nemmeno le funzioni. Essa si limita infatti a definirli dei lavoratori designati dal datore di lavoro per lo svolgimento dell'attività di prevenzione. Appaiono, pertanto, delle figure residuali che vengono istituite solo nel caso in cui i limiti numerici dell'impresa non richiedono un servizio di prevenzione (3); qualora i lavoratori dipendenti fossero meno di sei, tale funzione potrebbe essere svolta dallo stesso datore di lavoro.

I servizi di prevenzione a prima vista appaiono come gli organi di vigilanza più articolati e completi; tuttavia, quando si analizzano le funzioni loro assegnate si avverte una differenza qualitativa rispetto ai primi. Più che gli occhi, essi costituiscono le mani del datore di lavoro, in quanto sono titolari di importanti funzioni esecutive, per il compimento delle quali devono controllare ed essere a conoscenza delle condizioni di rischio all'interno dell'impresa, al fine di elaborare ed applicare i programmi di attuazione preventiva, la valutazione dei fattori di rischio, la prestazione del primo soccorso o la vigilanza della salute dei lavoratori. L'altra differenza sostanziale con i vigilanti è il loro carattere tecnico, la dotazione, cioè, di strumenti tecnici dei quali sono sprovvisti i primi. Non a caso, questo organo sostituisce il servizio medico dell'impresa (quando si tratta di servizi interni costituiti da personale dell'impresa) e le *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales* (quando il datore di lavoro ricorre ai servizi di un'impresa specializzata).

I delegati della prevenzione sono i membri della rappresentanza unitaria, designati dalla stessa affinché si occupino di una serie di funzioni di prevenzione, in principal modo del

### note

(3) L'art. 31.1 stabilisce che « Si la designación de uno o varios trabajadores fuera insuficiente para la realización de las actividades de prevención..., el empresario deberá recurrir a uno o varios servicios de prevención ».

controllo (consistente nell'essere sempre informati e nell'affiancare i tecnici della prevenzione) e, in misura minore, funzioni decisorie (4). I compiti che vengono loro assegnati sono vari; questo è il risultato di una diaatriba tra sindacati e datori di lavoro, sviluppatasi nel corso dell'elaborazione del testo di legge, conclusasi con la prevalenza della volontà dei primi, i quali desideravano che ai delegati non fosse assegnata una funzione al margine della rappresentanza unitaria. Ad essi spettano le stesse garanzie riservate ai rappresentanti del personale, sebbene con un numero di permessi più ampio come il diritto di partecipazione a determinate riunioni, di controllare i luoghi di lavoro e di ricevere la formazione necessaria. Al comitato di salute e sicurezza, la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* attribuisce una posizione di minore rilievo rispetto a quella assegnata dalla precedente normativa al *comité de seguridad e higiene*, dando ragione a coloro che sostengono che ora i poteri più significativi sono attribuiti ai delegati della prevenzione (Fernández Marcos, 1995, p. 831). La sua composizione ha dato adito ad alcune perplessità: l'art. 38 della legge lo definisce un organo paritario, formato da delegati della prevenzione e rappresentanti del datore di lavoro in numero uguale; una parte della dottrina sostiene, invece, che i posti debbano essere ripartiti tra i sindacati in modo proporzionale alla loro forza (Sala, Arnau, 1996, p. 153; Albiol Montesinos, 1995, p. 36). Si ritiene, tuttavia, che il comitato debba essere composto da tutti i delegati della prevenzione, così come la giurisprudenza si è orientata sui vecchi *comités de seguridad e higiene* dei quali la normativa precedente aveva difeso il rispetto della proporzionalità, al fine di evitare abusi.

Per quanto concerne i rappresentanti del datore di lavoro, si ritiene che l'uguaglianza con il numero dei delegati non debba essere intesa in senso fisico, bensì sulla base dei voti esprimibili, come si può ricavare dall'art. 38, comma 2, della legge, il quale sostiene che alle riunioni possono partecipare, senza però poter votare, i delegati sindacali e i responsabili tecnici della prevenzione che non sono compresi tra i componenti del comitato. Una analoga soluzione è adottata in sede di contrattazione collettiva, dove una parte ha lo stesso potere dell'altra, seppure il numero di rappresentanti per ciascuna vari. Interpretare la norma in un senso diverso significherebbe far partecipare al comitato un numero molto elevato di rappresentanti dell'impresa, al solo scopo di fungere « da ripieno ».

Il comitato partecipa alla elaborazione, alla attuazione ed alla valutazione dei piani e dei programmi di prevenzione, promuove iniziative e deve conoscere la situazione, i documenti e gli incidenti connessi alla prevenzione: un insieme di compiti, il cui nucleo consiste nel comunicare all'imprenditore le opinioni dei lavoratori in materia di salute e sicurezza.

---

#### 6. Una rete di sicurezza esterna.

---

Il controllo interno si completa con il controllo esercitato dagli organismi pubblici, assistiti da organi consultivi, configurando, in tal modo, una rete di sicurezza esterna di notevoli dimensioni.

Anche il controllo esterno forma a sua volta, un quadrilatero costituito dai dipartimenti competenti del Ministero del Lavoro, della sanità, dell'Industria, dell'Ambiente e dell'Istruzione. Il progresso più importante che si compie con la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* risiede nel principio di coordinamento amministrativo enunciato dall'art. 11 a favore del Ministero del lavoro. Si tratta, tuttavia, di un piccolo passo in avanti, in quanto l'informazione ottenuta dall'Ispettorato del lavoro è ripartita tra tre distinti dipartimenti ministeriali, quando invece il coordinamento avrebbe dovuto essere permanente. Probabilmente la necessità più pressante si ha in altri momenti critici, come le già citate situazioni di rischio imminente o quelle di imputazione di qualche infrazione al datore di lavoro. Il problema che si crea in casi come questi è la possibilità che due dipartimenti effettuino valutazioni diverse, ponendo in essere sanzioni differenti. Simili discordanze non possono essere risolte all'interno di organi consultivi come quelli che si analizzeranno nel seguito, a cui la legge sembra assegnare compiti di coordinamento dei dipartimenti ministeriali.

Gli organi consultivi sono di due tipi: l'*Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo* (INSHT), avente funzioni scientifiche e tecniche dedicate alla ricerca e la *Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo* (CNSST), che assiste le Amministrazioni Pubbliche nella formulazione delle politiche e dei progetti normativi in materia di salute e sicurezza.

---

(4) Per esempio, la decisione di interrompere l'attività di fronte ad un rischio grave ed imminente, nel caso in cui la rappresentanza unitaria, a cui la Legge attribuisce normalmente questo compito, non possa riunirsi.

**Salute e sicurezza:  
il caso spagnolo**  
Antonio Ojeda Avilés

La composizione della *Comisión* è stata oggetto di critica, in quanto formalmente essa dovrebbe essere paritetica (anche se il *Real Decreto* 1879/1996 attribuisce 17 posti alle Amministrazioni e 19 ai rappresentanti sindacali e dei datori di lavoro), ma nella realtà vi è un dominio datoriale, una volta ritenuta anche l'Amministrazione Pubblica datore di lavoro. È una critica comunque meno rilevante di quanto possa apparire, dal momento che l'assegnazione dei voti avviene sulla base di un sistema in cui si attribuisce un voto ad ogni rappresentante amministrativo e due voti ad ogni rappresentante dei lavoratori e dei datori di lavoro; in tal modo, vi è sì una sovra-rappresentazione di questi ultimi, ma il rapporto non è più di uno contro tre bensì uno contro due. Comunque, sarebbe stato certamente più corretto organizzare un organismo consultivo meno burocratizzato come il *Consejo Económico y Social*.

Se l'*Instituto Nacional de Seguridad e Higiene* ha un carattere ispettivo, la *Fundación para la información, formación y promoción de acciones preventivas*, anch'essa creata dalla Legge n. 31/1995, ha invece un carattere didattico e di orientamento delle piccole imprese.

---

#### 7. Responsabilità multiple, ma mal coordinate.

---

La legge ha elaborato un completo ventaglio di casi in cui si possono verificare conflitti di competenza in ragione sia del tipo di situazione sia del tipo di responsabilità (civile, penale ed amministrativa).

Esistono tre regole generali per risolvere i conflitti di competenza, una delle quali sembra essere piuttosto controversa. In primo luogo viene confermata la vigenza del principio *ne bis idem*, tanto nel suo aspetto materiale (non si ha una duplice sanzione, penale e civile, in due casi aventi identità di soggetto, fatto e fondamento) quanto in quello processuale (l'autorità amministrativa sospenderà il procedimento finché non interverrà una sentenza di accoglimento o di rigetto del tribunale). La legge non ha risolto il dubbio se il giudice del lavoro nel decidere la medesima controversia nell'ambito delle sue competenze, possa o meno ampliare la base probatoria. La parte maggioritaria della dottrina ritiene che si possa ampliare, sempreché non contraddica quanto deciso dal primo giudice (in questo senso, v. Arroyo Zapatero, 1988, p. 19; Nieto García, 1993, p. 376; Baylos Grau, Terradillos Basoco, 1990, p. 209; Pérez Capitán, 1994, pp. 2281 e 2311. Di parere contrario, García Blasco, 1989, p. 202).

In secondo luogo, la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* interviene nell'ambito della polemica avente ad oggetto la natura giuridica delle obbligazioni in assenza di mezzi di sicurezza negli incidenti sul lavoro, senza tuttavia prendere posizione in proposito (in dottrina, sul carattere indennizzatorio dell'obbligazione, v. Aparicio Tovar, 1991, p. 738; González Ortega, Aparicio Tovar, 1996, p. 273; Hurtado González, 1995; sul carattere punitivo o sanzionatorio, v. invece Montoya Melgar, 1967, p. 529; Fernandez Marcos, 1992, p. 188; Monereo Pérez, 1991, p. 51 e ss.; Sala Franco, Arnau Navarro, 1995, p. 188; Carril Vázquez, 1996, p. 4).

In terzo luogo, oltre la questione del *ne bis idem* ma all'interno del medesimo contesto relativo alle incompatibilità del cumulo di responsabilità in assenza di mezzi di sicurezza negli incidenti sul lavoro, l'art. 42 stabilisce che, per quanto concerne le relazioni tra tribunali di diverso ordine, la dichiarazione dei fatti provati contenuta in una sentenza amministrativa passata in giudicato vincolerà il giudice civile con riferimento alla attribuzione di responsabilità.

---

#### 8. Il quadro delle sanzioni amministrative.

---

La materia della prevenzione riceve dalla *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* un ampio sviluppo (Val Arnal, 1995, p. 2; Alemán Páez, 1995, p. 16) rinvenibile nella duplicazione delle sanzioni « gravi » (si passa da nove a diciannove) e molto « gravi » (da quattro a otto), definite precedentemente dalla *Ley de Infracciones y Sanciones laborales* del 1988 e nell'incremento del valore di tali sanzioni, che raggiunge i cento milioni di pesetas.

Al riguardo sono sorti due ordini di dubbi e precisamente: quali tipi di inadempimenti vengono considerati infrazioni punibili con sanzioni amministrative? l'elenco delle sanzioni può essere utilizzato anche per materie non relative alla prevenzione, seppure connesse all'area della salute e sicurezza?

Gli inadempimenti sanzionabili si assoggettano al principio di legalità. La *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* appare qui come la punta di un enorme iceberg per quanto concerne

la attribuzione di « infrazioni normative » che si sostanziano in azioni od omissioni dei datori di lavoro in materia di prevenzione, che violano le norme di legge, regolamentari e amministrative, in materia di ambiente di lavoro.

Analogamente a quanto accade relativamente al contenuto « essenziale » e al contenuto « addizionale » dei diritti fondamentali, dove tutto ciò che la legislazione ordinaria aggiunge alla fonte primaria beneficia anch'essa della tutela privilegiata dei diritti fondamentali, si considerano infrazioni sanzionabili gli inadempimenti di quanto stabilito nelle clausole dei contratti collettivi relative alla prevenzione.

Ancora una volta il legislatore manifesta il suo timore nel momento in cui estende alla regolamentazione collettiva le contravvenzioni poste a presidio della norma di legge. A tale proposito, tuttavia, sorge nuovamente l'incognita circa il significato attribuito dalla *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* all'espressione *convenio colectivo*, dal momento che, come si è visto già in precedenza, non può essere intesa nel senso stretto in cui è comunemente impiegata. Si ritiene che nel termine *convenios colectivos* debbano ricomprendersi sia i contratti collettivi in senso stretto sia gli accordi con efficacia generale. Applicare le sanzioni amministrative oltre tale limite, cioè agli inadempimenti dei « patti » ad efficacia limitata, come sostiene una parte della dottrina (González Ortega, Aparicio Tovar, 1996, p. 56) sembra invero eccessivo.

La seconda questione attiene alle infrazioni non sanzionate dalla legge. Non dimentichiamo che le altre infrazioni relative all'ambiente di lavoro sono punite con sanzioni inferiori rispetto a quelle previste per le infrazioni in materia di salute e sicurezza e alcune delle infrazioni tipizzate dalla Legge n. 31/1995 possono assimilarsi a quelle riconosciute nello *Estatuto de los Trabajadores* e nella *Ley de Infracciones y Sanciones laborales*; tuttavia, le possibilità di applicazione indiretta derivano più facilmente da infrazioni relative alla dignità della persona, le cui manifestazioni più umilianti non trovano che una debole risposta nella legislazione penale e del lavoro.

---

#### 9. Individuazione dei soggetti autorizzati a sospendere l'attività produttiva.

---

In presenza di un rischio grave ed imminente all'interno degli stabilimenti dell'impresa occorre interrompere l'attività lavorativa nella zona considerata pericolosa. Il regime stabilito dalla *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* può considerarsi eccessivo sotto alcuni aspetti e semplicistico per altri.

L'interruzione dell'attività produttiva può essere decisa dal datore di lavoro, da ciascun lavoratore, dai rappresentanti *legali* dei lavoratori, dall'Ispettorato del lavoro, nonché del Governo (artt. 21, 44, 53). La normativa precedente assegnava tale funzione al *Comité de seguridad e higiene* e, in sua mancanza, ai rappresentanti *legali* dei lavoratori; i lavoratori individuali avevano invece una facoltà molto limitata. Ora, invece, essi hanno il pieno diritto di abbandonare il luogo di lavoro. In tal modo la legge assume simultaneamente i due modelli, quello collettivo e quello individuale, presenti nell'esperienza comparata senza prevedere le difficoltà di connessione tra i due (Brooks, 1993, p. 207 e ss.; Id., 1994, p. 475 e ss.).

La nozione di « rappresentanti *legali* dei lavoratori » fa riferimento ai due canali di rappresentanza, quella unitaria e quella sindacale, presenti in azienda. La situazione può assumere vaste proporzioni quando al problema del coordinamento tra i due organismi di rappresentanza si aggiunge la presenza nella stessa unità produttiva di diversi contratti. La dottrina ha avvertito immediatamente le carenze di questa regolamentazione (Ojeda Avilés, 1996b, p. 309 e ss).

---

**Aguilar del Castillo** (1995), *Los derechos de participación directa de los trabajadores en la nueva Ley 31/1995 de 8 noviembre, de prevención de riesgos laborales*, Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas, Benalmádem (Málaga).

**Agut Garcia, Tiraboschi** (1996), *Tecniche traspositive di direttive comunitarie in Italia e Spagna in materia di sicurezza sul lavoro*, in q. Rivista, n. 3, p. 15 e ss.

**Albiol Montesinos** (1995), *Los representantes de los trabajadores en la jurisprudencia laboral*, Valencia, p. 36.

**Alemán Páez** (1995), *Principios y caracterización general de la Ley de Prevención de riesgos laborales*, Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas, Benalmádem (Málaga).

**Alvárez Alcolea** (1996), *Representación, participación y*

**Salute e sicurezza:  
il caso spagnolo**  
Antonio Ojeda Avilés

#### Bibliografia

**Salute e sicurezza:  
il caso spagnolo**  
Antonio Ojeda Avilés

*negociación en materia de salud y seguridad laboral*, Comunicación al VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Valladolid.

**Aparicio Tovar** (1991), *Las obligaciones del empresario de garantizar la salud y la seguridad en el trabajo*, in REDT, n. 49.

**Arroyo Zapatero** (1988), *Manual de Derecho Penal del Trabajo*, Barcellona.

**Baylos Grau, Terradillos Basoco** (1990), *Derecho Penal del Trabajo*, Madrid.

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

**Carril Vásquez** (1996), *Análisis jurisprudencial del recargo por prestaciones por omisión de medidas de seguridad*, Comunicación al VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Valladolid.

**Cortes, Trujillo** (1995), *La intervención de los trabajadores y sus representantes en la nueva Ley de Prevención de Riesgos*, Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas, Benalmádemá (Málaga).

**De Vicente Pachés** (1996), *El derecho a la protección de la salud del trabajador: la prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo*, Comunicación al VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo.

**Fernández** (1995), *El contenido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: puntos críticos*, in *Actualidad Laboral*, n. 48.

**Fernández Marcos** (1992), *La agravación de responsabilidad por accidente de trabajo y enfermedad profesional en la doctrina del Tribunal Constitucional*, in *Ensayos sobre temas actuales de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, Madrid.

**García Blasco** (1989), *Infracciones y sanciones en materia laboral. Un comentario a la Ley 8/1988, de 7 de abril*, Madrid.

**Gómez Muñoz** (1996), *Libre circulación de trabajadores en el empleo público*, Madrid.

**González Labrada** (1996), *La Ley de Prevención de Riesgos Laborales y la obligación contractual de seguridad e higiene: significado y contenido*, in *Actualidad Laboral*, n. 7.

**González Ortega, Aparicio Tovar** (1996), *Comentarios a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid.

**Hurtado González** (1995), *La naturaleza resarcitoria del recargo de prestaciones por incumplimiento en materia de prevención de riesgos laborales*, Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas, Benalmádemá (Málaga).

**Johansson** (1996), *Occupational health: New approaches*, in *Nordic Labour Journal*, n. 2.

**López Gandía** (1988), *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*, in *Revista de Treball*, n. 8.

**López Terrada** (1996), *La delegación reglamentaria en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus consecuencias en el ámbito de la función pública*, Comunicación al VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Valladolid.

**Molina Navarrete** (1995), « *Tu quoque* »: un « estatuto de autonomía » para el « Derecho » de la Seguridad y Salud en el trabajo. *Si no, cómo, para qué?*, Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas, Benalmádemá (Málaga).

**Monereo Perez** (1992), *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo*, Madrid.

**Monereo Perez, Vida Soria** (1991), *La condición de nacionalidad en el acceso del personal a los empleos públicos*, Madrid.

**Montoya Melgar** (1967), *Sanción e indemnización: el recargo de las indemnizaciones por accidente de trabajo*, Anuario de Derecho Civil XX.

**Nieto García** (1993), *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid.

**Ojeda Avilés** (1996a), *Los acuerdos de empresas en la estructura de la negociación colectiva*, in AA.VV., *El arbitraje laboral. Los acuerdos de empresa*, VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

**Ojeda Avilés** (1996b), *Los conflictos en la paralización de actividades por riesgo grave e inminente*, in *La Prevención de Riesgos Laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Ojeda Avilés, Alarcón Caracuel, Rodríguez Ramos, Pamplona.

**Ojeda Avilés** (1995), *Derecho Sindical*, 7ª ed., Madrid.

**Palomeque Lopez** (1996), *El nuevo marco jurídicos de la prevención de riesgos laborales: la Ley 31/1995, de 8 de noviembre*, in *Actualidad Laboral*, n. 8.

**Pérez Capit** (1994), *El « non bis in idem » en el Derecho sancionador laboral. La jurisprudencia de la década*, Aranzadi Social, II.

**Rocella, Civale, Izzi** (1995), *Diritto Comunitario del Lavoro*, Torino.

**Sala Franco, Arnau Navarro** (1996), *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Valencia.

**Val Arnal** (1995), *Las sanciones en la Ley de Prevención de Riesgos: la segunda ruptura del marco general sancionador en el Orden Social y la vulneración de los principios de proporcionalidad y no bis idem*, Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas.

# Forme di rappresentanza asindacale dei lavoratori in Gran Bretagna: ipotesi di doppio canale

*Andrea Bollani*

Sommario

**1.** Premessa. **2.** Le proposte degli anni '70. **3.** Desindacalizzazione e decollettivizzazione. **4.** *Segue. I company councils.* **5.** Vincoli derivanti dalla legislazione comunitaria. **6.** Alcuni spunti per il caso italiano.

## 1. Premessa.

In Gran Bretagna desta oggi un certo interesse, presso gli studiosi di relazioni industriali, la ricerca sulle forme di aggregazione e, quindi, di rappresentanza dei lavoratori a carattere *non-union*.

Il tema classico della bipartizione tra sistemi a canale unico e sistemi a doppio canale di rappresentanza, tema la cui attualità ed il cui fascino avevano finito per appannarsi presso la dottrina britannica, vive così un momento di rinnovato dibattito, per effetto di una serie di fattori concorrenti di cui si dirà appresso. E ciò pur nel contesto di un quadro politico-economico notevolmente mutato rispetto a quello in cui, una ventina d'anni or sono, si registrarono alcuni forti segnali in direzione di una riforma del tradizionale assetto delle relazioni industriali, caratterizzato da sempre dal peculiare meccanismo volontaristico del riconoscimento sindacale.

Le ragioni che stimolano oggi la ricerca derivano da fonti diverse.

Da un lato, ricognizioni sociologiche evidenziano come le esigenze datoriali di snellire la produzione — garantendo maggiore flessibilità, anche attraverso nuove tecniche di gestione delle risorse umane — abbiano determinato il formarsi di gruppi di lavoratori, rilevanti proprio in quanto « gruppo » (è il caso dei circoli di qualità, del *team-working*, del *team-briefing*, etc.) e pertanto potenziali veicoli di rappresentanza asindacale, benché collettiva.

D'altro lato, diversi studi si sono incentrati sullo sviluppo, presso numerose grandi imprese, di *company councils* (1) (variamente composti e con prerogative più o meno significative, a seconda dei casi) nei quali siedono rappresentanti eletti direttamente dai lavoratori.

Infine, va osservato come i vincoli derivanti dalla legislazione comunitaria, perlomeno da quella anteriore al Protocollo sulla politica sociale siglato a Maastricht (2), pongano

note

(1) Va sin d'ora chiarito, come meglio si vedrà in seguito, che non si tratta di consigli aziendali nel senso in cui generalmente li si intende in Europa continentale, trattandosi di organismi che sorgono su base puramente volontaristica e per iniziativa, per lo più, delle imprese.

(2) Come è noto, la clausola *opting-out* voluta dal governo britannico comporta che la legislazione comunitaria in materia sociale finisca per vincolare tutti gli Stati membri meno uno.

Ciò nonostante, le norme comunitarie potrebbero, in ipotesi, continuare a costituire un veicolo per l'approdo in Gran Bretagna di modelli più o meno fortemente partecipativi. È il caso, ad esempio, della Direttiva in materia di comitati aziendali europei, che — pur non vincolando il Regno Unito — pare destinata ad avere un'incidenza di fatto sulle relazioni industriali in quel Paese, atteso che le principali imprese multinazionali insediate sull'isola

**Rappresentanza  
asindacale  
in Gran Bretagna**  
Andrea Bollani

direttamente sul piano legale, come vedremo, il tema dei modelli rappresentativi, essendo previste esplicite aperture a forme elettive di rappresentanza in azienda.

In queste pagine si cercherà di ricostruire, seppure a tratti sommari, l'evoluzione subita dall'assetto delle relazioni industriali, in base agli studi rinvenibili in letteratura; messa a fuoco la situazione attuale, se ne evidenzieranno le prospettive di sviluppo, cercando altresì di capire l'evolvere delle strategie imprenditoriali e la loro congruenza — non sempre scontata — rispetto alle scelte ed agli indirizzi provenienti dal quadro politico.

Lo scopo, a questo stadio, può essere soltanto quello di evidenziare questioni e problemi che, per certi versi, potrebbero non essere estranei (potendo anzi costituire, in ipotesi, un utile punto di riferimento) alle relazioni industriali italiane.

Non sono pochi, infatti, i tratti di analogia tra il sistema italiano e quello britannico: si pensi alla relativa carenza di regolamentazione statutale delle relazioni industriali, all'assenza — in generale — di obblighi legali a trattare o a contrarre, all'elevato grado di politicizzazione del sindacato ed alla sua recente crisi di rappresentatività. Anche nel nostro Paese, del resto, si è consolidato un canale unico di rappresentanza, essendo il sindacato, tradizionalmente, piuttosto radicato nell'impresa, con un ruolo incentrato maggiormente « sulla funzione di contrattazione collettiva rispetto a quelle più direttamente partecipative » (così Biagi M., 1991, p. 322).

---

## 2. Le proposte degli anni '70.

---

Nel 1974 veniva varato in Gran Bretagna l'*Health and Safety at Work Act*, che prevedeva — per quanto è oggi di nostro interesse — la costituzione di comitati aziendali per la sicurezza, nei quali avrebbero operato rappresentanti dei lavoratori designati dal sindacato o eletti direttamente dai lavoratori (la legge prevedeva « *the election in prescribed cases by employees of safety representatives from amongst the employees* »).

È stato detto (cfr. Davies P., 1994, p. 279) che quella formulazione legislativa costituì un'apertura all'ingresso di un c.d. doppio canale di rappresentanza nelle relazioni industriali britanniche, ipotesi poi abortita quando l'anno successivo fu abrogata (prima che ne potesse essere fatta alcuna applicazione) la norma che prevedeva la diretta elezione dei rappresentanti dei lavoratori. Il partito laburista — all'epoca partito di maggioranza — assecondò così le istanze del *Trades Union Congress*, secondo cui forme di rappresentanza *non-union* sarebbero state prive della necessaria forza ed efficacia nella tutela dei lavoratori ed avrebbero potuto ostacolare lo sviluppo dell'organizzazione sindacale in azienda.

Nel 1975 il Governo, sviluppando specifiche proposte del TUC, affidò ad un Comitato — presieduto da Lord Bullock e composto da studiosi, rappresentanti del sindacato e delle imprese — il compito di esaminare e valutare una possibile « *extension of industrial democracy in the control of companies by means of representation on the boards of companies* ».

Il risultato prodotto fu la stesura di due rapporti. Quello c.d. di maggioranza raccomandava l'istituzione di consigli aziendali composti in egual numero da rappresentanti del *management* e del sindacato, con un numero più ristretto di dirigenti indipendenti da designarsi congiuntamente. La relazione c.d. di minoranza, sottoscritta dai rappresentanti di parte datoriale, sottolineava invece l'opportunità di costituire separati comitati che potremmo definire di controllo (*supervisory boards*), oltre a richiamare l'attenzione sul problema di forme di rappresentanza per i lavoratori non sindacalizzati.

A fronte di ciò, il Governo varò nel 1977 un *White Paper on Industrial Democracy* che — quale soluzione di sintesi dei risultati del c.d. *Bullock Committee* — scontentò tutte le parti in gioco, suggerendo la costituzione di *Joint Representation Committees* dei sindacati riconosciuti, con facoltà per gli stessi di chiedere all'azienda di essere consultati — nelle aziende con almeno 500 dipendenti — su tutte le principali decisioni inerenti alla strategia aziendale, e di occupare — nelle aziende con almeno 2000 dipendenti — un terzo dei posti all'interno di un *company board*. Si escluse comunque, nelle raccomandazioni del *White Paper*, ogni riferimento ad organi di carattere gestionale-decisionale (c.d. *management boards*), alludendo invece solo a *policy boards*.

note

---

hanno già costituito, o stanno costituendo, tali organismi; operazioni analoghe risultano poste in essere da numerose aziende a proprietà britannica, che hanno costituito comitati rappresentativi di tutti i propri lavoratori, compresi quelli occupati in Gran Bretagna.

---

### 3. Desindacalizzazione e decollettivizzazione.

---

Rappresentanza  
asindacale  
in Gran Bretagna  
Andrea Bollani

L'avvento del primo governo Thatcher, nel 1979, segnò l'epilogo di quei progetti, in verità fragili, di evoluzione delle relazioni industriali britanniche in direzione partecipativa o, quanto meno, nella direzione di un allargamento degli obblighi di informazione e consultazione.

La strategia di attacco diretto al sindacato, sostenuta ed incoraggiata dall'azione politica del Governo, determinava i radicali e ben noti mutamenti degli anni '80, caratterizzati, oltre che dall'abbattimento considerevole dei tassi di sindacalizzazione dei lavoratori (fenomeno di portata e dimensioni uniche nel contesto europeo), dal decentramento della contrattazione e dallo sviluppo di nuove tecniche di produzione e di gestione delle risorse umane.

La desindacalizzazione, tuttavia, non sempre ha portato con sé una radicale individualizzazione delle relazioni di lavoro, che hanno mantenuto in larga misura la loro dimensione collettiva.

Esperienze quali quelle dei circoli di qualità, del *team-working*, del *team-briefing*, della produzione *just in-time* — tutte riconducibili a quel fenomeno che è stato descritto come « *japanization* » (cfr. Oliver N., Wilkinson B., 1992) dell'industria britannica — hanno determinato il formarsi di aggregazioni di lavoratori slegate dal sindacato. Certo, non si è trattato di gruppi che agissero, in luogo del sindacato, come soggetti contrattuali veri e propri, essendo funzionali esclusivamente ad esigenze dell'impresa di applicare nuove tecniche gestionali; essi hanno costituito, comunque, un soggetto collettivo nuovo, con un ruolo che sarebbe forse potuto divenire più significativo.

Sarebbe potuto divenirlo (e non lo è divenuto) poiché, come è emerso da alcune indagini empiriche, il ruolo per così dire monopolistico del sindacato — quale canale di rappresentanza dei lavoratori — è stato in larga parte salvaguardato, seppure inconsapevolmente, dal *management*. Infatti l'esperienza dei circoli di qualità, che ha vissuto momenti di auge nella seconda metà degli anni '80, è stata in breve abbandonata in quasi tutte le aziende che l'hanno intrapresa (3), durando mediamente non più di dodici mesi; e ciò, soprattutto, a causa di resistenze operate dai livelli dirigenziali intermedi, che vedevano sopraffatto e scavalcato il loro ruolo. Se gli anni '80 hanno segnato un'attenzione, da parte delle imprese, alla fabbrica integrata di matrice giapponese, la scelta strategica ritenuta vincente in passato, sempre sul piano della gestione delle risorse umane, era stata quella di puntare sulla formazione del dirigente, rendendo particolarmente viva negli ambienti di lavoro la distinzione tra *manager* e lavoratore. Così — ed evidentemente fuori da ogni consapevole valutazione sui modelli di rappresentanza dei lavoratori — la dirigenza di medio livello è stata animata da un interesse di conservazione delle proprie posizioni, con il risultato, non premeditato, di incidere sul tema oggetto della nostra analisi.

In sostanza, non si può affermare che il ruolo rappresentativo del sindacato sia stato soppiantato dallo sviluppo di nuovi modelli di *human resource management*; né — come si è già anticipato — che la desindacalizzazione dei lavoratori abbia automaticamente comportato un'individualizzazione delle *labour relations*.

Ciò porta inevitabilmente a chiedersi se il comportamento delle imprese si sia in effetti conformato agli stimoli della politica elaborata dal Governo conservatore; o se, al contrario, le scelte operate dalle imprese non denotino uno scollamento dal modello politico thatcheriano, dichiaratamente — negli intenti — antisindacale (4).

A tal proposito, un primo elemento che emerge è, verosimilmente, l'assenza di una ragionata e coerente strategia di nuove relazioni industriali da parte delle imprese operanti nel Regno Unito: l'esperienza brevissima dei circoli di qualità potrebbe essere illuminante in proposito, ma più ancora va rilevato che i dati raccolti in varie ricerche non confortano

---

note

(3) Con valutazione abbastanza netta, Bradley K. e Hill S. (1987) ritengono che i circoli di qualità non abbiano esercitato influssi significativi sull'evoluzione delle relazioni industriali.

(4) Sul thatcherismo s'è detto e scritto non poco. Per quanto abusata, mi pare che, rispetto al clima culturale sotteso a quelle scelte politiche, possa risultare emblematica la lettura di un passo scritto da Friedrich August von Hayek, il cui pensiero e la cui opera Margaret Thatcher ebbe a definire « *absolutely supreme* ». In *The Constitution of Liberty*, 1960, l'A. afferma che « *the whole basis of our free society is gravely threatened by the powers arrogated by the unions* ».

**Rappresentanza  
asindacale  
in Gran Bretagna**  
Andrea Bollani

l'ipotesi di un incoraggiamento, da parte dei datori di lavoro, verso forme di rappresentanza asindacale dei lavoratori (5).

Più semplicemente, laddove le aziende hanno ritenuto di contrattare *terms and conditions of employment* (in Italia diremmo di contrattare il trattamento economico e normativo dei lavoratori), esse lo hanno fatto con il sindacato (6) da loro riconosciuto, secondo il peculiare meccanismo volontaristico del sistema britannico (7). Al contrario quelle imprese che, più radicalmente, hanno tenuto il sindacato fuori dai cancelli della fabbrica, si sono limitate a disciplinare unilateralmente i rapporti di lavoro, applicando nulla più che le regole indicate dal mercato. Probabilmente, è proprio in ragione di una crescente regolamentazione unilaterale dei rapporti di lavoro che si deve leggere il dato, di cruda evidenza, secondo il quale nel 1990 solo il 41% dei lavoratori del settore privato percepiva una retribuzione fissata da un contratto collettivo (nel 1984 erano il 52%) (8).

In termini analoghi a quelli visti per i circoli di qualità, si è anche ipotizzato che tecniche quali il *team-briefing* (9) potessero rappresentare uno strumento volto ad introdurre forme di diretta consultazione dei lavoratori ed a superare il modello rappresentativo del sindacato. Tale lettura di quell'esperienza è parsa tuttavia non fondata (cfr. Marchington M. et al., 1989, p. 29) quando si è preso atto che il sindacato non ha mostrato un'aperta ostilità rispetto a tali nuovi sistemi, essendo in effetti rimasta la contrattazione l'unico canale di negoziazione di tutta la disciplina dei rapporti di lavoro (in quelle aziende, ovviamente, in cui il sindacato è riconosciuto, mentre le imprese non sindacalizzate hanno, seppure in misura minima, negoziato qualche profilo delle *conditions of employment* attraverso il *team-briefing*). La consultazione indotta da questi sistemi gestionali è poco profonda, mirata com'è principalmente su problemi afferenti al funzionamento del ciclo produttivo; in altre parole, le aziende vi sono state interessate in quanto imprenditori e non tanto in veste di datori di lavoro, in funzione di una strategia di relazioni industriali.

È forse vero che, nell'ottica delle imprese, una maggiore comunicazione con i lavoratori ed una circolazione più trasparente di dati e informazioni potrebbe essere funzionale a fare comprendere le ragioni dell'azienda, rendendo meno credibili talune rivendicazioni o affermazioni provenienti dal sindacato. Tuttavia, sebbene ogni informazione da parte aziendale sia in fondo presentata in modo da tendere alla sua accettazione da parte dei lavoratori, è vero anche che questi ultimi non sempre sono disposti a subire certe decisioni per il solo fatto di conoscerne le ragioni.

Così, ritenuto che lo sviluppo di sistemi di gestione delle risorse umane non possa essere

#### note

(5) I dati raccolti nel saggio di Millward N. et al. (1992), p. 164, non evidenziano una crescita nella diffusione di *non-union representatives* dal 1980 al 1990; nel 1980 ne era segnalata l'esistenza (probabilmente sovrastimata a causa delle modalità con cui i questionari erano stati formulati dai ricercatori) nell'11% dei luoghi di lavoro, mentre nel 1990 i risultati di un altro saggio indicavano la misura dell'8%, prevalentemente concentrata in aziende non sindacalizzate.

(6) A livello di imprese che occupano un numero particolarmente elevato di addetti, sono assai rari i casi di aziende che non riconoscono il sindacato: si tratta per lo più di grosse società di proprietà americana, con personale composto in larga parte da laureati e da donne impiegate in lavori di assemblaggio leggero.

(7) Il sistema è andato sviluppandosi sulla base di quello che è stato definito « *collective laissez-faire* » (l'espressione è di Kahn-Freund O.), cioè di un approccio dello Stato volto a lasciare alla libera contrattazione collettiva (*voluntary collective bargaining*) il compito di disciplinare le relazioni di lavoro. La legislazione sociale si è in genere occupata di materie o settori non coperti dalla contrattazione collettiva, rivestendo un ruolo sussidiario; né mai la legge ha definito livelli, forme o contenuti della contrattazione collettiva, che non produce obbligazioni considerate *enforceable* dall'ordinamento.

(8) Le cifre sono quelle fornite da Millward N. et al. (1992), p. 90 e ss.; il dato risulta forse meno sorprendente, se si considera che la contrattazione collettiva non copre in genere i livelli professionali più elevati, e che in determinate aziende viene erogato il trattamento fissato dalla contrattazione collettiva solo ad alcune categorie professionali di lavoratori (evidentemente a quelli con il più alto tasso di sindacalizzazione).

(9) Il circolo di qualità è andato proponendosi quale strumento di soluzione dei problemi concernenti lo svolgimento del lavoro, attraverso la costituzione di nuclei di lavoratori (guidati da un *leader*) che operano secondo schemi definiti (in genere attenendosi ad una sequenza che prevede l'identificazione del problema, la raccolta di dati, l'identificazione delle cause, la scelta di una soluzione e, infine, la presentazione alla dirigenza). Ritenuto un metodo di sicuro successo, il circolo di qualità veniva presentato ai lavoratori come un sistema che li avrebbe maggiormente motivati e stimolati nel lavoro, consentendo il raggiungimento di risultati più gratificanti.

Il *team-briefing* nasce invece finalizzato ad una serie più articolata di obiettivi, primo fra tutti quello di favorire la comprensione da parte dei lavoratori delle scelte e dei cambiamenti aziendali che vengono discussi; gli incontri (la cui cadenza, nei *case-studies* esaminati, è risultata essere la più varia, da quotidiana a mensile) sono in genere diretti da un *leader* e vertono su questioni che finiscono per essere tanto più limitate quanto più il sindacato è presente in azienda.

considerato espressione di una strategia imprenditoriale antisindacale, qualcuno si è addirittura chiesto (Oliver N., Wilkinson B., 1992, p. 281) se la crescita di responsabilità demandate ai lavoratori e comunque, più in generale, il ricorso a tecniche flessibili e tendenzialmente individualizzanti non potesse comportare un aumento del potere contrattuale del prestatore di lavoro subordinato. Ma la risposta degli studiosi (e non solo, quindi, quella del sindacato) è stata negativa, ponendo l'accento sulla disgregazione dell'azione collettiva e della solidarietà tra lavoratori (Id., p. 301 e ss.).

Il *competitive team spirit* che finisce per coinvolgere i lavoratori (soprattutto attraverso forme di retribuzione incentivante) rende difficile per il sindacato controllare e bilanciare l'intensificazione del lavoro, mentre, d'altro lato, le tecniche di *human resource management* consentono un controllo piuttosto penetrante da parte dell'imprenditore. Emblematica è l'ipotesi del lavoratore assente, che finisce per costituire un peso più per i colleghi che per l'azienda, essendo i primi vincolati comunque al raggiungimento degli obiettivi assegnati al gruppo.

Se il ricorso a nuovi modelli di gestione del personale non ha assunto particolare rilevanza sul piano delle relazioni industriali, più interessanti si sono rivelate altre vicende. Tra queste varrà la pena di accennare alla stipulazione, diffusasi nell'ultimo decennio presso numerose imprese, di *single-union deals*, cioè di accordi collettivi con cui l'azienda, riconoscendo un'associazione sindacale, si impegna a contrattare con questa ma, al tempo stesso, avendole concesso una sorta di esclusiva (10), otteneva che il consenso si formasse anche su clausole esplicite di tregua sindacale, sul ricorso a strumenti che estendessero la flessibilità nell'utilizzo della forza-lavoro, su clausole arbitrali, enfatizzando l'idea di uno stile concordato di *management*.

Taluno ha fatto notare (Oliver N., Wilkinson B., 1992, p. 291), anche un pò provocatoriamente, la peculiarità dello stile e del lessico che caratterizzano questi accordi, in molti casi contraddistinti dall'accento posto sulla cooperazione, tanto che le parti potrebbero quasi apparire più come *partners* commerciali che come antagonisti sociali.

Si rileva peraltro che accordi di questa natura, quantitativamente rilevanti soprattutto in alcuni settori, sono stati stipulati da un numero piuttosto ristretto di associazioni sindacali (in particolare, da sindacati di categoria nei settori dell'industria elettronica e dei trasporti). Il TUC, nel suo congresso del 1991, ha approvato una mozione con la quale tali accordi sono stati censurati, venendo considerati (a dispetto di chi, da un differente punto di vista, ne ha esaltato il perseguimento della pace sindacale, di relazioni più partecipate, di un sindacato più responsabile) come un veicolo atto a neutralizzare di fatto l'azione sindacale, attraverso un taglio sostanziale degli *standards* di trattamento.

---

#### 4. *Segue. I company councils.*

---

Come è noto, non è dato rinvenire nell'ordinamento britannico un omologo della nostra c.d. legislazione di sostegno, che, attraverso l'art. 19 (ed il titolo III) dello Statuto dei Lavoratori, colloca il sistema italiano in una posizione che si può considerare intermedia rispetto ai modelli (quali quello tedesco) segnati da una presenza « istituzionale » del sindacato in azienda e modelli (quale, appunto, quello britannico) a base puramente « volontaristica » (11).

I consigli aziendali (dalla mutevole etichetta, a seconda delle realtà: *company councils*, *factory councils*, *company advisory boards*) sono pertanto organismi rappresentativi, di natura prevalentemente elettiva, costituitisi di fatto, fuori da previsioni legali, ed in genere voluti e designati dai datori di lavoro (12), che peraltro mostrano di prenderli « molto sul serio » (l'espressione è riportata alla lettera da IDS Studies, 1994, p. 2).

---

#### note

(10) La libertà sindacale positiva e negativa dei lavoratori, in questi accordi, è comunque fatta salva.

(11) L'attività sindacale a livello aziendale, in questo sistema, si è storicamente sviluppata, di fatto, attraverso l'opera degli *shop stewards*, lavoratori aderenti al (e rappresentanti il) sindacato, eletti in azienda dagli iscritti. La loro massima diffusione si è registrata verso la fine degli anni '70, mentre oggi si rileva una vistosa flessione nella presenza degli *stewards*, in linea del resto con il calo generale dei tassi di sindacalizzazione (si consideri inoltre il minore numero di aziende che riconoscono il sindacato). Gli *stewards*, pur in declino, continuano tuttavia a costituire, secondo le associazioni sindacali, una forma di rappresentanza essenziale per l'organizzazione stessa, anche in ragione della loro attività di proselitismo.

(12) Varia, a seconda dei casi, il numero di lavoratori che li compongono, numero che è di regola predeterminato in una sorta di statuto; il comitato è in genere presieduto da un dirigente di alto livello, affiancato da altri membri designati dall'impresa.

**Rappresentanza  
asindacale  
in Gran Bretagna**  
Andrea Bollani

La realtà dei *councils* si rivela, in effetti, un terreno d'indagine assolutamente centrale per una ricerca — quale la nostra — che si proponga di individuare forme di rappresentanza asindacale dei lavoratori e che aspiri ad analizzare i rapporti intercorrenti tra esse ed il sindacato.

In particolare, una volta messe a fuoco — attraverso una ricognizione descrittiva — la natura, la composizione e le competenze dei *councils*, risultano di interesse due distinti profili.

Da un lato, si tratta di comprendere, in assenza di specifiche previsioni legislative, quale peso assuma il sindacato in quelle unità produttive in cui si sono costituiti tali consigli aziendali, nonché di evidenziare le possibili interferenze tra questi ultimi e le rappresentanze sindacali tradizionali.

Dall'altro, è forse ancor più attraente cercare di capire quale peso abbiano gli stessi *councils*, se costituiti in aziende che non riconoscono il sindacato.

In entrambi i casi, i temi più frequentemente dibattuti in questi comitati riguardano la sicurezza sul lavoro, i risultati dell'azienda e le sue politiche commerciali e di investimento, la qualità delle prestazioni di lavoro, le regole disciplinari; si tende, al contrario, ad escludere ogni competenza sulle materie tradizionalmente contrattate con il sindacato.

Nelle imprese in cui il sindacato non è riconosciuto, si riscontrano lievi tratti differenziali: qui anche il trattamento economico dei lavoratori e, in particolare, gli aumenti retributivi sono talvolta fatti oggetto di discussione nei *councils*, sebbene poi, nella maggior parte dei casi, questo non comporti lo svilupparsi di una vera e propria negoziazione tra le parti.

Pare pertanto che i *company councils* giochino un ruolo soprattutto in relazione a quelle decisioni datoriali ed a quelle forme di esercizio delle prerogative imprenditoriali che non esplicano un'incidenza immediata sui rapporti di lavoro, pur concernendo interessi, mediati o futuri, dei lavoratori.

L'iniziativa da cui essi sorgono è di regola ascrivibile al datore di lavoro, tanto che spesso è l'azienda stessa a fornire una formazione ai consiglieri eletti. Succede così che qualche impresa, in modo apparentemente paradossale, si dolga di un certo scetticismo mostrato dai lavoratori circa la genuinità e l'adeguatezza dell'impegno dei loro rappresentanti; d'altra parte, non è un caso che — proprio in ragione dei minimi poteri negoziali attribuiti ai rappresentanti dei lavoratori — la partecipazione alle elezioni tenda di volta in volta ad abbassarsi, essendo il comitato percepito come un mero *talking shop*.

Si segnalano, tra i casi analizzati in alcuni studi, imprese per lo più — ma non solo — di proprietà giapponese (Nissan, Hitachi, Orion, Kyushu Matsushita, GM, Komatsu, Norsk-Hydro), in cui i lavoratori eleggono i propri rappresentanti in genere a scrutinio segreto, scegliendo tra candidati che sono spesso sindacalisti, ma anche lavoratori non aderenti ad alcuna associazione sindacale. In certe aziende, tuttavia, una quota dei seggi viene riservata al sindacato, e talvolta è previsto il diritto per un dirigente sindacale territoriale di partecipare alle riunioni del *council*; addirittura qualche accordo prevede per il datore di lavoro un obbligo di cooperazione alla raccolta dei contributi sindacali (c.d. *check-off facilities*).

La politica delle imprese, in questo senso, non pare quindi necessariamente volta a marginalizzare il sindacato, contrariamente a quanto il quadro politico e legale forse sembravano suggerire.

Se si può registrare la tendenza ad una perdita di adesioni da parte del sindacato, probabilmente indotta anche dallo sviluppo di tali forme di rappresentanza asindacale, va comunque sottolineato come la ragione ultima dei processi di riorganizzazione in atto presso numerose aziende sia da ricondurre esclusivamente ad obiettivi di *manufacturing performance* e non di gestione dei rapporti individuali e collettivi di lavoro, che vengono fatti oggetto, da parte delle imprese, di un'attenzione semplicemente strumentale ad una razionalizzazione, di volta in volta, dei processi produttivi. Questa chiave di lettura pare del resto la più idonea a spiegare i rapidi mutamenti delle scelte e delle innovazioni imprenditoriali.

Lo svilupparsi di *company advisory councils* a composizione non necessariamente solo sindacale è vista con un certo scetticismo dalle *unions*, dalle quali non proviene tuttavia una presa di posizione univoca. Anche all'interno del sindacato vi è chi guarda con interesse a questi organismi, ritenendo che essi possano divenire un mezzo efficace per accedere ad informazioni generalmente non conosciute; tali osservazioni hanno aperto un dibattito all'interno del movimento sindacale, le cui voci critiche sottolineano come la serietà delle

informazioni finisca però per essere rimessa principalmente alla buona volontà del datore di lavoro.

Il calo di adesioni (e di riconoscimento sindacale da parte delle imprese) e la necessità di elaborare una strategia rispetto alle imprese *non-unionised* hanno indotto da ultimo il TUC a sostenere la formazione di *councils* che diano voce a tutti i lavoratori, anche non sindacalizzati; ed in effetti l'esperienza mostra che i consiglieri più attivi sono spesso ex-sindacalisti provenienti da altre aziende.

Da interviste raccolte presso dirigenti d'azienda (IDS Studies, 1994, p. 4) emerge come, a loro modo di vedere, gli ex-sindacalisti siano i rappresentanti più a loro agio e che meglio comprendono le informazioni tecniche e più specifiche, sebbene talvolta manifestino un certo grado di disillusione rispetto all'effettivo ruolo del *council*, da loro percepito come veicolo meno incisivo rispetto alla tradizionale contrattazione. Proprio queste dichiarazioni evidenziano come resista tuttora, nella cultura britannica delle relazioni industriali, l'idea secondo cui la partecipazione dei lavoratori in azienda e la contrattazione collettiva condotta dal sindacato sono fattori alternativi l'uno all'altro, e non momenti capaci anche di convivere e concorrere.

La teoria classica del contropotere è sempre stata intesa come necessaria coincidenza dell'azione collettiva con l'azione del sindacato nella sua struttura organizzativa tradizionale. I comitati aziendali sono generalmente stati visti, semmai, come un diverso canale rappresentativo nelle aziende che non riconoscono il sindacato.

La novità degli anni più recenti, però, è costituita dal fatto che essi cominciano a prendere forma anche laddove il sindacato è presente (ed in questi casi è frequente che gli venga riservata una quota di posti).

Certo è che, se la politica del TUC denota indugi e cautela nei confronti di un'evoluzione delle relazioni industriali che possa prefigurare l'affermarsi di un c.d. doppio canale di rappresentanza, le imprese, dal canto loro, paiono navigare a vista, non sembrando possibile, allo stato, individuare una linea strategica chiara. La tendenza, predominante, all'individualizzazione delle relazioni di lavoro non si concilia pienamente con la costituzione di *factory councils*, che costituiscono un momento di rilevanza collettiva; né il sorgere di tali organismi ha comportato necessariamente che essi sostituissero il ruolo del sindacato.

Alla luce di queste esperienze, ci si può allora chiedere se le forme di rappresentanza elettiva, previste dalla recente attuazione delle direttive comunitarie in tema di trasferimento d'azienda e di licenziamenti collettivi, siano destinate a costituire uno strumento di marginalizzazione del sindacato in azienda; o se, invece, tali forme di rappresentanza non possano essere viste con favore dal sindacato stesso

---

##### 5. Vincoli derivanti dalla legislazione comunitaria.

---

L'inadempienza del Regno Unito agli obblighi imposti dalle direttive comunitarie in materia di trasferimenti d'azienda e di licenziamenti collettivi (Direttive n. 187/1977 e n. 129/1975), ne ha comportato la condanna da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Cause C-382/92 e C-383/92, Commissione c. Regno Unito). I giudici hanno sottolineato, in particolare, che non potesse ritenersi conforme alle direttive la legislazione britannica, nella parte in cui limitava l'obbligo di consultazione ai datori di lavoro che riconoscessero associazioni sindacali.

Il Governo britannico s'è visto pertanto costretto ad adottare strumenti che adeguassero l'ordinamento nazionale; e lo ha fatto attraverso l'emanazione delle *Collective Redundancies and Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 1995 (Statutory Instrument n. 2587/1995*, in vigore dal 26 ottobre 1995, applicabile dal 1° marzo 1996), che pongono a carico dei datori di lavoro l'obbligo, nelle materie in questione, di procedere alla informazione ed all'eventuale consultazione di « *appropriate representatives* » dei lavoratori (*Regulation 3 (2)*, *Regulation 9 (4)*).

Tali soggetti potranno essere rappresentanti di una « *independent trade union (...) recognised by the employer* » ovvero essere eletti dai lavoratori « *affected* » dal licenziamento o dal trasferimento d'azienda.

Risulta pertanto evidente che, almeno sulla carta, viene così offerta la possibilità di nascita e sviluppo di forme di rappresentanza asindacale dei lavoratori. È singolare, sia detto per inciso, che tale stimolo provenga dal quadro legale, sebbene si comprenda che l'intervento legislativo sia stato una conseguenza necessitata e verosimilmente mal digerita dallo stesso

**Rappresentanza  
asindacale  
in Gran Bretagna**  
Andrea Bollani

Governo. Il ruolo dello Stato nelle relazioni industriali, anche quando è risultato in certe epoche più attivo, si è in fondo sempre arrestato sulla soglia del libero gioco delle parti contrattuali, limitandosi a disporre raccomandazioni e ad influenzare in modo più lato, con la propria azione politica, il comportamento degli attori sociali.

Come si è detto, lo *Statutory Instrument* n. 2587/1995 pone obblighi di informazione in favore dei rappresentanti dei sindacati riconosciuti oppure, in alternativa, di rappresentanti eletti direttamente dai lavoratori dell'azienda.

L'aspetto più rilevante è che, anche laddove il datore di lavoro abbia riconosciuto una o più associazioni sindacali, lo stesso può liberamente scegliere se consultare i rappresentanti sindacali ovvero i rappresentanti appositamente eletti dai lavoratori: il diritto di consultazione è infatti riconosciuto a « *either employee representatives elected by them or representatives of the trade union, as the employer chooses* » (*Regulation 3 (2), Regulation 9 (4)*). Nulla è detto, poi, circa la composizione di tali rappresentanze (in particolare, di quelle elettive, non esistendo disposizioni relative al numero degli eletti, alle modalità elettorali, etc.), al punto che non è nemmeno necessaria una pregressa elezione di rappresentanti. Ben potrebbe il datore di lavoro, secondo un'ipotesi del tutto realistica, limitarsi a comunicare ai lavoratori l'intento di trasferire l'azienda o di ridurre il personale, richiedendo altresì agli stessi di designare i loro rappresentanti (cfr. Hall M., 1996, p. 17).

Quanto poi all'apparato sanzionatorio predisposto dal provvedimento legislativo in esame, viene stabilita la competenza degli *industrial tribunals* a pronunciarsi, per il caso di mancata consultazione, con un *protective award of compensation*, ossia con una misura di carattere esclusivamente risarcitorio (nell'ordine di una mensilità di retribuzione) nei confronti dei lavoratori interessati.

Sono numerosi gli aspetti che hanno indotto qualche commentatore a ritenere sussistenti forti dubbi circa l'effettiva rispondenza delle nuove norme ai richiami contenuti nella sentenza di condanna della Corte di Giustizia; si tratterebbe di una risposta insufficiente, « *coupled with anti-union and deregulatory measures to sugar the pill* » (così Hall M., 1996, p. 17).

Eppure, anche se la disciplina sostanziale così introdotta viene considerata piuttosto evanescente, chi ha fornito una prima impressione su portata e impatto di questi recenti provvedimenti (cfr. Hall M., 1996 e — per un contributo più immediatamente fruibile dai lettori italiani — Barnard C., 1995) non ha potuto esimersi dal chiedersi se essi non possano, in ipotesi, concedere un'inattesa *chance* al sindacato (sempre più in declino nel contesto del sistema volontaristico), oltre a quella fondata sul riconoscimento datoriale.

In effetti, come è stato evidenziato (Hall M., 1996, p. 19 e ss.), il TUC, per fronteggiare le crescenti difficoltà incontrate dalle associazioni affiliate, ha elaborato una proposta per l'introduzione di una nuova procedura di riconoscimento sindacale: secondo tale proposta, ricorrendo ad una istituenda *Representation Agency* (organo a composizione tripartita), il sindacato in possesso di determinati requisiti, fondati principalmente sulla consistenza associativa in azienda (13), potrebbe ottenere un riconoscimento automatico. Ciò parrebbe denotare la consapevolezza, da parte del TUC, della necessità di fornire un supporto (ma anche una maggiore legittimazione) all'azione del sindacato in azienda, essendo in aumento i casi di imprese *non-unionised*.

Peraltro, i requisiti previsti da tale procedura di riconoscimento non sono facilmente raggiungibili; una previsione analoga, introdotta dall' *Employment Protection Act* nel 1975, ebbe scarsa applicazione.

A fronte di tale stato di crisi, ci si è allora chiesti (14) se il sindacato non possa invece usufruire — anche attraverso una propria riorganizzazione — dello strumento costituito da norme che profilano forme di rappresentanza elettiva dei lavoratori.

La sfida è stata così rilanciata alle *unions*. Ma anche da un diverso punto di vista può essere interessante affrontare lo studio degli effetti indotti dalla nuova normativa sulle relazioni

#### note

(13) Oltre ad una *majority membership*, si richiede un voto dei lavoratori, attraverso il quale la maggioranza dei votanti si esprima a favore del riconoscimento sindacale; mi pare peraltro improprio parlare in questa ipotesi di *recognition*, poiché gli effetti che ne deriverebbero non discenderebbero dalla volontà del datore, ma gli sarebbero imposti dal riconoscimento operato da un organo terzo.

(14) Rileva Barnard C. (1995), p. 601, che il TUC — benché assai critico con il Governo per l'attuazione, ritenuta comunque insufficiente, delle direttive comunitarie — avverte queste norme come un'opportunità attraverso la quale i candidati sostenuti dal sindacato possano trarre legittimazione e consenso, anche nelle aziende in cui il sindacato non è riconosciuto.

industriali: è l'ottica, speculare, della strategia imprenditoriale e della sua congruenza rispetto agli obiettivi politico-legislativi (15).

Laddove le imprese si sono già orientate in direzione di una regolamentazione unilaterale dei rapporti di lavoro, evidentemente non pare sussistere un terreno utile per l'analisi dell'eventuale sviluppo di nuovi modelli di rappresentanza. Al contrario, nelle aziende in cui vi sono uno o più sindacati riconosciuti, si tratta di capire se tali diversi modelli possano essere avvertiti come una forma alternativa o ulteriore di tutela dei lavoratori.

**Rappresentanza  
asindacale  
in Gran Bretagna**  
Andrea Bollani

#### 6. Alcuni spunti per il caso italiano.

Il diritto sindacale italiano vive una stagione in cui il tema della rappresentanza dei lavoratori sta occupando un ruolo assolutamente centrale (16).

Analogamente a quanto si può riscontrare in Gran Bretagna, anche il sindacalismo confederale italiano potrebbe avviare, in ipotesi, un lento processo di avvicinamento all'idea di doppio canale, dopo averla osteggiata in passato: lo dimostra il fatto stesso di aver sentito l'esigenza, fin dall'inizio degli anni '90, di avviare, attraverso il passaggio dalle R.S.A. alle R.S.U., alla propria crisi di rappresentatività.

Abbiamo visto come il *Trades Union Congress* si mostri ora cautamente incline a propugnare lo sviluppo di forme di consultazione, da parte delle imprese, di rappresentanti che siano diretta espressione dei lavoratori occupati in azienda.

Alla base di tale atteggiamento vi è verosimilmente un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, il TUC avverte come tali forme di rappresentanza asindacale dei lavoratori non comportino necessariamente un superamento o una scomparsa del ruolo del sindacato, potendo anzi essere il veicolo per un allargamento di tutele; in secondo luogo, vi è la sensazione che, a fronte della crisi di rappresentatività che affligge oggi il sindacato, si avverta la necessità di una più vasta legittimazione, la quale dovrà inevitabilmente passare per una riorganizzazione delle strutture tradizionali.

Se poi a tutto questo si aggiunge che, nei casi in cui si riscontrano forme di rappresentanza elettiva, sono proprio i candidati esponenti del sindacato ad essere investiti, di regola, di tali funzioni, non è forse peregrino ipotizzare come proprio il TUC — in passato ostile all'idea — possa essere oggi il principale promotore di un sistema a doppio canale.

Qualora nelle relazioni industriali britanniche venissero estese le ipotesi di consultazione dei (rappresentanti dei) lavoratori (ciò che, per certi aspetti, abbiamo visto essere già in corso), il sistema parrebbe comunque destinato ad atteggiarsi in maniera peculiare: potrebbe in effetti essere generato un doppio canale che, di fatto, vedrebbe una presenza forte di membri sindacali anche nelle forme di rappresentanza a legittimazione elettiva (17).

Ciò finisce per destare alcune riflessioni sul caso italiano, essendo l'Accordo sulle R.S.U. uno strumento attraverso cui è stata introdotta, sì, una forma di rappresentanza elettiva, ma di fatto dominata — col meccanismo del terzo riservato — dal sindacato confederale. Resta da capire, invero, se l'esigenza di separare le competenze sia intesa dal sindacato italiano

note

(15) Un altro profilo, forse più affascinante, da cui tuttavia nessuno studio ha mai preso le mosse (anche per le evidenti difficoltà pratiche nella raccolta di dati ed informazioni), sarebbe la messa a fuoco del punto di vista dei lavoratori.

(16) Basti pensare alle vicende dipanatesi dal Protocollo sulle R.S.U. fino ai referendum sull'art. 19 St. Lav. Di doppio canale di rappresentanza si è discusso proprio in relazione alla riscrittura dell'art. 19 dello Statuto operata dal progetto di legge licenziato dal Senato nel maggio 1995; l'attenzione non marginale che il tema ha avuto da parte degli studiosi è ben testimoniata dal dibattito sviluppatosi a Pisa nel 1995 nel corso delle annuali giornate di studio organizzate dall'Aidlass (cfr. gli atti raccolti in AIDLASS, 1996).

Quel progetto, studiato per evitare la consultazione referendaria e poi arenatosi, prevedeva la costituzione di rappresentanze sindacali unitarie del tutto elettive, che avrebbero avuto un ruolo anche negoziale, come è sempre stato per le R.S.A. Taluno ha osservato che la stessa *sindacalità* delle rappresentanze sarebbe con ciò venuta meno, in assenza di vincoli con l'associazione sindacale esterna (cfr. l'intervento di Ichino P., in AIDLASS, 1996, p. 112); né si è mancato di rilevare che ne sarebbe stato originato un singolarissimo doppio canale, in cui, contrariamente ai modelli tipici europei, il canale elettivo sarebbe stato investito non di funzioni partecipative ma della funzione contrattuale (cfr. l'intervento di P. Tosi, in AIDLASS, 1996, p. 148).

(17) Si potrebbe trattare di un'influenza sindacale sul canale elettivo non dovuta ad alcuna previsione normativa, bensì puramente fattuale. In altri sistemi è la disciplina legislativa a supportare la presenza sindacale nelle rappresentanze elettive: in Francia, ad esempio, solo i sindacati più rappresentativi possono, al primo turno elettorale, designare candidati per il *comité d'entreprise*, mentre in Germania si richiede che le candidature al *Betriebsrat* siano presentate da una percentuale minima di lavoratori (cfr. Biagi M., 1991, p. 328 e ss.).

**Rappresentanza  
asindacale  
in Gran Bretagna**  
Andrea Bollani

unicamente come necessità di operare una ripartizione per materie, demandate comunque a diverse articolazioni dello stesso soggetto, oppure se tale scissione potrà condurre anche ad una dualità di modelli rappresentativi.

In Gran Bretagna il sindacato ha indubbiamente dovuto misurarsi con il problema concreto della sua estromissione dalle aziende e con un ambiente più avverso di quello che circonda le nostre Confederazioni; le aperture, pur timide, del TUC nei confronti di rappresentanze elettive « pure » potrebbero perciò essere lette anche come un'accettazione del minore dei mali.

Per questo è forse azzardato pronosticare che il quadro italiano evolva in una direzione analoga, essendo in effetti difficile trasporre *de plano* nel nostro contesto quelle ipotesi di rappresentanza asindacale dei lavoratori che affiorano nel caso britannico.

Tutt'altro che dirompente pare essere stato l'effetto, sulle relazioni industriali italiane, di quei casi di aziende che hanno intrapreso, negli ultimi anni, esperienze organizzative di fabbrica integrata, o nelle quali alcuni accordi hanno previsto forme di retribuzione incentivante; in tali situazioni il ruolo svolto dalle associazioni sindacali non ne è parso sostanzialmente indebolito o modificato (18).

Se per via contrattuale non vengono introdotte ipotesi di rappresentanza asindacale, di maggiore interesse e, probabilmente, anche di maggiore attualità è, invece, un segnale proveniente dalla legislazione. Si intende alludere all'art. 18, 1<sup>a</sup> comma, del D. lgs. n. 626/1994, di cui — essendone stata più volte rinviata l'entrata in vigore — ancora non si conosce con esattezza l'impatto sui modelli rappresentativi dei lavoratori.

La norma stabilisce che « in tutte le aziende, o unità produttive, è eletto o designato il rappresentante per la sicurezza »; i commi successivi operano poi, come è noto, una serie di precisazioni e distinzioni, in relazione alla dimensione occupazionale dell'azienda ed alla presenza o assenza in essa di rappresentanze sindacali, rinviando all'autonomia collettiva per la determinazione delle modalità di designazione o di elezione del rappresentante.

A ridimensionare la rilevanza del problema che qui ci occupa è intervenuto, in effetti, l'Accordo Interconfederale 22 giugno 1995 (lo si può leggere in *DRI*, 1996, n. 1, p. 191 e ss.) (19), con il quale le parti contraenti (Confindustria, da un lato, e CGIL, CISL e UIL, dall'altro) hanno indicato che il rappresentante per la sicurezza « si individua tra i componenti della R.S.U. », nelle aziende o unità produttive con più di quindici dipendenti (mentre in quelle con meno di sedici dipendenti « il rappresentante viene eletto dai lavoratori al loro interno ») (20).

Il dato più rilevante di questa vicenda è che una spinta eteronoma allo sviluppo di un canale elettivo sia stata in larga parte sterilizzata dall'autonomia collettiva.

Ciò rivela, sul versante dei datori di lavoro, un atteggiamento indubbiamente diverso rispetto a quelle proposte — provenienti da Federmeccanica fino alla fine degli anni '80 — che richiedevano una regolamentazione eteronoma, secondo un modello rigorosamente elettivo, dei consigli di fabbrica, cui attribuire anche la funzione di stipulare contratti efficaci *erga omnes*. La sensazione, in realtà, è che l'odierna posizione datoriale derivi dall'aver compreso come la rappresentanza asindacale si possa sviluppare su materie ulteriori rispetto a quelle già contrattate con il sindacato, comportando così nuovi pesi per le imprese.

#### note

(18) Anche se si tratta di aziende in cui la presenza del sindacato è indubbiamente significativa, non può comunque non destare interesse l'approccio teso a varare organizzazioni innovative, anche sul piano delle relazioni industriali. Nel caso degli insediamenti Fiat di Melfi furono costituite dalla Fiat due nuove società allo scopo di superare l'applicazione della contrattazione aziendale esistente, per poi stipulare un accordo *ad hoc* per la fabbrica integrata (cfr. Cerruti G., 1993). Nella gestione degli schemi di retribuzione incentivante è stato peraltro già evidenziato come le commissioni miste all'uopo costituite vedano la partecipazione, in rappresentanza dei lavoratori, di membri designati dal sindacato (cfr. Alaimo A., 1994).

(19) Successivamente sono intervenuti altri accordi (o ipotesi di accordo) di segno analogo, per i settori della piccola e media industria, dell'artigianato, del terziario.

(20) L'Accordo Interconfederale — che non è fonte di diritto — peraltro non sarà necessariamente applicato in tutte le aziende, così come è vero, del resto, che non in tutte le unità produttive sono costituite R.S.U. Pertanto, anche nelle aziende con oltre quindici dipendenti, rimane aperta la possibilità di un'emersione di forme di rappresentanza elettiva (cfr. il 3° comma dell'art. 18 *cit.*, ai sensi del quale, in assenza di rappresentanze sindacali, il rappresentante « è eletto dai lavoratori dell'azienda al loro interno »). Allo stato, tuttavia, non si dispone di dati empirici che consentano di valutare se il fenomeno possa assumere una diffusione apprezzabile.

AIDLASS (1996), *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi - Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro*, Pisa 26-27 maggio 1995, Milano, Giuffrè.

**Alaimo A.** (1994), *Qualità totale, tecniche di retribuzione e sistemi di partecipazione aziendale. L'esperienza delle commissioni tecniche miste*, in q. Rivista, n. 2, p. 59 e ss.

**Alleva P.** (1993), *L'accordo del 23 luglio 1993: un'analisi critica*, in RGL, I, p. 243 e ss.

**Bacon N., Storey J.** (1993), *Individualization of the Employment Relationship and the Implications for Trade Unions*, in *Employee Relations*, 15, 1, p. 5 e ss.

**Barnard C.** (1995), *La struttura della rappresentanza dei lavoratori nel Regno Unito*, in DLRI, 4, p. 583 e ss.

**Biagi M.** (1991), *Forme di rappresentanza dei lavoratori sul luogo di lavoro*, in Biagi M., Blanpain R. (a cura di), *Diritto del lavoro e relazioni industriali nei paesi industrializzati ad economia di mercato*, Rimini, Maggioli, vol. I, p. 305 e ss.

**Bradley K., Hill S.** (1987), *Quality Circles and Managerial Interests*, in IR, 26, p. 1.

**Brossard M.** (1990), *Workers' Objectives in Quality Improvement*, in *Employee Relations*, 12, 6, p. 11 e ss.

**Carrieri M.** (1995), *L'incerta rappresentanza*, Bologna, il Mulino.

**Cella G.P.** (1989), *Nuovi attori nelle relazioni industriali*, Milano, Angeli.

**Cerruti G.** (1993), *Fiat Melfi. I ragazzi del prato verde*, in PE, 3, p. 21 e ss.

**Cressey P., Eldridge J., MacInnes S.** (1985), *Just Managing: Authority and Democracy in Industry*, Milton Keynes, Open University Press.

**D'Antona M.** (1992), *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione*, in RGL, I, p. 137 e ss.

**Davies P.** (1994), *A Challenge to Single Channel*, in ILJ, p. 272 e ss.

**Deakin S., Morris G.** (1995), *Labour Law*, London, Butterworths.

**Fogarty M., White M.** (1988), *Share Schemes as Workers see them*, London, Policy Studies Institute.

**Fontana G.** (1996), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva nella fabbrica integrata*, in q. Rivista, n. 2, p. 41 e ss.

**Hall M.** (1996), *Beyond Recognition? Employee Representation and EU Law*, in ILJ, 1, p. 15 e ss.

**Hall M., Carley M., Gold M., Marginson P., Sisson K.** (1995), *European Works Councils - Planning for the Directive*, Eclipse Group Ltd. & IRRU, London-Cventry.

**Hill S.** (1991), *Why Quality Circles Failed but Total Quality Management Might Succeed*, in *British Journal of Industrial Relations*, p. 541 e ss.

IDS Studies (1992), *Team Briefing*, June, n. 507, p. 1 ss.

IDS Studies (1994), *Company Councils*, September, n. 561, p. 1 e ss.

Industrial Relations Review and Reports (1991), *From Industrial Democracy to Employee Involvement*, 500, p. 16 e ss.

Industrial Relations Review and Reports (1992), *Single-union deals in perspective*, 523, p. 6 e ss.

**James P.** (1994), *Reforming British Health and Safety Law: a framework for discussion*, in ILJ, p. 83 e ss.

**Marchington M., Parker P., Prestwich A.** (1989), *Problems with Team Briefing in Practice*, in *Employee Relations*, 11, 4, p. 21 e ss.

**McLoughlin I., Gourlay S.** (1994), *Enterprise Without Unions*, Buckingham (U.S.A.), Open University Press.

**Millward N., Stevens M., Smart D., Hawes W.R.** (1992), *Workplace Industrial Relations in Transition*, Aldershot, Dartmouth.

**Oliver N., Wilkinson B.** (1992), *The Japanization of British Industry*, Oxford, Blackwell, 2nd ed.

**Terry M.** (1994), *Workplace Unionism: Redefining Structures and Objectives*, in Hyman R., Ferner A. (eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford, Blackwell, p. 220 e ss.

**Terry M.** (1995), *Trade Unions: Shop Stewards and the Workplace*, in Edwards P. (ed.), *Industrial Relations*, Oxford, Blackwell, p. 203 e ss.

**von Hayek F. A.** (1960), *The Constitution of Liberty*, London, Routledge.

**Zoppoli L.** (a cura di) (1994), *Retribuzione incentivante e rapporti di lavoro*, Milano, Giuffrè.

**Rappresentanza  
asindacale  
in Gran Bretagna**  
Andrea Bollani

**Bibliografia**



# Mutamento istituzionale e sfide di mercato. Le trasformazioni del rapporto di lavoro nel settore bancario italiano

*di Simonetta Carpo, Asher Colombo, Marco Trentini (\*)*

Sommario

**Parte prima.** Il contesto delle relazioni di lavoro nel settore bancario e i suoi mutamenti. **1.** Mutamenti nel contesto istituzionale. **1.1.** Il ruolo dello stato: processi di deregolazione e di privatizzazione nel settore bancario. **1.2.** Regolamentazione del mercato del lavoro: gli effetti nel settore bancario. **1.2.1.** Tendenze alla flessibilizzazione nel mercato del lavoro. **1.2.2.** La regolazione delle relazioni industriali. **2.** Aumento della concorrenza, innovazione tecnologica e strategie di mercato delle banche italiane. **Parte seconda.** Cambiamenti nelle relazioni di lavoro: tendenze generali e differenze tra i casi studiati. **3.** La gestione delle risorse umane. **3.1.** Politiche di reclutamento e di gestione delle eccedenze, e loro impatto sull'andamento occupazionale. **3.2.** Organizzazione del lavoro e orario di lavoro. **3.3.** Programmi di formazione e di sviluppo delle carriere. **3.4.** Remunerazione e incentivi. **4.** Mutamenti nel governo dell'impresa e nelle relazioni sindacali nel settore bancario. **4.1.** Rappresentanza degli interessi e relazioni sindacali. **4.2.** Tendenze recenti nel sistema di relazioni sindacali. **4.3.** Forme di consultazione dei rappresentanti dei lavoratori e di coinvolgimento diretto dei dipendenti. **5.** Le differenze nelle politiche di gestione delle risorse umane e di relazioni sindacali.

**Parte prima. Il contesto delle relazioni di lavoro nel settore bancario e i suoi mutamenti.**

**1. Mutamenti nel contesto istituzionale.**

**1.1. Il ruolo dello stato: processi di deregolazione e di privatizzazione nel settore bancario.**

In Italia l'intervento dello stato nel settore bancario si è concretizzato in tre forme: la definizione delle regole, il controllo sulle singole banche e l'esercizio diretto dell'attività attraverso le banche pubbliche.

A partire dalla seconda metà degli anni '80 è possibile individuare dei cambiamenti in tutti questi ambiti.

Innanzitutto, è stato avviato un processo di deregolazione del settore (1). L'obiettivo della

note

(\*) L'articolo è frutto di un lavoro comune da parte degli autori; tuttavia specifichiamo che Marco Trentini è responsabile della stesura dei paragrafi 1, 2, 5; Simonetta Carpo del paragrafo 3; Asher Colombo del paragrafo 4. La ricerca su cui si basa l'articolo è parte di un progetto comparativo promosso dall'M.I.T. che ha coinvolto nove paesi (Australia, Francia, Germania, Inghilterra, Italia, Nuova Zelanda, Olanda, Spagna, Stati Uniti).

(1) Le disposizioni più recenti e importanti sono la Legge 218 del 1990 che ha previsto la trasformazione in società per azioni delle banche pubbliche, il Decreto 481 del 1992 che ha recepito la II direttiva bancaria Cee e il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia del settembre 1993. Una delle conseguenze della nuova legge bancaria è che, di fatto, è venuta meno la differenziazione fra tipi di banche, cioè fra:

— istituti di credito di diritto pubblico (Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Banca Nazionale del Lavoro, Istituto

**Il rapporto di lavoro nel settore bancario**  
 Simonetta Carpo,  
 Asher Colombo,  
 Marco Trentini

nuova legge bancaria che si ispira a principi come la despecializzazione dell'attività e la libertà di insediamento non è tanto garantire la stabilità del settore, come in quella del 1936 (Lombardini, 1986 e Mottura, 1986), quanto aumentare anche la concorrenza e l'efficienza delle aziende di credito.

I cambiamenti riguardano anche i principi in base ai quali avviene il controllo sulle banche esercitato dagli organi competenti ed in particolare dalla Banca d'Italia. Vi è la tendenza ad accrescere l'autonomia decisionale e operativa delle singole banche e a limitare la discrezionalità dell'autorità di vigilanza, che invece opera soprattutto sulla base di regole oggettive di comportamento.

Infine, l'esercizio diretto dell'attività da parte dello stato si è concretizzato in una presenza di banche pubbliche tale che esse rappresentano, sia in termini numerici che di quote di mercato, la componente più importante del settore (all'inizio degli anni '90 gestivano circa il 70% dei depositi). A partire dagli ultimi 4-5 anni, ha avuto avvio un processo di privatizzazione che, però, procede con una certa lentezza. Questa non è una peculiarità del settore bancario, ma riguarda anche altre imprese pubbliche. Al momento, infatti, in Italia il processo di privatizzazione non sembra rientrare all'interno di un programma di politica economica attuato con coerenza ed è invece condizionato negativamente da fattori come la situazione politica del paese e le resistenze del management delle imprese pubbliche. Per quanto riguarda il settore bancario, se si escludono due grandi banche appartenenti alla holding pubblica IRI, la privatizzazione consiste più che altro in un cambiamento della forma giuridica delle banche, cioè in una loro trasformazione in spa, più che in un cambiamento del soggetto che ne detiene la proprietà (Trequatrini, 1994).

---

## 1.2. Regolamentazione del mercato del lavoro: gli effetti nel settore bancario.

---

### 1.2.1. Tendenze alla flessibilizzazione nel mercato del lavoro.

---

Nel caso del settore bancario, le rigidità presenti nel mercato del lavoro italiano (2) sono state ulteriormente accentuate dalla contrattazione a livello di settore, dal tipo di politica del personale seguito dalle banche (3) e da fattori come la limitata concorrenza e le buone performance delle singole banche, almeno fino all'inizio degli anni Novanta. Tutto ciò ha contribuito alla definizione di una precisa regolamentazione del mercato del lavoro, che ha fatto sì che vi sia un notevole grado di uniformità per tutte le banche in materie come gli inquadramenti, l'orario di lavoro, il *part-time*, le remunerazioni. Inoltre, gli occupati del settore, almeno fino ad un recentissimo passato, hanno goduto di privilegi come la stabilità occupazionale e remunerazioni superiori a quelle di altri settori, cosa che ha contribuito a conferire uno status socio-economico particolarmente elevato al lavoro in banca.

A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, in seguito sia al processo di deregolamentazione del mercato del lavoro che prende avvio in Italia che ai cambiamenti avvenuti nel settore bancario, è in atto una ridefinizione delle regole che disciplinano il rapporto di

#### note

---

Bancario S. Paolo di Torino, Monte dei Paschi di Siena e Banco di Sardegna), caratterizzati da un controllo pubblico sulla gestione;

— le banche di interesse nazionale (Banca Commerciale, Credito Italiano e Banco di Roma), costituite nella forma di società per azioni, il cui pacchetto di controllo era detenuto dall'IRI;

— le aziende ordinarie, vale a dire tutte le aziende di credito che non sono riconducibili alle altre forme previste dalla legge;

— le casse di risparmio;

— le banche popolari, che sono società cooperative con finalità mutualistiche;

— le casse rurali e artigiane, che sono società cooperative e la cui attività è limitata al comune dove hanno la sede e a quelli limitrofi;

— le filiali di banche straniere.

(2) Per un'analisi della regolamentazione del mercato del lavoro italiano si veda Reyneri, 1987.

(3) Tradizionalmente, infatti, le banche italiane adottano politiche del personale orientate al mercato interno del lavoro (Gasparini, 1982). Gli elementi caratterizzanti questa politica sono:

— l'assunzione soprattutto di personale con scolarità medio-alta (in genere diplomati e, in misura inferiore laureati), inserito a livelli di base nella gerarchia aziendale;

— i processi di avanzamento di carriera all'interno, gradualmente e molto lunghi, in cui è importante l'anzianità di servizio;

— la stabilità dell'impiego.

lavoro (4). Almeno per i rappresentanti di Assicredito da noi intervistati, un momento significativo è rappresentato dal contratto del 1994. Le novità più importanti riguardano:

- gli inquadramenti (solo per le banche Assicredito): è stata eliminata la distinzione per categorie, qualifiche e gradi e sono state introdotte quattro famiglie professionali. Le aziende possono assegnare ad un dipendente tutte le mansioni che rientrano nella famiglia professionale a cui appartiene. Inoltre sono stati contenuti gli avanzamenti di carriera per automatismi;

- l'orario di lavoro: nelle filiali in località turistiche o presso i centri commerciali l'orario di lavoro può essere distribuito su sei giorni o su cinque giorni, ma con una maggiore discrezionalità;

- il part-time: è stata aumentata la percentuale massima di personale che può essere occupato a part-time (dal 7% al 10% degli occupati. Inoltre è possibile effettuare il 5% delle assunzioni a part-time — 2% nel 1984) e il part-time può essere concesso anche ad impiegati con grado;

- le procedure da seguire in caso un'azienda abbia esuberi di personale. Inoltre il 12% delle assunzioni dovranno essere riservate ad eventuali lavoratori in mobilità dal settore. Non è invece stata accolta, a causa dell'opposizione dei sindacati, la proposta delle associazioni di categoria di introdurre ammortizzatori sociali come la Cassa Integrazione.

---

### 1.2.2. La regolazione delle relazioni industriali.

---

Il sistema bancario presenta delle peculiarità per quanto concerne la regolazione delle relazioni industriali. Infatti, fino all'accordo del Luglio 1993, il sistema di relazioni industriali italiano presentava una limitata istituzionalizzazione (Cella, 1987; Locke, 1995; Regini, Regalia, 1995) e non vi era alcun coordinamento tra contrattazione a livello nazionale e a livello di azienda. Invece, nel caso del settore bancario, già nel corso degli anni '70 i rapporti fra le parti sono stati regolati in maniera molto precisa dal contratto collettivo, che ha definito sia le modalità di incontro che i temi che possono essere affrontati ai vari livelli. È così possibile distinguere fra (Izzi, 1991; Pelaggi, 1995):

- contrattazione collettiva a livello di settore;

- contrattazione aziendale. È stata introdotta nel 1970 e può riguardare le materie ad essa delegate dal contratto collettivo (specificazioni a quanto stabilito dal contratto di settore in materia di inquadramenti, premio di rendimento, condizioni igienico-ambientali, sicurezza e formazione prevista dal contratto). Inoltre sono previsti degli incontri in caso di riorganizzazioni aziendali, di fusioni, di esternalizzazione di attività e di appalti a società esterne;

- momenti di informazione a livello d'azienda, come l'incontro semestrale, introdotto nel 1973, in cui vengono affrontati temi come i carichi di lavoro, l'ambiente di lavoro, ecc., e quello annuale, introdotto nel 1980, in cui la banca fornisce dati sulla gestione del personale (andamento occupazione, assunzioni, formazione, trasferimenti, ecc.).

---

### 2. Aumento della concorrenza, innovazione tecnologica e strategie di mercato delle banche italiane.

---

Il sistema bancario italiano si è sviluppato all'interno di un mercato che presenta le seguenti peculiarità:

- un elevato grado di frammentazione e una limitata concorrenza;

- una limitata mobilità dei clienti fra banche;

- una domanda che tende a orientarsi verso prodotti piuttosto tradizionali (Astolfi, La Malfa, 1993);

- un limitato grado di internazionalizzazione. Da un lato, la presenza di banche straniere, contrariamente alle aspettative degli esperti, è rimasta contenuta anche dopo la liberalizzazione introdotta dalle direttive Cee sul credito. Si può ipotizzare che siano proprio le caratteristiche del mercato come, ad esempio, la sua frammentazione e la limitata mobilità dei clienti fra banche, a rendere particolarmente difficile l'ingresso di banche straniere in Italia. Dall'altro, anche la presenza delle banche italiane all'estero può essere considerata marginale. L'internazionalizzazione, quindi, va intesa nel senso di una maggiore importanza

---

(4) Per un'analisi delle vicende contrattuali del settore bancario si rimanda alla letteratura esistente: Baglioni, 1991; Carrieri, Provasi, 1984; Giambertone, 1982; Izzi, 1991.

**Il rapporto di lavoro nel settore bancario**  
Simonetta Carpo,  
Asher Colombo,  
Marco Trentini

delle operazioni svolte dalle banche italiane sul mercato internazionale per conto di clienti italiani.

Come conseguenza di queste caratteristiche del mercato, le banche italiane, almeno in confronto a quelle di alcuni dei principali paesi industrializzati, presentano degli elementi di debolezza come le dimensioni medio-piccole, il fatto di offrire una gamma di prodotti relativamente ristretta e di attuare una limitata innovazione dei prodotti (Forestieri, Onado, 1989; Pietrabissa, 1994).

Comunque, soprattutto nel corso degli ultimi dieci anni, anche il mercato italiano è caratterizzato da delle spinte al cambiamento, sintetizzabili in un aumento delle pressioni competitive.

Innanzitutto, la riforma della legge bancaria (cfr. paragrafo 1.1.) ha creato le premesse per un superamento della frammentazione. Infatti, principi come quello della despecializzazione dell'attività o della libertà di insediamento, fanno sì che siano le singole banche, sulla base di loro valutazioni, a decidere quali attività svolgere e in quali mercati operare (Pietrabissa, 1994).

Inoltre, la concorrenza è aumentata anche in seguito all'ingresso nel mercato di nuovi soggetti come, ad esempio, le assicurazioni e le società finanziarie che offrono servizi come il factoring, i fondi comuni d'investimento e le leasing, ecc. (5).

Infine, anche la cultura finanziaria sia delle famiglie che delle imprese si è elevata e quindi sono emerse nuove domande di prodotti e servizi.

Come risulta anche dalle interviste da noi effettuate, sono proprio i cambiamenti di mercato che stanno alla base del processo di riorganizzazione aziendale in cui in questi anni sono attive molte banche italiane.

La tecnologia, invece, è vista soprattutto come un elemento utilizzato a supporto del cambiamento organizzativo.

A questo proposito, va premesso che le banche italiane presentano un livello di informatizzazione inferiore a quello delle banche di altri paesi industrializzati (Pietrabissa, 1994). Comunque, nel corso dei primi anni '90 gli investimenti in questa area sono aumentati in misura piuttosto consistente.

Attraverso l'introduzione delle nuove tecnologie vengono perseguiti obiettivi di diverso tipo, che vanno dalla riorganizzazione aziendale, al potenziamento del sistema informativo, all'innovazione dei prodotti (di quest'ultima ci occuperemo in seguito).

Per quanto riguarda la riorganizzazione (vedere paragrafo 3.2), l'introduzione di tecnologie informatiche ha consentito, da un lato, di aumentare la produttività del lavoro, dall'altro, la liberazione di risorse umane occupate nel *back-office* che sono state così occupate in attività commerciali.

Lo sviluppo del sistema informativo risponde sia ad esigenze commerciali che gestionali. Nel primo caso, il flusso di informazioni è ritenuto fondamentale al fine del miglioramento della relazione con il cliente. Nel secondo, il riferimento è al passaggio ad una gestione per obiettivi che, in base all'indagine sull'organizzazione delle banche effettuata da Banca d'Italia, nel 1993 è stata introdotta dal 98% delle banche italiane (rispetto al 77% del 1987) (Tarantola, Rossi, 1995). Questo ha comportato un potenziamento sia dell'attività di pianificazione che di misurazione della performance aziendale nei suoi diversi aspetti (costi, redditività, raggiungimento di determinati obiettivi di marketing). Tuttavia, proprio quest'ultima, al momento, in molte banche rappresenta un'area critica: infatti, la sua efficacia è minacciata da sistemi informativi non del tutto adeguati allo scopo. Ad esempio, tendono a prevalere forme di contabilità che non consentono di ottenere informazioni disaggregate per area geografica o per prodotto o per cliente (le hanno introdotte, rispettivamente, il 38,4%, il 34,1% e il 27,5% delle banche). Quindi non tutte le banche, al momento, sono riuscite a sviluppare un sistema informativo coerente con i mutamenti intrapresi nei criteri di gestione. I cambiamenti di mercato, quindi, stanno facendo perdere al settore bancario quel carattere di staticità che lo caratterizzava in passato. A livello d'azienda, il fatto di operare in un mercato frammentato e caratterizzato da una limitata competitività, garantiva alle singole banche una certa redditività anche senza perseguire un'efficienza operativa particolarmente elevata e strategie commerciali aggressive. Infatti, nonostante gli elevati costi, almeno fino

#### note

(5) Comunque, i rapporti fra banche ed altri operatori finanziari possono essere diversi a seconda delle scelte strategiche effettuate dalle singole banche. Infatti, in base alla legge bancaria del 1993, le banche possono optare fra il continuare ad operare come banche specializzate o divenire banche universali o creare dei gruppi polifunzionali (Frasca, 1994).

all'inizio degli anni '90, le banche italiane sono riuscite ad ottenere elevati livelli di redditività grazie allo *spread* fra tassi attivi e passivi più ampio che in altri paesi Cee e grazie al fatto che la limitata concorrenza consentiva di trasferire sui prezzi gli elevati costi (Desario, 1995). Ora, invece, trovandosi ad operare in un contesto diverso, le banche italiane hanno intrapreso un processo di riorganizzazione e di ridefinizione delle strategie al fine di aumentare sia il loro orientamento al mercato che la loro efficienza. Per raggiungere questi obiettivi, le principali strategie seguite sono quattro:

- la crescita dimensionale attraverso un processo di concentrazione;
- l'espansione della rete degli sportelli;
- l'innovazione dei prodotti;
- il contenimento dei costi.

Il processo di concentrazione ha preso avvio nella seconda metà degli anni '80 (dalle 1.109 banche del 1987 si è arrivati alle 1.002 del 1994). Anche alcune grandi banche si sono molto attivate nell'acquisizione di altre aziende, anche di medio-grandi dimensioni. Gli obiettivi perseguiti attraverso la crescita dimensionale sono molteplici e vanno dal conseguimento di economie di scala e di scopo, all'ampliamento della area geografica di insediamento, alla necessità avvertita dalle banche maggiori di raggiungere dimensioni che le rendano competitive con i principali gruppi stranieri.

L'espansione della rete degli sportelli è una delle strategie più importanti attualmente seguite dalle banche italiane (Storer, Mazzini, 1995). Il numero di sportelli è cresciuto in misura piuttosto consistente passando dai 15.365 sportelli del 1987 ai 23.120 del 1994. In molti casi essi sono di piccole dimensioni (4-5 dipendenti). È stata potenziata anche la rete di sportelli ATM (6). Invece, poco diffuso è il ricorso ad altri canali distributivi come il *telephone banking* e l'*home banking*. Sulla base degli studi di caso da noi effettuati, si può dire che attraverso l'apertura di nuovi sportelli le banche con attività a livello interregionale o regionale (C, D, E, G) cercano di rafforzare la loro presenza nei mercati locali da loro già presidiati, mentre quelle con attività a livello nazionale (A e F) mirano di espandersi in nuovi mercati e più precisamente a potenziare la loro attività con il segmento *retail*, visto che tradizionalmente hanno operato soprattutto con le grandi imprese (7).

Per quanto riguarda l'offerta di servizi, secondo il Vicedirettore della Banca d'Italia (Padoa-Schioppa, 1993) è piuttosto limitato il numero di banche che può essere considerato all'avanguardia nel campo dell'offerta di prodotti. Ciò non toglie, comunque, che la maggior parte delle banche italiane punti su una strategia di diversificazione e di innovazione dell'offerta di prodotti per acquisire vantaggi competitivi.

Anche se i punti di partenza sono diversi a seconda delle aziende considerate, le vie principali seguite per attuare questa differenziazione/innovazione dei prodotti sono: *a*) il potenziamento dei servizi di consulenza ai clienti; *b*) il ricorso alle potenzialità delle nuove tecnologie sia nell'erogazione dei servizi (si pensi alla già citata espansione di sportelli ATM) che nel campo degli strumenti di pagamento (ad esempio carte di credito, POS) che ai fini dell'innovazione dei prodotti (ad esempio gestioni patrimoniali, operazioni sul mercato finanziario); *c*) la collaborazione con altri intermediari, come le assicurazioni, nella distribuzione di prodotti (questa strategia è seguita soprattutto dalle banche di medio-piccole dimensioni).

Infine, tutte le banche sono impegnate nel contenimento dei costi. Il problema è emerso nella sua gravità soprattutto nel 1994 quando molte banche sono state colpite da una crisi di redditività. Essa è dovuta non solo a fattori di natura congiunturale, come la crisi di molte imprese del settore industriale, ma anche di natura strutturale: al costo del lavoro tradizionalmente alto nel settore bancario, si sono aggiusti i notevoli investimenti fatti per aprire sportelli e gli effetti dell'aumento della concorrenza che hanno determinato sia una diminuzione del margine di interesse che un contenimento delle politiche di trasferimento dei costi sui prezzi. Per contenere i costi, due sono le principali strategie seguite dalle banche: la riduzione degli occupati o il contenimento dell'espansione dell'occupazione (paragrafo 3.1) e l'aumento dell'efficienza attraverso processi di riorganizzazione aziendale (paragrafo 3.2).

**Il rapporto di lavoro  
nel settore bancario**  
Simonetta Carpo,  
Asher Colombo,  
Marco Trentini

(6) Il numero di abitanti per sportello ATM è passato dai 5.906 del 1990 ai 3.744 del 1993 (Storer, Mazzini, 1995).

(7) Solo banca B ha intrapreso con una certa prudenza questa strategia di espansione ed è, invece, impegnata soprattutto in una riorganizzazione interna e del gruppo di cui fa parte.

**Il rapporto di lavoro nel settore bancario**

Simonetta Carpo,  
Asher Colombo,  
Marco Trentini

**Parte seconda. Cambiamenti nelle relazioni di lavoro: tendenze generali e differenze tra i casi studiati.****3. La gestione delle risorse umane.****3.1. Politiche di reclutamento e di gestione delle eccedenze, e loro impatto sull'andamento occupazionale.**

In un momento in cui le banche italiane sono impegnate ad aumentare la loro efficienza operativa, uno dei fattori su cui intervenire è proprio il lavoro. Questo anche perché, almeno in base ai dati disponibili, il costo del lavoro nel settore bancario italiano è uno dei più alti d'Europa (Pietrabissa, 1994 e Prosperetti, Durante, 1993, 1994). Fra il resto esso non sembra essere compensato dall'andamento della produttività del lavoro.

Fino alla seconda metà degli anni Ottanta le politiche di reclutamento delle banche italiane si basavano su pratiche di assunzione di massa, orientate sulla base di piani di previsione numerici, e dunque generici rispetto alle caratteristiche professionali del personale da inserire nell'organizzazione. Solo con l'inizio degli anni Novanta le assunzioni vengono ridotte in termini quantitativi e affinate sul piano qualitativo (divengono cioè risposte a specifici fabbisogni). Questo mutamento nelle politiche di reclutamento si impone, come si è detto, per l'esigenza di contenere i costi del personale, e al contempo è reso possibile dalla maggiore produttività derivante dall'innovazione tecnologica, e da un più preciso monitoraggio dei fabbisogni operativi consentito dai nuovi strumenti gestionali impiegati (ad esempio dal controllo di gestione). Il processo è stato indubbiamente favorito dalla recente deregolazione del rapporto di lavoro, che libera le assunzioni dall'obbligo del concorso pubblico nell'area delle Casse di Risparmio. In generale, comunque, anche laddove i rapporti di lavoro erano regolati da una disciplina privatistica (area Assicredito) l'introduzione di piani di previsione delle risorse, non solo numerici, ma anche qualitativi, ha agevolato una politica del personale più attenta e mirata.

Nonostante le trasformazioni in atto nelle politiche del personale, la logica del mercato interno (cfr. par. 1.3 nota 6) è ancora largamente dominante. La nostra analisi comunque rileva una crescente disponibilità al reclutamento di personale con precedenti esperienze professionali specializzate non bancarie (B, D), o di laureati con particolari indirizzi o con master, che vengono inseriti in posizioni superiori a quelle consuete d'ingresso, o su percorsi di carriera « privilegiati », cioè leggermente più rapidi (D, F, A), legati al compimento di particolari percorsi formativi (vedi par. 3.3). Questa tendenza è confermata da un'analisi, realizzata da Assicredito, che rileva un lieve aumento dell'età media dei nuovi assunti, cosa che farebbe pensare all'ingresso di personale specializzato e con esperienza.

Soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni '80, dunque, si è verificato un contenimento della crescita dell'occupazione nel settore. Infatti, anche se complessivamente essa è cresciuta, e dai 274.889 dipendenti del 1980 si è arrivati ai 327.834 del 1992 (8) (dati Relazione annuale Banca d'Italia), il tasso di incremento ha avuto un andamento piuttosto irregolare.

Inoltre, in seguito ai processi di riorganizzazione aziendale, soprattutto alcune grandi banche cominciano ad avere problemi di esubero del personale. Se si considera l'andamento dell'occupazione nelle diverse categorie di banche si nota che, fra il 1986 e il 1991, nelle banche di interesse nazionale e negli istituti di diritto pubblico, le due categorie in cui rientrano le banche maggiori, l'occupazione è calata rispettivamente del 4,9% e dello 0,9%, mentre nelle banche di credito ordinario è aumentata del 5,7%, nelle banche popolari del 16,7%, nelle casse di risparmio del 7,7% e nelle casse rurali del 41,5%.

Questo andamento a livello di settore trova conferma nei dati rilevati dalla nostra ricerca. Tra il finire degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, infatti, tutte le grandi banche osservate (A, B, F) sono state interessate da un significativo ridimensionamento degli organici: in banca A l'occupazione è diminuita del 7% a partire dal 1989, in banca F del 6% nell'arco temporale 83-92, in banca B addirittura del 14% dalla fine degli anni '80. Poiché il settore del credito non dispone di ammortizzatori sociali, la gestione degli esuberanti è avvenuta ricorrendo in via prioritaria a un parziale blocco del *turn over* (A, F) o a dimissioni incentivate (B). È significativo constatare che, parallelamente alla riduzione degli organici,

**note**

(8) Si assume il 1992 come termine di confronto trattandosi dell'ultimo anno in cui è realizzabile una comparazione con i dati degli anni Ottanta. In seguito i criteri di classificazione sono cambiati.

le tre banche hanno perseguito, nel periodo considerato, una politica di espansione territoriale e di potenziamento dell'area *retail* la quale è dunque avvenuta grazie alla crescente produttività assicurata dai processi di innovazione tecnologica e organizzativa.

Tra le casse di risparmio (C, D, G), indipendentemente dalle dimensioni, l'occupazione si è mantenuta più stabile. Soltanto banca D — la cassa di risparmio di maggiori dimensioni tra quelle osservate — all'inizio degli anni '90 ha manifestato qualche esubero di personale, in conseguenza della fusione con una banca di credito ordinario. Lo stesso fenomeno ha interessato in quegli anni anche banca E, sempre in relazione a un processo di fusione. In entrambi i casi nell'arco di pochi anni la situazione è andata normalizzandosi, ricorrendo a prepensionamenti e a incentivi alle dimissioni. In particolare, banca E è l'unica, tra le banche studiate, a essere attualmente in fase di espansione occupazionale.

L'andamento occupazionale del settore appare, dunque, caratterizzato da una certa stabilità. Inoltre, le modalità del rapporto d'impiego sono caratterizzate da una un forte uniformità nella regolazione di materie quali gli inquadramenti, l'orario di lavoro, il *part-time*, le remunerazioni. Come abbiamo visto (cfr. par. 1.3), esistono precisi elementi della regolazione del mercato del lavoro che hanno per molto tempo spinto in questa direzione. Per quanto riguarda in particolare il settore del credito ricordiamo: a) il primato, nelle relazioni sindacali, del livello centrale-nazionale; b) l'elevata sindacalizzazione; c) l'adozione da parte delle banche italiane di politiche del personale orientate al mercato interno del lavoro. Nel settore bancario, infatti, la tipologia di rapporto d'impiego prevalente è il rapporto a tempo indeterminato. Contenuto, ma in tendenziale crescita (9), è il ricorso a forme di lavoro atipiche, che sono essenzialmente:

— il *part-time*, che è stato introdotto nel settore bancario nel 1984 e la cui disciplina è stata aggiornata con il contratto del 1994 (cfr. par. 1.3); per la disciplina dell'orario di lavoro si veda più estesamente il paragrafo 3.2.

— il contratto di formazione e lavoro, introdotto in Italia nel 1984, per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro di giovani compresi fra i 15 e i 29 anni. Questo tipo di contratto ha una durata massima di 24 mesi, al termine dei quali l'assunzione può essere confermata o meno (nel settore l'assunzione avviene nel 98% dei casi). I vantaggi per le aziende sono, principalmente, agevolazioni di tipo fiscale e la possibilità di effettuare assunzioni nominative anziché numeriche

Nel 1994 il 52% delle nuove assunzioni si è realizzata attraverso un contratto di lavoro a tempo indeterminato; il rimanente 48% è stato assunto con contratto di formazione e lavoro (28%); con contratto a termine (19%) e con contratto *part time* (1%) (Fonte: Assicredito). La spinta verso la flessibilizzazione del rapporto d'impiego, evidenziatasi soprattutto a partire dai primi anni '90, non ha però ancora prodotto riflessi evidenti sulla struttura dell'occupazione nelle aziende studiate. Le modalità del rapporto d'impiego sono, infatti, sostanzialmente standard in tutti i casi analizzati: in generale oltre il 90% del personale è occupato a tempo pieno.

Come si è visto, l'utilizzo di contratti di formazione lavoro è abbastanza diffuso. Solo in banca A e banca C è stato completamente abbandonato pochi anni fa, a seguito di una politica di contenimento delle assunzioni, nel primo caso; e per realizzare assunzioni il meno generiche possibile, nel secondo. Il contratto di formazione costituisce ancora la modalità di ingresso più comune in banca B e banca D, più del 30% delle assunzioni in banca F, e circa il 20% in banca E.

La struttura occupazionale per il comparto Assicredito (80% circa del personale totale del settore) (10) presenta, nel 1994, un tasso di femminilità pari al 26,2%. Nel corso dei primi anni '90 l'occupazione femminile è dunque cresciuta (era il 23,4% nel 1990). Un'ulteriore crescita del tasso di femminilità è attesa anche per il futuro, essendo, da alcuni anni, la quota di assunzioni di personale femminile ormai prossima al 40% del totale.

La modesta dinamica occupazionale di cui si è detto si riflette anche sull'elevata età media degli occupati: 47 anni per il personale direttivo e 37 per quello non direttivo (per le donne 42 e 35 anni, rispettivamente). La classe di età più numerosa (70%) è quella 30-50 anni, mentre solo il 16% dei dipendenti ha meno di 30 anni.

**Il rapporto di lavoro  
nel settore bancario**  
Simonetta Carpo,  
Asher Colombo,  
Marco Trentini

note

(9) In relazione alla crescente flessibilizzazione della regolazione del mercato del lavoro e alle mutate condizioni del mercato.

(10) I dati a cui si fa riferimento sono stati gentilmente forniti da Assicredito.

**Il rapporto di lavoro nel settore bancario**

Simonetta Carpo,  
Asher Colombo,  
Marco Trentini

**3.2. Organizzazione del lavoro e orario di lavoro.**

Le mutate condizioni di mercato che hanno caratterizzato il settore del credito tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, e la deregolamentazione del settore (cfr. par. 1.1), hanno costituito la premessa per l'avvio di processi di riorganizzazione aziendale che hanno interessato tutte le banche studiate.

In considerazione delle consistenti pressioni di mercato e istituzionali che hanno connotato lo scenario dell'ultimo decennio, le tendenze generali in merito alle trasformazioni nell'organizzazione del lavoro nelle sette banche studiate presentano una significativa omogeneità nelle modalità di risposta, in modo relativamente indipendente dalle dimensioni aziendali, dalla forma societaria, dal tipo di proprietà o dal mercato tradizionale di riferimento. Le differenze tra i singoli casi sono, dunque, riscontrabili soprattutto nello stadio raggiunto dal processo di innovazione, piuttosto che nella formula adottata.

L'obiettivo prioritario perseguito dalle aziende analizzate è stato, come abbiamo più volte ricordato, una maggiore competitività. Dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro tale obiettivo è stato ricercato attraverso:

- 1) a livello di organizzazione delle filiali: a) *alleggerimento delle strutture* b) *potenziamento dell'attività commerciale* c) *maggiore autonomia*
- 2) a livello di direzione centrale: *valorizzazione e autonomizzazione di alcuni servizi strategici*.

Vediamo più nello specifico come questa riorganizzazione è stata realizzata.

1) Va detto, in primo luogo, che è soprattutto nell'ambito dell'organizzazione delle filiali (la cosiddetta « rete ») che i processi di riorganizzazione sono iniziati, e per questa ragione è là che sono oggi maggiormente visibili gli esiti di questo processo.

a) *L'alleggerimento delle strutture operative* è stato realizzato attraverso un accentramento del *back office* specializzato in centri servizi o in filiali capogruppo, e in qualche caso attraverso una limitata esternalizzazione di attività di *back office* non specializzato (11) (D, C). Ma una parte rilevante dell'attività di *routine* è stata sottratta al *front office* grazie al potenziamento delle stazioni automatiche e all'introduzione di servizi di *telephone banking* (D, F, G).

La separazione tra attività amministrative e attività commerciali, e l'automazione di molte delle più comuni operazioni bancarie, consentono agli operatori di *front office* maggiori spazi per un rapporto di tipo « commerciale » con il cliente.

b) Il perseguimento del secondo obiettivo sopra indicato, *il potenziamento dell'attività commerciale delle filiali* è infatti centrato proprio sul crescente « orientamento al cliente » da parte di vecchie (operatore unico) e nuove figure professionali (operatori commerciali e finanziari). Consideriamo « vecchia » la figura dell'operatore unico solo nel senso che, in tutte le banche studiate, ha costituito un'innovazione introdotta già intorno alla metà degli anni '80. Si consideri, inoltre, che gli operatori di sportello non svolgono una vera e propria attività di consulenza. Attraverso una precisa conoscenza di procedure/prodotti/servizi, oltre che della situazione del cliente, devono però essere in grado di indirizzarlo al consulente più appropriato.

c) Per quanto riguarda, infine, *la maggiore autonomia delle filiali* la diffusione di sistemi di *Management by Objectives* costituisce una risorsa preziosa per accrescere l'autonomia gestionale e operativa dei direttori delle filiali. Questo strumento risponde infatti all'esigenza di innovare il ruolo dei managers secondo una logica « imprenditoriale ». Se infatti i margini di autonomia strettamente operativa (ad esempio per quanto riguarda la concessione di fidi) non si sono sostanzialmente modificati nel corso degli ultimi anni, viene però concessa ai direttori di filiale maggiore discrezionalità nella gestione del personale: nella distribuzione delle mansioni, nella valutazione delle prestazioni, nella definizione dei percorsi formativi e di carriera e nell'incentivazione individuale, pur nei limiti posti dalla politica del personale, che risulta in genere fortemente accentrata, e dalla scarsità generalizzata degli strumenti incentivanti finora a disposizione (cfr. par. 3.4).

2) Per quanto concerne l'organizzazione dei servizi di direzione, le novità sono state fino ad oggi meno radicali. Nei casi analizzati si è riscontrata una crescente *specializzazione*

**note**

(11) Bisogna ricordare che l'*outsourcing* è regolato contrattualmente, e la disciplina cui è sottoposto tende a renderlo poco vantaggioso in termini economici.

nell'ambito di alcune aree strategiche (12), che hanno inoltre conquistato *maggiore autonomia*. Il Controllo di Gestione, ad esempio, è presente in tutte le banche analizzate (ed è stato introdotto nella seconda metà degli anni '80), e in qualche caso è stata esplicitamente segnalata l'intenzione di conferirgli maggiore rilevanza, svincolandolo dall'area strettamente contabile; una analoga valorizzazione ha interessato in più casi l'area della formazione, considerata essenziale per supportare l'innovazione tecnica e culturale che le nuove sfide di mercato richiedono.

La materia della flessibilizzazione dell'orario di lavoro ha avuto uno spazio rilevante nell'ambito dell'ultimo contratto di settore (cfr. par. 1.3). Le innovazioni introdotte dal contratto sono tuttavia ancora troppo recenti per aver prodotto trasformazioni rilevanti e diffuse in tema di orari. Nel 1993, il personale a *part-time*, in percentuale sul personale non graduato, era pari al 13% ed è rimasto sostanzialmente stabile. Il 92% del personale a *part-time* è rappresentato da personale femminile (88,9% nel 1990; Fonte: Assicredito). Segnaliamo, comunque, un esempio (realizzato da banca F) significativo di recepimento delle nuove possibilità previste: tramite accordo aziendale sono state introdotte in via sperimentale soluzioni piuttosto articolate di orario settimanale (che coprono un arco temporale che va dalle 15 alle 32,30 ore, disposte secondo modalità orizzontali, verticali e miste). Questo risulta però, al momento, il solo chiaro esempio di apertura al *part-time* quale strumento di flessibilizzazione organizzativa esplicitamente ricercato dall'azienda. In generale invece il *part-time* continua a essere concesso soprattutto dietro richiesta del personale.

**Il rapporto di lavoro  
nel settore bancario**  
Simonetta Carpo,  
Asher Colombo,  
Marco Trentini

### 3.3. Programmi di formazione e di sviluppo delle carriere.

Il settore del credito si caratterizza per uno scarso collegamento tra sistema di formazione professionale e mondo delle imprese. Una parte dei fabbisogni formativi delle imprese non può perciò essere soddisfatta interamente dal sistema scolastico (scuole superiori e università), il quale fornisce solo una preparazione di base. Per questa ragione il settore ha sviluppato, sin dagli anni '70, una valida tradizione di formazione interna alle aziende, attraverso l'istituzione, da parte di molte grandi banche, di scuole di formazione aziendale. Anche le organizzazioni datoriali (ABI, Assicredito, Acri e Federcasse) sono attivamente impegnate nell'organizzazione di corsi per il personale (13).

Il sistema di formazione nel settore del credito si compone di attività formative previste contrattualmente e di formazione organizzata in modo discrezionale dalle diverse banche. La formazione contrattuale è stata introdotta nel corso degli anni '70, anche in seguito a pressioni sindacali. Ancora oggi il contratto di settore prevede l'obbligo per le banche di erogare formazione a tutti i dipendenti. I corsi si distinguono in: *a*) corsi per neo-assunti, che devono essere tenuti entro il primo anno di lavoro, della durata di almeno due settimane; *b*) corsi di aggiornamento, di almeno 37,30 ore in un biennio, da tenersi durante l'orario di lavoro, con partecipazione libera. L'organizzazione di questi interventi formativi prevede la partecipazione sindacale per un confronto sulle finalità, i programmi e le modalità di erogazione.

La formazione organizzata discrezionalmente dalle banche è però progressivamente diventata la componente più significativa dell'attività di formazione, sia dal punto di vista quantitativo che della qualità. Mentre, infatti, la formazione contrattuale risponde principalmente a esigenze di tutela delle condizioni di lavoro, la formazione organizzata dalle banche risponde espressamente ai fabbisogni di qualificazione rilevati dalle banche stesse. L'esigenza di una politica del personale più centrata sui fabbisogni qualitativi di competenze incide naturalmente anche sulle caratteristiche della formazione rivolta ai neo-assunti e, di conseguenza, sulla dinamica dei percorsi di carriera.

note

(12) È significativo a questo proposito sottolineare che i casi, sia pur molto limitati, di *professionals* che entrano nelle banche ai più alti livelli, sono concentrati proprio nell'area di alcuni Servizi di Direzione. È al contrario molto raro che vengano reclutati sul mercato esterno professionisti da inserire nella direzione della rete. Questo avviene, in genere, solo in caso di fusioni, quando per la nomina di un direttore si privilegia la conoscenza del territorio piuttosto che quella dell'organizzazione della banca.

(13) Segnaliamo anche un'iniziativa ABI e Assicredito che, in collaborazione con alcune grandi banche e società di formazione, stanno creando una scuola di specializzazione post-laurea in materie bancarie.

**Il rapporto di lavoro nel settore bancario**

Simonetta Carpo,  
Asher Colombo,  
Marco Trentini

La formazione base « di ingresso » costituisce una tradizione consolidata del settore, e viene in genere realizzata all'interno dei centri di formazione aziendale (14).

Poiché, come si è detto, le assunzioni vengono realizzate con criteri meno generici che nel passato, anche la formazione iniziale è andata ridimensionandosi dal punto di vista quantitativo, e trasformandosi sotto il profilo qualitativo. Questa riduzione si è resa possibile separando i momenti formativi propriamente intesi (introduzione e socializzazione all'azienda; formazione comportamentale e commerciale) da quelli di addestramento agli aspetti tecnico-procedurali. I primi si realizzano mediante giornate di corso vere e proprie, sospendendo temporaneamente l'attività di lavoro; i secondi vengono in molti casi gestiti tramite *training on the job* e autoaddestramento (eventualmente assistito da un *Tutor*, come ad esempio in banca C e banca E), con appositi pacchetti *software*. La gestione dell'addestramento è inoltre spesso delegata alle filiali (A, B, F), mentre la formazione commerciale, comportamentale e manageriale viene in genere seguita dalla direzione centrale.

Questa distinzione tra addestramento alle procedure bancarie e formazione propriamente detta richiama l'attenzione sui grossi investimenti che in tutte le aziende considerate sono stati realizzati nell'ambito di un modello di formazione innovativo rispetto alla tradizione del settore. Non soltanto infatti gli investimenti in formazione sono considerevolmente aumentati, ma anche le materie oggetto della formazione si sono radicalmente innovate. In tutte le banche considerate, il numero dei corsi a catalogo è considerevolmente aumentato rispetto alla metà degli anni Ottanta. Ma, soprattutto, accanto ai tradizionali corsi su materie bancarie (estero-merci, titoli-borsa, crediti ecc.) si trova oggi un nutrito pacchetto di corsi di orientamento al mercato, di preparazione all'attività commerciale, di comunicazione, di orientamento al cliente, di sensibilizzazione sui temi della qualità; inoltre, è presente un'ampia offerta di formazione manageriale, fino a pochi anni fa sostanzialmente sconosciuta nel settore.

Come si è più volte accennato, i percorsi di carriera si sviluppano perlopiù secondo la logica del mercato interno, e dunque l'inserimento dei neo-assunti avviene di norma, sia per diplomati che per laureati, nell'ambito delle fasce impiegatizie. Nei casi in cui viene utilizzato il contratto di formazione lavoro la formazione base viene erogata durante i 24 mesi di durata del contratto.

Oltre alla formazione in aula, l'addestramento dei neo-assunti si realizza attraverso la rotazione su posizioni differenti, in genere però nell'ambito della stessa filiale. Le banche osservate presentano due modalità distinte di inserimento dei neo-assunti: nella maggioranza dei casi (A, B, C, D, G) il primo impatto con il lavoro avviene nel *front office* passando via via a posizioni più specialistiche. In altri casi (E, F) l'addestramento *on the job* inizia da invece da mansioni amministrative di *back office*, per conseguire la conoscenza di tutte le principali procedure, fino ad arrivare, al compimento del percorso formativo, alla posizione di operatore unico di sportello.

Piuttosto differente è il percorso di carriera che si realizza per i cosiddetti « alti potenziali » che sono previsti in alcuni casi (B, D, F); si tratta di laureati con breve ma significativa esperienza, o laureati con *master*. In questi casi i percorsi di carriera sono significativamente più rapidi di quelli previsti per la maggior parte dei neo-assunti, con la prospettiva di accedere a posizioni di responsabilità (funzionariato) nell'arco di 4-6 anni. Il percorso di carriera prevede comunque, nella maggioranza dei casi, un passaggio attraverso le filiali, spesso sfruttando la mobilità territoriale come strumento formativo. Il percorso di carriera viene seguito e monitorato periodicamente dalla direzione centrale che costituisce in genere la destinazione finale, al termine del percorso formativo, all'interno di servizi specializzati. Le principali tendenze riscontrate nei casi analizzati evidenziano un progressivo sganciamento dei percorsi di carriera dagli automatismi legati all'anzianità di servizio, anche nei casi delle banche C, D e G, che essendo legati all'area contrattuale Acri (Casse di Risparmio) hanno in passato risentito maggiormente di questo tipo di vincoli.

È però altrettanto evidente che si tratta di un processo molto lento, nell'ambito del quale le aziende devono tutelare l'interesse dei lavoratori che hanno maturato aspettative economi-

**note**

(14) Soltanto banca C, casa di risparmio di piccole dimensioni, esternalizza quasi interamente la formazione del personale. In altri casi la formazione avviene con risorse interne, ricorrendo solo in parte a consulenti per esigenze specialistiche su temi non bancari (essenzialmente per la formazione manageriale).

che legate all'anzianità di servizio, e questo fa sì che si rendano necessari regimi di carriera distinti per i neo assunti e per i lavoratori più anziani (15).

Gli studi di caso, dunque, evidenziano delle — sia pur limitate — innovazioni nelle politiche di gestione del personale. Queste tendenze sono confermate dai dati a livello di settore. Osservando infatti il settore nel suo insieme, possiamo constatare come nell'ultimo quindicennio si siano manifestate sensibili trasformazioni nella struttura delle qualifiche. È evidente una tendenza allo spostamento verso livelli più alti di inquadramento, anche per effetto di automatismi contrattuali.

La composizione del personale secondo il titolo di studio (sempre per il 1994) vede infatti prevalere la componente dei titoli medio-superiori (66,5%); i laureati sono il 17,5%, mentre i lavoratori con titolo di studio inferiore al diploma sono il 14,9% (Fonte: Assicredito). Anche sotto il profilo del titolo di studio, dunque, il credito si configura come un settore a prevalente componente impiegatizia di livello qualitativo medio-alto. Purtroppo non sono disponibili dati settoriali che consentano di osservare le trasformazioni della struttura dell'occupazione secondo il titolo di studio nell'ultimo quindicennio. I *case studies* realizzati evidenziano tuttavia come siano soprattutto la componente con titolo di studio medio a crescere, e quella con titolo inferiore a diminuire; la componente laureata presenta invece una maggiore stabilità, all'interno di un range che varia dal 10% (D) al 22% (F).

La struttura delle qualifiche presenta, infine, delle differenze a seconda delle dimensioni delle aziende (Prosperetti, Durante, 1994). Nelle grandi banche rispetto a quelle piccole si nota una presenza maggiore di personale direttivo e di impiegati a più elevato livello di qualificazione. Essa è dovuta rispettivamente alla maggiore complessità organizzativa e agli effetti degli automatismi di carriera (infatti nelle banche più grandi l'anzianità media del personale impiegatizio è più elevata). Invece, nelle piccole banche, a conferma del fatto che sono soprattutto loro ad assumere, non solo è inferiore l'età media del personale, ma è anche maggiore la percentuale di impiegati con un livello di qualificazione inferiore.

---

#### 3.4. Remunerazione e incentivi.

---

La materia dell'incentivazione retributiva legata alla produttività è stata introdotta nel settore del credito con il contratto collettivo di categoria del 1990, e successivamente ribadita nel rinnovo contrattuale del 1994. In quella sede è stato definito anche il rimando alla contrattazione aziendale per la definizione del premio « aziendale », che deve essere correlato con opportuni indicatori di produttività, non solo del lavoro, ma anche riferiti alla *performance* economica globale (Prosperetti, Durante, 1995).

Gli obiettivi perseguibili attraverso l'introduzione di premi aziendali correlati ai risultati sono sintetizzabili come segue: *a*) razionalizzazione della contrattazione aziendale, che risulta così più svincolata dallo stato dei rapporti di forza tra le parti; *b*) sviluppo di una cultura aziendale basata sulla condivisione degli obiettivi; *c*) flessibilizzazione del conto economico; *d*) funzione motivazionale nei confronti del personale. Anche sotto il profilo culturale, dunque, l'introduzione di elementi di flessibilità della remunerazione costituisce una innovazione significativa nelle politiche del personale. Va però detto che il peso degli elementi fissi che compongono la retribuzione è tuttora consistente. L'unico elemento variabile, definito contrattualmente, è il premio di produttività, la cui incidenza, per il personale non direttivo, rimane estremamente limitata (2,8% per un capo ufficio, 3,3% per un impiegato).

Si deve comunque considerare che, sempre con il contratto di categoria del 1994, è stato introdotto, per l'area Assicredito, un nuovo sistema di inquadramenti che sostituisce il modello basato su « categorie, qualifiche e gradi » con un sistema basato su « aree professionali, livelli retributivi e inquadramenti » (Prosperetti, Durante, 1995). Questa innovazione mira a introdurre un aggancio diretto tra professionalità, competenza e profili retributivi, stemperando il ruolo della gerarchia e degli automatismi basati sul criterio di anzianità. Il rapporto più diretto tra remunerazione e professionalità è destinato a favorire un progressivo superamento della logica gerarchica di progressione di carriera. Anche questo elemento, dunque, porterà a un graduale contenimento della quota di remunerazione legata agli automatismi.

---

(15) Regimi di carriera che riducano il peso degli aumenti retributivi « automatici », legati all'anzianità di servizio, per i neo-assunti, salvaguardando al contempo i diritti maturati dai lavoratori già occupati.

**Il rapporto di lavoro nel settore bancario**

Simonetta Carpo,  
Asher Colombo,  
Marco Trentini

Inoltre, i casi analizzati evidenziano come, a partire dagli ultimi 6-7 anni tutte le aziende abbiano iniziato a introdurre, sia pure in misura molto contenuta, forme di flessibilizzazione della remunerazione extracontrattuali, su base individuale e di gruppo, sia per gli impiegati sia, soprattutto, per i dirigenti.

L'incentivazione individuale rivolta alle fasce dirigenziali è stata indubbiamente favorita dall'introduzione di sistemi di *Management by Objectives*, che forniscono indicatori oggettivi sulla cui base commisurare i sistemi premianti. Il sistema si rivela però di difficile applicazione nell'ambito dei servizi di direzione, per l'intrinseca difficoltà di individuare parametri di redditività.

In relazione alla più recenti sfide di mercato legate al lancio di nuovi prodotti alcune banche hanno introdotto forme di incentivazione legate alle campagne commerciali (A, C), promuovendo anche forme di gare tra sportelli (A) o tra squadre omogenee all'interno di una stessa filiale (B), sulla cui base erogare poi premi individuali (nel primo caso) o collettivi (nel secondo).

In molti casi (C, D, F) vengono erogati premi alle filiali che ottengono i migliori risultati (C, D) o che ottengono il più alto gradimento da parte degli utenti (F). Nel caso di banca D però il premio non è di natura economica, ma simbolico, e consiste in un pubblico riconoscimento nell'ambito della *convention* annuale. L'azienda infatti ritiene che nei Progetti Qualità la remunerazione monetaria possieda solo effetti motivazionali di breve periodo.

In tutti i casi comunque l'introduzione di forme contenute di incentivazione monetaria è considerata più per la sua valenza motivazionale piuttosto che come vera e propria flessibilizzazione della retribuzione, soprattutto per quanto riguarda le fasce non dirigenziali.

---

**4. Mutamenti nel governo dell'impresa e nelle relazioni sindacali nel settore bancario.**

---

**4.1. Rappresentanza degli interessi e relazioni sindacali.**

---

Almeno a partire dal dopoguerra il settore bancario è stato caratterizzato dalla compresenza sulla scena di una pluralità di attori, sia dalla parte delle imprese che dalla parte del lavoro. Le associazioni degli interessi imprenditoriali si sono organizzate seguendo la distinzione tra i diversi tipi di banche. L'Assicredito riunisce tutte le banche ordinarie, l'Acri le Casse di Risparmio, la Federcasse le casse rurali. Questa divisione si riflette anche sulla contrattazione, che tradizionalmente è stata condotta su tavoli separati.

La compresenza di una pluralità di associazioni si osserva anche dalla parte del lavoro, ma per ragioni differenti, legate in parte alla vicenda sindacale postbellica e in parte al carattere protetto del settore, che ha favorito l'insorgenza di logiche d'azione orientate al mantenimento e al rafforzamento della particolare «rendita di posizione», similmente a quanto accade nel settore pubblico (Baglioni, 1991). I sindacati che raccolgono il maggior numero di consensi sono cinque. I sindacati confederali (16) si presentano nel settore bancario con tre organizzazioni che raccolgono insieme quasi il 59% della totalità degli iscritti. Tra queste tre organizzazioni, diversamente da quanto avviene nell'insieme degli altri settori, si osserva una, pur modesta, prevalenza della Fiba-Cisl, a cui fanno seguito la Fisac-Cgil e la Uil-Uil. Oltre ai sindacati confederali, il settore bancario è caratterizzato da una forte e vivace presenza di sindacati autonomi, due dei quali — la Fabi e la Falcri — raccolgono consistenti adesioni. In particolare la Fabi risulta il primo sindacato tra le aziende di credito ordinario e la Falcri, un sindacato autonomo aziendale, contende alla Fiba il primato tra le Casse di Risparmio. Nel settore bancario i sindacati raccolgono adesioni prevalentemente tra il personale ausiliario, gli impiegati e i quadri; viceversa funzionari e dirigenti aderiscono a organizzazioni proprie. I sindacati autonomi nel settore bancario non sono, come avvenuto nella scuola o nel pubblico impiego, un fenomeno recente, né si propongono come attori che contestano il monopolio confederale della rappresentanza del lavoro. Essi nascono già nel primo dopoguerra, in parte anche appoggiati dai sindacati confederali, e costituiscono una caratteristica del tutto peculiare del sistema di relazioni sindacali di un settore che per molti versi presenta caratteri originali.

Una seconda caratteristica è l'elevata sindacalizzazione. Una recente stima valuta la densità

sindacale attorno al 60%. In termini assoluti il numero di iscritti al sindacato è cresciuto nel corso degli anni più recenti. Se nel 1992 era di 203.608, nel 1994 è salito a 207.402. Gli spostamenti tra le organizzazioni nello stesso arco di tempo sono stati, come negli anni precedenti, contenuti, ma le fonti testimoniano di un leggero incremento dell'autonomo Fabi. Tuttavia secondo alcuni analisti (Regalia, 1990) la forte sindacalizzazione non si è sempre tradotta in un maggiore potere contrattuale, soprattutto in considerazione della già citata frammentazione della rappresentanza e della concorrenza tra gli stessi sindacati, interrotta solo temporaneamente dalla parentesi federativa tra il 1974 e il 1982 nella FIB (Federazione Lavoratori Bancari). Prima e dopo, i sindacati nel settore del credito hanno avuto in molte occasioni il problema di mediare tra posizioni divergenti, e spesso hanno negoziato su tavoli separati con le controparti.

Una terza caratteristica del settore è costituita dal primato del livello nazionale della contrattazione rispetto a quello aziendale. In conseguenza di questa gerarchizzazione tra i livelli del sistema delle relazioni industriali, sono state soprattutto le fasi dei rinnovi contrattuali a essere investite dagli attori di grande rilevanza simbolica e strategica. Così i sindacati hanno tradizionalmente promosso mobilitazioni molto visibili (17), mentre le associazioni imprenditoriali hanno adottato posizioni intransigenti e inviato alla controparte segnali forti (Carrieri, Provasi, 1984).

Il primato del livello nazionale è stato tuttavia progressivamente riequilibrato dai recenti mutamenti avvenuti nel settore (cfr. paragrafi precedenti). Questo riequilibrio è reso possibile dalla pregressa saldezza con cui il sindacato si è radicato sul luogo di lavoro, saldezza che affonda le proprie radici nel riconoscimento e nella legittimazione della presenza del sindacato in azienda che le associazioni datoriali del settore bancario, a differenza di quanto avvenuto in tutti gli altri settori, hanno dato almeno dall'inizio degli anni Settanta (18). Tale fattore si è rivelato cruciale nel momento in cui le banche, a partire dagli anni Ottanta hanno cominciato, prima timidamente poi in forma più marcata, ad affrontare mutamenti tecnologici e organizzativi di rilevante entità.

A livello di azienda, accanto agli accordi formali esiste nel settore una diffusa prassi di intese informali che, comunque, sono considerate vincolanti da entrambe le parti e che raramente si caratterizzano alternativi agli accordi formali.

Ma non è solo la funzione delle relazioni sindacali ha cambiare di ruolo e di importanza nella rinnovata struttura di governo dell'impresa. I processi di riorganizzazione aziendale, per la tendenza ad attribuire importanza alle decisioni relative alla selezione e alle carriere del personale (par. 3.1), per i mutamenti avvenuti nell'organizzazione delle filiali, per l'introduzione di forme rinnovate di gestione (par. 3.2), e per l'enfasi posta sulla formazione e lo sviluppo delle risorse umane (par. 3.3), hanno progressivamente condotto a una specializzazione degli uffici delle risorse umane, della formazione e sviluppo, del personale, e a una loro separazione dagli uffici amministrativi (banche A e E). In alcuni casi sono stati formati gruppi di lavoro per la pianificazione delle risorse (banche E e G), un campo su cui sembrano essere particolarmente attive le banche di dimensioni medie e medio-piccole. In alcune di queste banche le direzioni consultano questi uffici in occasione di decisioni strategiche, o su temi specifici, come la formazione (E). Viceversa sembrano rimanere più burocratizzate e meno esposte al mutamento le banche di grandi dimensioni (B).

---

#### 4.2. Tendenze recenti nel sistema di relazioni sindacali.

---

Recentemente sono visibili due tendenze principali. La prima consiste in una crescita dell'importanza del livello aziendale del sistema di relazioni sindacali, in particolare moltiplicando le sedi, estendendo i temi del confronto fra le parti e accentuando il carattere partecipativo e consensuale delle relazioni a questo livello; la seconda nel rinnovamento dei temi della contrattazione, sia a livello nazionale che a livello centrale.

La valorizzazione del livello aziendale del sistema è riconducibile a due processi. Il primo, esogeno al sistema, è l'innovazione legislativa che, sulla scorta dell'accoglimento da parte del legislatore italiano di direttive Cee, ha incoraggiato l'estensione delle competenze della

note

---

(17) Tanto che i negoziatori, sia di parte sindacale che di parte datoriale, sono soliti affermare di non ricordare, a differenza di quanto avvenuto anche in altri settori tradizionalmente « caldi » come quello metalmeccanico, la firma di accordi e di contratti collettivi senza il ricorso a scioperi.

(18) A livello aziendale le strutture del sindacato sono costituite dalle Rsa (rappresentanze sindacali in azienda).

**Il rapporto di lavoro nel settore bancario**

Simonetta Carpo,  
Asher Colombo,  
Marco Trentini

contrattazione sul luogo di lavoro. In particolare sono state demandate alla contrattazione aziendale molte decisioni, in parte su temi su cui già la contrattazione aziendale aveva delle competenze per quanto più ridotte — come gli inquadramenti e la disciplina degli orari, in parte su temi nuovi, come il trattamento degli esuberanti e il comportamento nei casi di ristrutturazioni, fusioni e incorporazioni.

Il secondo processo nasce invece da mutamenti interni al settore, in particolare dai mutamenti organizzativi che le banche hanno dovuto avviare per fronteggiare le variazioni nei contesti istituzionale e di mercato richiamati nel primo paragrafo. Tali mutamenti riguardano le singole aziende, e in particolare l'organizzazione del lavoro. Si potrebbe vedere un'analogia nell'attuale situazione delle banche con quella affrontata dalle imprese industriali nel corso degli anni '80. Anche in questo caso mutamenti nelle variabili di contesto hanno spostato la sede cruciale del confronto, e in prospettiva probabilmente anche del conflitto, al livello « micro » (Sabel, Regini, 1989). Quando la riorganizzazione ha carattere aziendale è nell'arena aziendale che il confronto assume maggiore rilevanza. Inoltre come abbiamo già detto l'aziendalizzazione delle relazioni industriali nelle banche è avvenuta con largo anticipo rispetto agli altri settori. Di conseguenza questo livello era attivabile di fronte al presentarsi del mutamento.

I temi che acquistano maggiore rilevanza nella contrattazione tra le parti sono legati ai mutamenti organizzativi (par. 3). In primo luogo quindi è centrale il tema della flessibilità, intesa nei suoi risvolti numerico, funzionale e, in misura minore, salariale.

La flessibilità numerica sta assumendo un ruolo rilevante anche nella contrattazione nazionale. In questa sede il confronto verte sulla richiesta delle associazioni datoriali di introdurre anche nelle banche ammortizzatori sociali (19) Ma a livello aziendale la necessità di affrontare la presenza di esuberanti a fronte di processi di ristrutturazione e di privatizzazione, ma soprattutto alle fusioni, in cui le imprese si trovavano improvvisamente ad avere doppioni di funzioni come la direzione centrale o i centri di elaborazione dati, hanno posto i maggiori problemi. In questi casi si è registrata una diffusa prassi di accordi aziendali finalizzati al reperimento di soluzioni morbide e contrattate, come avvenuto nei casi A, B, D, E.

La necessità di una riforma del sistema retributivo nel senso di una sua flessibilizzazione è da tempo al centro di un ampio dibattito (Di Monaco, 1993; Rieser, 1993). L'introduzione di forme di incentivazione (par. 3.4) riconosciuta dai sindacati come legittima già nei contratti siglati negli anni '80, al momento viene valutata in maniera critica sia per ragioni politiche, perché costituiscono un campo del tutto sottratto al loro controllo, sia per ragioni organizzative, perché spingono alla competizione tra i dipendenti a danno della cooperazione.

Un altro tema che acquista una rilevanza sempre maggiore è quello delle carriere. Il progressivo sganciamento delle carriere da criteri di anzianità almeno per i neoassunti (cfr. par. 5), e l'agganciamento ai percorsi formativi ha rilanciato il ruolo delle relazioni sindacali. Dopo un lungo periodo di sostanziale disinteresse infatti sia i sindacati che le direzioni aziendali hanno avvertito la crucialità di questo tema, e lo hanno ricondotto al centro del dibattito e a volte anche della contrattazione. Il processo, pur ancora embrionale, di connessione tra carriere e formazione ha dunque trovato un sistema di relazioni industriali attento. Il caso E mostra nella forma forse più avanzata questa tendenza. In questa banca il sindacato è coinvolto a tutto campo, e membri del sindacato partecipano alla programmazione formativa della scuola aziendale. Per quanto riguarda le carriere, i percorsi sono stati agganciati al raggiungimento di livelli formativi prestabiliti. Inizialmente concepito come accordo informale, questo meccanismo ha dato prima luogo a un formale accordo sperimentale in un segmento periferico della banca, e successivamente ha prodotto una commissione mista che opera per l'estensione dell'accordo a tutta la banca. Commissioni di questo genere erano già presenti nelle Casse di risparmio, come la banca D in cui a una commissione mista è affidata competenza decisionale sui concorsi e le progressioni di carriera dei dipendenti fino al medio livello funzionariale, ma a esse corrispondevano più logiche consociative che di contrattazione. In questo secondo tipo di commissioni gli intervistati vedono quindi più un vincolo che una risorsa all'azione innovativa.

**note**

(19) L'introduzione di forme di ammortizzatori sociali nel settore bancario e in altri settori sarà probabilmente tra i temi discussi nella Finanziaria 1997.

---

**4.3. Forme di consultazione dei rappresentanti dei lavoratori e di coinvolgimento diretto dei dipendenti.**

---

**Il rapporto di lavoro  
nel settore bancario**  
*Simonetta Carpo,  
Asher Colombo,  
Marco Trentini*

La contrattazione non è l'unico ambito di partecipazione del sindacato alle decisioni delle imprese. Recente è la tendenza a costituire sedi in cui le rappresentanze dei lavoratori vengono consultate a tutto campo su temi cruciali del mutamento organizzativo. Queste sedi, definite di volta in volta commissioni miste o commissioni paritetiche, sono segnalate in molte delle banche studiate (B, C, D, E). I temi generalmente trattati sono la sicurezza, i trasferimenti, le promozioni, la formazione, le pari opportunità e, a volte, la qualità. Su questi ultimi due temi alcune banche (C, D, F) hanno avviato anche delle inchieste tra i dipendenti. Come già detto questi organismi hanno carattere consultivo. Tuttavia non mancano esperimenti nella direzione di dotarli di potere decisionale o vincolante, come i già citati casi delle banche D ed E.

Infine sono diffuse nelle banche prassi di incontri informali tra le parti che non si traducono in accordi, ma in cui vengono discussi aspetti rilevanti del lavoro o le direzioni informano i rappresentanti sindacali.

A conclusione di questa parte si può quindi sottolineare la differenza tra lo stile di relazioni industriali vigente al centro del sistema, il livello nazionale, e quello operante a livello locale, le singole aziende. Mentre il primo è stato definito contrattual-formalistico per la rigidità, la formalità dei rapporti e anche il carattere rituale che assumono le relazioni tra le parti, il secondo appare caratterizzato da maggiore flessibilità, informalità e pragmaticità. In primo luogo gli attori si incontrano anche al di fuori delle sedi stabilite contrattualmente o legislativamente, e spesso in incontri *ad hoc* decisi di fronte all'insorgenza di problemi specifici. In secondo luogo accanto ai momenti formali di incontro si registra la diffusione di momenti di incontro informali, anche nel senso della informalità dei rapporti tra le parti. Infine in questi incontri prevale un agire orientato alla soluzione dei problemi. Sembra possibile riconoscere perciò tra i processi in atto l'emergere del livello aziendale delle relazioni industriali come sede adeguata dove affrontare processi di riorganizzazione e riaggiustamento, che sembrano costituire un momento cruciale della vita del settore. A questo livello alcune aziende di credito strutturano rapporti i cui caratteri vengono descritti come molto distanti dalle ritualità delle relazioni a livello di categoria. Il primato del livello nazionale comunque persiste, e non è destinato a diminuire in tempi brevi. In parte per esplicita strategia del sindacato che ritiene importante mantenere strumenti che evitino un'eccessiva divaricazione delle condizioni di impiego nel settore. Va poi osservato il carattere nazionale di molte contrattazioni aziendali, sia perché molte banche sono grandi gruppi presenti in tutto il territorio nazionale, sia perché non sono rari i casi in cui i contratti collettivi nazionali recepiscono soluzioni prese in contratti aziendali.

L'introduzione di uno stile consultivo e partecipativo verso le rappresentanze dei lavoratori a livello di impresa si rivela come alternativo all'adozione da parte delle imprese di politiche di coinvolgimento diretto dei lavoratori nella vita aziendale. In questo campo, rispetto a quanto avviene in altri paesi, le banche italiane risultano poco sensibili all'innovazione. In primo luogo in tutte le imprese studiate le politiche di coinvolgimento del personale non hanno mai costituito un asse strategico dell'azione delle direzioni. Fa eccezione il caso E, che ha condotto un tentativo di attivazione di un progetto di qualità partendo dalle figure con maggiori responsabilità. Si tratta tuttavia di un progetto che si è esaurito prima che raggiungesse gli strati bassi della gerarchia aziendale e che viene considerato oggi sostanzialmente fallito o comunque svuotato dell'interesse che aveva all'inizio, anche da parte della stessa direzione.

Le forme più diffuse di coinvolgimento dei dipendenti hanno invece un carattere più tradizionale. Molto frequenti in alcune banche sono gli incontri sul luogo di lavoro, in particolare nelle banche di maggiori dimensioni (A) e nelle sedi centrali delle altre banche, mentre nelle filiali queste forme dipendono molto dalla discrezionalità dei singoli dirigenti. Seguono le comunicazioni interne (A, F), come le lettere del direttore ai dipendenti (A, F), i giornalini aziendali (A, E, F), gli incontri previsti dal contratto in cui i dipendenti vengono aggiornati sulle politiche dell'azienda.

Infine, in occasione delle privatizzazioni alcune banche hanno offerto azioni ai dipendenti; ma queste politiche, proprio per la forma specifica che hanno assunto, sono state considerate dai dipendenti più un'occasione strumentale che un meccanismo di incentivazione alla partecipazione. Infine appaiono diffusi vari tipi di benefit, come viaggi premio a dipendenti

**Il rapporto di lavoro nel settore bancario**  
 Simonetta Carpo,  
 Asher Colombo,  
 Marco Trentini

di filiali che hanno raggiunto obiettivi in particolari campagne commerciali o altri premi, a carattere più simbolico, erogati nell'ambito di periodiche *convention*

##### 5. Le differenze nelle politiche di gestione delle risorse umane e di relazioni sindacali.

Nel complesso il grado di differenziazione nelle politiche di HR/IR fra le varie banche studiate è piuttosto contenuto (cfr. par. 3 e 4). Per comprendere le ragioni di questo fatto è necessario fare riferimento a due aspetti.

Il primo consiste nel primato del livello centrale-nazionale nelle relazioni sindacali (par. 4.), che fa sì che abbia prevalso una logica di definizione di regole uniformi per tutte le banche (par. 1.3). Si può quindi dire che, da un lato, i mutamenti nel contesto istituzionale (deregolamentazione e passaggio ad un sistema di mercato) hanno dato impulso a un generale processo di cambiamento organizzativo delle banche italiane, dall'altro il sistema di relazioni industriali ha posto dei vincoli alle scelte in materia di politiche di gestione del personale e di relazioni sindacali.

Il secondo aspetto riguarda il passaggio ad un sistema di mercato, che sta avvenendo in maniera piuttosto graduale. Inoltre, il fatto di conseguire risultati economici soddisfacenti anche senza perseguire un'elevata efficienza operativa (par. 2), ha fatto sì che molte banche non abbiano avvertito il bisogno di intraprendere cambiamenti organizzativi piuttosto radicali.

Ciò premesso, sulla base degli studi di caso effettuati, le differenze nelle politiche di HR/IR sembrano essere connesse alle seguenti caratteristiche delle varie banche:

- la proprietà (pubblica o privata),
- le più recenti vicende societarie;
- le dimensioni (grandi o piccole).

a) La proprietà e le vicende societarie incidono sul grado di dinamismo, mentre le dimensioni sul tipo di riorganizzazione intrapreso.

Le banche più innovative sono quelle private (banca E, e banche A ed F, che sono state recentemente privatizzate) e quelle che hanno avuto vicende societarie piuttosto turbolente (banca E).

Banca E è stata costituita alla fine degli anni '80 dalla fusione di due banche regionali. Il management dell'impresa, quindi, si è trovato di fronte alla necessità di riorganizzare completamente l'azienda, anche perché è stata creata una nuova struttura (infatti le banche fuse presentavano caratteristiche simili e quindi non era una che incorporava l'altra). L'obiettivo perseguito è stato la coerenza fra, da un lato, strategie aziendali (politiche commerciali aggressive puntando soprattutto sulla qualità dei servizi) e, dall'altro, cambiamento organizzativo (creazione di una struttura snella) e nello stile di gestione dell'azienda. Invece, nel caso delle banche A ed F, la privatizzazione ha accentuato le spinte verso una gestione ispirata ad una logica imprenditoriale, in cui viene posta enfasi sul conseguimento di risultati (in termini di redditività, di produttività e di obiettivi commerciali), con tutte le conseguenze che questo ha anche sulle politiche del personale. Inoltre queste due aziende hanno accompagnato il loro passaggio ad una strategia di orientamento anche al mercato *retail* e non più solo al tradizionale segmento *corporate* con un adeguato cambiamento organizzativo che ha interessato non solo le filiali, ma anche gli uffici di direzione centrale. Se si considerano le politiche di gestione delle risorse umane, quello che differenzia queste tre banche da quelle che possono essere considerate tradizionali è il dinamismo con cui esse sono impegnate nella riforma di una politica del personale che continua a basarsi su un orientamento al mercato interno del lavoro. Questo può essere visto se si considerano tre aree come il reclutamento, i percorsi di carriera e la formazione (par. 3.3).

Diverso, invece, è il caso di tre banche che possono essere considerate tradizionali, come banca B, D e G.

Nella prima, fattori come la sotto-capitalizzazione, una gestione secondo una logica pubblica e il relativamente frequente cambiamento del management negli ultimi 10-15 anni, hanno inciso negativamente sul dinamismo dell'azienda. Così, per quanto riguarda il personale, nonostante i cambiamenti intrapresi, l'azienda sta ancora risentendo della politica di forte espansione dei dipendenti seguita nel corso degli anni '80. Infatti, non solo il fenomeno degli esuberanti è particolarmente accentuato, ma l'azienda presenta una struttura occupazionale in cui l'età media del personale è particolarmente elevata; cosa che, secondo i rappresentanti sindacali intervistati, determina una serie di conseguenze negative. Innanzitutto si ripre-

cuote sul costo del lavoro, visto il legame fra anzianità ed avanzamenti di carriera; inoltre limita le prospettive di carriera dei più giovani; infine è un fattore che accentua le resistenze dei dipendenti al cambiamento.

Nel caso di banca D, è prevalso un orientamento all'innovazione dei prodotti più che delle politiche di gestione del personale.

Invece, una delle principali fonti di successo competitivo di banca G è rappresentata dall'innovazione tecnologica. A supporto di questa affermazione è sufficiente ricordare due fatti: *a*) il consistente investimento fatto dall'azienda circa 15 anni fa nel campo degli sportelli ATM, dei mezzi di pagamento (di cui è una delle banche leader in campo nazionale), dei bancomat, dei POS e dell'*home banking*; *b*) il potenziamento del centro di elaborazioni dati, che le consente di svolgere servizi di elaborazione dati anche per conto di altre banche di piccole dimensioni.

*b*) Un'altra variabile che differenzia le banche studiate, come si è detto, è la dimensione. Ad esempio, mentre tutte le grandi banche hanno problemi di esubero, quelle medio-piccole (E, G) e quella piccola (C) registrano una espansione del numero di dipendenti. Inoltre, sotto la soglia dei 1.000 dipendenti (C) c'è la tendenza a rivolgersi all'esterno non solo per servizi come la sicurezza, le pulizie e la mensa, ma anche la formazione (questa infatti è l'unica azienda inclusa nel nostro campione che non ha un proprio centro di formazione) e lo svolgimento di alcune lavorazioni a bassa qualificazione. Proprio di recente, inoltre, questa piccola banca è impegnata nell'esternalizzazione del sistema informativo; le sue dimensioni, infatti, non le consentono di essere competitiva in un'area considerata di importanza strategica.

Passando alle relazioni sindacali, le tendenze comuni emerse negli studi di caso sono riconducibili alla valorizzazione dei rapporti a livello di azienda e al passaggio ad un modello di relazioni sindacali più partecipativo (cfr. par. 4).

In questo caso le variabili che aiutano a spiegare le differenze fra le varie banche sono la proprietà e le vicende societarie.

*a*) Nelle due banche recentemente privatizzate (A e F) il management, attraverso il confronto in azienda, mira a superare la conflittualità del sindacato che è vista come un fattore che potrebbe ostacolare l'attuazione dei processi di riorganizzazione. Però, proprio per rimarcare la distinzione dei ruoli, al di fuori dei momenti istituzionali come il rinnovo del contratto o gli incontri previsti dal contratto di settore, prevale il ricorso a incontri informali, anche se piuttosto frequenti.

Nelle banche pubbliche (B, C, D, G), invece, vi è la tendenza ad una maggiore istituzionalizzazione dei rapporti fra le parti che si concretizza nella creazione di commissioni miste o nella frequente firma di accordi. Emblematico è il caso di banca D, dove tende a prevalere un modello di relazioni sindacali tipico, almeno in Italia, delle imprese pubbliche e che si ispira ad una logica di cogestione (anche se il management afferma di voler aumentare la sua discrezionalità).

*b*) Infine, il dinamismo nel campo delle relazioni sindacali di banca E, che si concretizza in rapporti molto frequenti e su svariati temi, è dovuto più che altro a fattori contingenti, e cioè al fatto che il suo attivismo (ad esempio nell'acquisizione di altre piccole banche) fa sì che le emergenze siano all'ordine del giorno. Inoltre, essendo una banca molto impegnata nella riorganizzazione aziendale, è anche molto attenta a stabilire un rapporto di consultazione/cooperazione con il sindacato.

## Bibliografia

**Ambrosini M., Colasanto M., Gasparini G.** (a cura di) (1989), *Tecnologia, organizzazione e lavoro*, Franco Angeli, Milano.

**Astolfi V., La Malfa A.** (1993), *Strategie e innovazione nelle banche italiane tra aspirazioni e realtà*, in *Bancaria*, n. 3.

Assicredito (1996), *Rassegna stampa*, VII, n. 62.

**Baglioni M.** (1991), *La vertenza negoziale nel settore del credito*, in Cesos (a cura di), *Rapporto sulle relazioni sindacali in Italia 1989/90*, Edizioni Lavoro, Roma.

**Bagnara S., Failla A., Polo P.A.** (1991), *Banche, informatica e risorse umane*, Etaslibri, Milano.

**Baglioni M.** (1991), *La vertenza negoziale nel settore del credito*, in Cesos (a cura di), *Rapporto sulle relazioni sindacali in Italia 1989/90*, Edizioni Lavoro, Roma.

**Carrieri M., Provasi G.** (1984), *La vertenza dei bancari*, in Cesos (ed.), *Rapporto sulle relazioni sindacali in Italia 1982/83*, Edizioni Lavoro, Roma.

**Cella G.P.** (1987), *Criteri di regolazione nelle relazioni industriali italiane: le istituzioni deboli*, in Lange P.,

**Il rapporto di lavoro nel settore bancario**  
Simonetta Carpo,  
Asher Colombo,  
Marco Trentini

#### Bibliografia

- Regini M., (a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Ciampi C.A.** (1993), *La trasformazione della banca in una società che cresce*, in *Banca, impresa, società*, n. 1.
- Colombini F.** (1993), *Banca specializzata, banca universale e gruppo creditizio. Elementi per un confronto*, in *Il Risparmio*, n. 2.
- D'Amico N., Trifilidis M.** (1988), *I due mercati del credito bancario*, in *Banca, impresa, società*, n. 1.
- Desario V.** (1995), *La concentrazione del sistema bancario*, in *Bancaria*, n. 11.
- Di Monaco R.** (1993), *Il mito della tecnica e il presidio del potere*, Ediesse, Roma.
- Di Stefano G., Miggiani F.** (1993), *Sfide strategiche e sviluppo delle risorse umane nelle aziende di credito*, in *Bancaria*, n. 5.
- Forestieri G., Onado M.** (a cura di) (1989), *Il sistema bancario italiano e l'integrazione dei mercati*, Egea, Milano.
- Frasca F.M.** (1984), *Il rapporto banca-impresa e la nuova normativa sulle partecipazioni*, in *Bancaria*, n. 5.
- Gasparini G.** (1982), *Banche e bancari*, Franco Angeli, Milano.
- Giambertone R.** (1986), *Sindacato e contrattazione nelle banche*, Giuffrè Editore, Milano.
- Ires Lombardia (1988), *Le relazioni sindacali nel terziario privato in Lombardia. Osservazioni e dati preliminari di ricerca*, in Collana « Ricerche », n. 17.
- Ires Lombardia (1996), *Le relazioni sindacali nel terziario in Lombardia. Rilevazione 1995. Analisi preliminari dei risultati*, maggio.
- Izzi R.** (1991), *Linee storiche della contrattazione collettiva dei bancari*, Assicredito, Roma.
- Landi A., Rigon A.** (1994), *L'evoluzione del mercato del credito a medio-lungo termine*, in *Bancaria*, n. 1
- Locke R.** (1995), *Remaking the Italian Economy*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- Lombardini S.** (1986), *La Legge bancaria nello sviluppo del sistema creditizio italiano*, in *Note economiche*, nn. 3/4.
- Mottura P.** (1986), *Legge bancaria, poteri di vigilanza e evoluzione del sistema degli intermediari finanziari*, in *Note economiche*, nn. 3/4.
- Padoa-Schioppa T.** (1993), *Profili di diversità del sistema bancario italiano*, paper presented at the Conference « Banca e Informatica », 7-8 October 1993, Bologna.
- Parravicini G.** (1994), *Banca e Industria: 1936-1994*, in *Bancaria*, n. 1
- Pelaggi L.** (1995), *Procedure europee di informazione e consultazione dei lavoratori fra banca e industria*, in *MGL*, n. 2.
- Pietrabissa E.** (1994), *Le banche italiane verso il 2000: orientamenti per una strategia*, in *Bancaria*, n. 2.
- Prosperetti L., Durante G.** (1993), *Retribuzioni e costo del lavoro nelle banche italiane ed europee 1993*, Assicredito, Roma.
- Prosperetti L., Durante G.** (1994), *Retribuzioni e costo del lavoro nelle banche italiane ed europee 1994*, Assicredito, Roma.
- Prosperetti L., Durante G.** (1995), *Retribuzioni e costo del lavoro nelle banche italiane ed europee*, Assicredito, Roma.
- Regalia I.** (1990), *Al posto del conflitto. Le relazioni di lavoro nel terziario*, Il Mulino, Bologna.
- Regalia I., Regini M.** (1995), *Between Voluntarism and Institutionalization: Industrial Relations and Human Resource Practices in Italy*, in Locke R., Kochan T., Piore M. (a cura di), *Employment Relations in a Changing World Economy*, Mit Press, Cambridge.
- Regini M.** (1996), *Social Institutions and Production Structure. The Italian Variety of Capitalism in the 1980s*, in Crouch C., Streeck W. (a cura di), *Modern Capitalism or Modern Capitalisms? The Future of Capitalist Diversity*, London, Pinter.
- Reyneri E.** (1987), *Il mercato del lavoro italiano fra controllo statale e regolazione sociale*, in Lange P., Regini M. (a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Scalfi E.** (1995), *L'identikit del bancario*, in *B&L*, Novembre- Dicembre.
- Storer F., Mazzini M.** (1995), *Il processo di liberalizzazione degli sportelli e le politiche distributive delle banche: un'analisi ed alcune evidenze empiriche*, in *Bancaria*, n. 3.
- Tarantola A.M., Rossi P.** (1995), *I risultati dell'indagine organizzativa della Banca d'Italia*, in *Banca, Impresa, Società*, n. 1.
- Trequattrini A.** (1994), *Da banche pubbliche a banche del pubblico: il testo unico e il processo di privatizzazione*, in *Bancaria*, n. 3.

# Contrattazione collettiva e retribuzione flessibile nel settore del credito

*Andrea Morone*

Sommario

**1.** Premessa: la contrattazione aziendale dopo l'accordo del 23 luglio 1993. **2.** L'istituzione di una quota di retribuzione flessibile nel quadro di una complessiva revisione nella gestione del personale. **3.** Il sistema incentivante nel settore del credito prima dei recenti rinnovi. **4.** Il nuovo premio aziendale. **5.** Profili di incidenza sul sistema di relazioni industriali e sull'assetto del rapporto di lavoro.

## **1. Premessa: la contrattazione aziendale dopo l'accordo del 23 luglio 1993.**

Con l'accordo relativo al personale non direttivo siglato il 19 dicembre 1994 (in *DPL*, 1995, 5, p. 341) le Associazioni delle Aziende di Credito (Assicredito) e delle Casse di Risparmio (Acri), da una parte, e Fisac-Cgil, Fiba-Cisl, Uil-Uil, Fabi e Falcri, dall'altra, hanno rinnovato i contratti collettivi di lavoro di categoria del 23 novembre 1990 per Assicredito e del 16 gennaio 1991 per Acri, a cui ha fatto seguito, a distanza di meno di due anni — il 16 maggio 1996 — la stipulazione del rinnovo contrattuale biennale (v. *DPL*, 1996, 31, p. 2157).

A differenza di quanto si è verificato in occasione della stipulazione del CCNL per il personale impiegatizio, Assicredito e Acri nel giugno del 1995 hanno raggiunto contestualmente, per funzionari e dirigenti, l'accordo in ordine ai rinnovi contrattuali (in *DPL*, 1995, 33, pp. 2145 e 2150), i quali se da una parte presentano parecchi punti in comune, dall'altra si differenziano per il fatto che quello sottoscritto da Assicredito recepisce, nella parte normativa, spezzoni del protocollo del 23 luglio 1993 in materia di durata del CCNL, di presentazione della piattaforma sindacale, di indennità di vacanza contrattuale e di premi aziendali (artt. 1-3 e 6), mentre l'altro non ne fa menzione, pur contenendo un implicito riferimento a proposito della diversa vigenza della parte normativa e di quella economica del CCNL e dell'erogazione del premio di produttività e redditività.

In piena sintonia con il protocollo del luglio 1993, gli articoli 1 e 12 dell'accordo relativo al personale non direttivo disciplinano, rispettivamente, la struttura degli assetti contrattuali — basata su due livelli di negoziazione riguardanti materie e istituti tra loro diversi e non ripetitivi —, nonché la contrattazione aziendale.

In merito a questo secondo aspetto dell'art. 12, comma primo, le parti hanno convenuto che: — gli accordi aziendali hanno durata quadriennale e sono rinnovabili secondo cadenze temporali tali da evitare sovrapposizioni con il rinnovo del contratto di categoria;

— la presentazione delle piattaforme contrattuali deve avvenire in tempo utile, affinché l'apertura delle trattative abbia inizio due mesi prima della scadenza degli accordi;

— per un periodo di tre mesi, dalla presentazione delle richieste di rinnovo, le parti non daranno luogo ad azioni dirette né adotteranno iniziative unilaterali.

Ciò significa, pertanto, che il rinnovo degli accordi di secondo livello seguirà il medesimo *iter* previsto per il contratto di categoria.

**Contrattazione  
collettiva  
e retribuzione flessibile**  
Andrea Morone

Oltre che alle modalità di rinnovo, la norma contrattuale è dedicata anche alla durata degli accordi, alla costituzione di rappresentanze aziendali unitarie, alle materie rimesse alla contrattazione aziendale dal contratto di categoria e all'istituzione di un premio aziendale. In ordine alle modalità di svolgimento della contrattazione aziendale, il rinnovo biennale del 18 maggio 1996 contiene alcune importanti indicazioni. In esso è infatti stabilito che l'avvio della negoziazione venga subordinato all'esito positivo di una fase di verifica, avente ad oggetto la conformità alle indicazioni contenute nel CCNL delle richieste avanzate dalle parti a livello decentrato; l'accordo prevede, altresì, che eventuali contrasti insorti in questa sede, potranno essere composti, in sede nazionale, dalle Organizzazioni dei lavoratori stipulanti il CCNL e Acri o Assicredito, alla presenza dei rappresentanti dell'azienda interessata e dei relativi organismi sindacali.

Il sistema contrattuale definito dalle parti sociali nell'accordo del 23 luglio 1993, com'è noto, prevede l'istituzione di un modello di negoziazione collettiva, dove, accanto al contratto di categoria, viene contemplato un secondo livello di contrattazione decentrata, delegato a disciplinare, in materia retributiva, materie ed istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli propri del CCNL.

Secondo il punto 2 del protocollo, al contratto di categoria — il quale per la materia retributiva ha durata biennale, mentre per la parte normativa resta in vigore quattro anni — spetta la determinazione dei minimi salariali da effettuarsi in coerenza con i tassi di inflazione programmata.

La previsione di una sede aziendale per la contrattazione sulle erogazioni aggiuntive rispetto a quelle di categoria, correlate a parametri di produttività, redditività e qualità da definirsi a seguito di programmi concordati tra le parti, prefigura quindi un modello di coordinamento negoziale in materia retributiva sulla cui natura realmente partecipativa non sono, tuttavia, mancate osservazioni apertamente critiche (Treu, 1993, p. 233). La portata innovativa di tale disposizione, comunque, è evidente, poiché alla contrattazione decentrata è delegato il compito di determinare, rapportandola alle *performances* di ciascuna azienda, una quota di « salario partecipativo » (Biagi, 1993, p. 2167) di entità variabile, elemento, questo, destinato a promuovere il superamento della rigidità di un sistema retributivo, fino ad ora inadeguato a soddisfare le esigenze di un mercato incalzato da fattori evolutivi in costante crescita e sempre più competitivo.

Tali esigenze sono state tenute presenti dal protocollo di luglio nel quale — al punto 3 dell'articolo 2 — si prende atto di quale sia la « funzione specifica ed innovativa degli istituti della contrattazione aziendale e dei vantaggi che da essi possono derivare all'intero sistema produttivo attraverso il miglioramento dell'efficienza aziendale e dei risultati di gestione ». Al fine di agevolare l'introduzione di tali metodologie retributive e, più complessivamente, di promuovere lo sviluppo della negoziazione di secondo livello, nell'accordo le parti rimandano ad un apposito provvedimento legislativo — concretizzatosi nel D.L. 28 marzo 1996, n. 166 (in *DPL*, 1996, 16, p. 1091 e ss.), prorogato, dal D.L. 24 settembre 1996, n. 499 (in *DPL*, 1996, 39, p. 2788 e ss.) ma ora decaduto — la definizione di un regime contributivo-previdenziale con caratteristiche di privilegio per quanto attiene alle erogazioni previste dalla contrattazione decentrata.

Vale la pena, a questo punto, introdurre alcune brevi osservazioni, che, pur non riguardando in maniera specifica l'assetto contrattuale del settore del credito, possono essere d'aiuto nel comprendere, almeno in linea generale, in quale contesto viene ad innestarsi il nuovo sistema negoziale e quali potrebbero esserne i prevedibili sviluppi.

Il protocollo oltre a non contemplare un obbligo a contrarre in sede decentrata, rimanda alla prassi negoziale in atto per quanto riguarda le modalità di svolgimento della contrattazione aziendale o territoriale: « il che non significa che viene sanzionata l'invarianza dello stato di fatto, ma, più banalmente, che tale attività negoziale si svolge se tutte e due le parti concordano di svolgerla » (Giugni, 1993, p. 6). Da ciò si può dedurre che, pur con la chiara intenzione di valorizzare la contrattazione decentrata, le parti non potevano non prendere realisticamente atto delle difficoltà soprattutto per le piccole imprese, di intraprendere un'attività negoziale alla quale, per diversi aspetti, potrebbero non essere preparate: per conseguenza, non restava altra via che consegnare all'autonomia scelta dei soggetti negoziali e alla capacità del sindacato di organizzarsi al meglio a quel livello, il futuro sviluppo della contrattazione decentrata sugli assetti reciproci di interesse ricercati dalle parti (Bellardi, 1995, p. 170).

Aggiungasi, infine, che la contrattazione decentrata, al di là delle previste competenze in materia retributiva a seguito del protocollo del 23 luglio 1993, appare, in sostanza, sede di

confronto permanente o, come qualcuno l'ha definita, « un cantiere aperto a sperimentazioni ed esiti molteplici » (Roccella, 1993, p. 270), dove le parti, attraverso procedure di informazione, consultazione, verifica o contrattazione, saranno anche chiamate a confrontarsi in merito alla « gestione degli effetti sociali connessi alle trasformazioni aziendali quali le innovazioni tecnologiche, organizzative ed i processi di ristrutturazione che influiscono sulle condizioni di sicurezza, di lavoro e di occupazione, anche in relazione alla legge sulle pari opportunità » (art. 2, punto 3, comma 5).

Il richiamo ad una contrattazione decentrata con tali competenze, riveste notevole importanza non solo in vista dell'assunzione di un ruolo di rilievo dei relativi soggetti negoziali circa i processi di riorganizzazione riguardanti le imprese dei diversi settori produttivi (Bellardi, 1995, p. 174; Mariucci, 1995, p. 256), ma anche perché le ipotesi di trasformazioni aziendali potrebbero avere considerevoli conseguenze di carattere salariale, non collegate peraltro ai criteri di produttività e di redditività a cui l'accordo fa specifico riferimento (Roccella, 1993, p. 270).

---

## **2. L'istituzione di una quota di retribuzione flessibile nel quadro di una complessiva revisione nella gestione del personale.**

---

Nelle premesse ai CCNL per il personale non direttivo e per i dirigenti delle aziende di credito e finanziarie le parti sottolineano come pure il settore bancario non sia stato esente da « rilevanti processi di ristrutturazione e riorganizzazione — connessi anche a fenomeni di carattere internazionale, coinvolgenti l'intero apparato economico italiano — che richiedono specifici interventi concernenti le strutture del comparto produttivo bancario e finanziario ». Tali processi evolutivi sarebbero principalmente ascrivibili — sempre secondo le premesse agli accordi — all'integrazione europea ed ai suoi riflessi sul nostro sistema, alla nuova legislazione bancaria, a quella relativa agli operatori finanziari, alla liberalizzazione degli sportelli ed al continuo sviluppo tecnologico ed organizzativo.

Anche le banche e gli enti finanziari si trovano pertanto inseriti « in uno scenario più dinamico e competitivo rispetto al passato, caratterizzato dall'ampliamento dei mercati oltre i confini nazionali e dalla più elevata concorrenza fra le Imprese, anche nei confronti di operatori non sempre collocati nel sistema ».

Le disposizioni introduttive invitano quindi ad orientare le scelte produttive ed organizzative nella direzione di una crescente qualità dei servizi, di innovazione dei prodotti, di qualificazione e valorizzazione del personale, di un adeguato risultato economico delle imprese.

A partire in special modo dagli anni novanta, sono stati più d'uno, pertanto, i fattori determinanti una sensibile crescita della competitività e che costringeranno in futuro anche gli istituti di credito a ricercare forme di maggiore flessibilità della propria organizzazione interna, delle metodologie di utilizzo delle risorse umane e dei sistemi retributivi: flessibilità organizzativa, flessibilità della prestazione lavorativa e flessibilità del salario rappresentano infatti elementi fra loro strettamente interdipendenti, « come se si fosse in presenza di un sistema di vasi comunicanti nei quali il livello del *liquido* (la flessibilità) deve situarsi alla stessa altezza; se questo non accade vuol dire che da qualche parte c'è una perdita o una strozzatura: e allora il funzionamento di ognuno degli elementi collegati risulta falsato » (L. Zoppoli, 1994, p. 14).

Anche per le imprese bancarie l'innovazione dei sistemi retributivi è quindi correlata all'istituzione di un modello di contrattazione più razionale, dove il costo del lavoro, almeno in parte, venga rapportato ai risultati di fatto raggiunti e all'introduzione di un sistema di relazioni industriali che, anche a livello d'azienda, sappia superare una certa logica conflittuale per adottarne una più « collaborativa »; ulteriori elementi di novità dovranno riguardare inoltre l'organizzazione interna e la gestione del personale, poiché a fronte di una richiesta avanzata dall'azienda di maggiore adattabilità alle sue esigenze organizzative (da riferirsi anche all'aspetto retributivo), è da attendersi in cambio, da parte dei lavoratori, una maggiore trasparenza circa le scelte imprenditoriali che più da vicino li riguardano, oltre ad una formazione professionale calibrata sul mutamento altrettanto costante, che coinvolge l'azienda in cui essi operano.

Appare a questo proposito particolarmente significativo quanto contenuto nell'art. 10 del CCNL per il personale non direttivo, in merito ai criteri per lo sviluppo professionale dei lavoratori, dove le parti prendono atto della necessità di intraprendere una politica di valorizzazione delle risorse umane da realizzarsi « attraverso l'esperienza pratica sul lavoro,

**Contrattazione  
collettiva  
e retribuzione flessibile**  
Andrea Morone

la partecipazione a corsi di formazione professionale indetti dall'Azienda, la rotazione su diverse posizioni di lavoro». La disposizione contrattuale subordina il passaggio del dipendente ad area e/o livello retributivo superiore ad una valutazione professionale complessiva, sul cui contenuto egli può chiedere di essere annualmente informato e che sia formulata sulla base di criteri prefissati per giudicare le *performances* offerte, il ruolo svolto in azienda e le sue capacità ed attitudini professionali.

La politica di gestione del personale intrapresa dall'azienda potrà, inoltre, essere oggetto di informativa verso gli organi di coordinamento delle organizzazioni sindacali dei lavoratori che abbiano stipulato il contratto di categoria, le quali, a loro volta, potranno formulare considerazioni e fornire contributi propositivi; l'azienda, infine, « porterà a conoscenza » — così recita l'accordo — « le linee che avrà definite in materia, al fine di conferire trasparenza allo sviluppo professionale ed ai criteri di valutazione ».

Il rapporto di lavoro, pertanto, si arricchisce di nuovi aspetti: i termini dello scambio non sono più configurabili nell'impegno del dipendente di fornire una prestazione entro un orario rigidamente determinato (aspetto, questo, sul quale si tornerà più avanti) a fronte di una retribuzione fissa e di una sostanziale garanzia alla conservazione dell'impiego. Infatti oltre ad un mutamento in senso flessibile della retribuzione — che, a sua volta, incide sensibilmente sul peso complessivo dei costi di gestione —, si assiste ad una spiccata valorizzazione della professionalità del lavoratore, da perseguire attraverso percorsi formativi trasparenti, tali perché facilitati e calibrati in funzione di un costante flusso di informazioni e momenti valutativi circa la capacità del dipendente di fornire all'azienda un apporto più rilevante anche dal punto di vista qualitativo.

Fattori quali la competenza tecnica, la correttezza dei comportamenti, la qualità della relazione con il cliente, la capacità di coordinare al meglio il proprio contributo con le esigenze dell'organizzazione in cui si opera e l'accrescimento dell'autonomia operativa sono comunque aspetti, che, oltre ad essere funzionali ad un incremento della capacità competitiva degli istituti di credito ed alla professionalità del personale, sempre di più potrebbero influire sulla posizione debitoria dei dipendenti delle aziende creditizie (Castelvetri, 1993, p. 55).

La sensibile contrazione dei livelli occupazionali, che in maniera progressiva sta investendo il settore ha imposto, almeno con riguardo ai principali gruppi europei, di adottare una diversa filosofia nelle politiche formative. Nelle intenzioni delle aziende, infatti, i percorsi formativi — in passato realizzati in prevalenza col distaccare il personale dalle attività produttive, anziché attraverso la loro organizzazione interna, come avviene ora preferibilmente — non sono più concepiti esclusivamente in funzione delle esigenze aziendali, ma sono finalizzati a promuovere un tipo di formazione, per così dire, a più largo respiro, e quindi rivolto anche alle esigenze del mercato, in modo tale che i lavoratori eventualmente coinvolti in procedure di riduzione del personale, siano almeno in parte agevolati nella ricerca di una nuova occupazione nell'ambito dello stesso settore produttivo (L. Prosperetti, Durante, 1996, p. 158).

Il rinnovo contrattuale del dicembre 1994 ha introdotto, oltre al già citato art. 10, altre importanti innovazioni dal punto di vista organizzativo, sulle quali, seppur brevemente, sembra opportuno soffermarsi, in quanto appaiono in grado di incidere in maniera significativa su di una più duttile gestione delle risorse umane.

L'art. 7 adotta un nuovo sistema di classificazione del personale, articolato su quattro aree professionali omogenee, all'interno delle quali sono fissati i diversi livelli retributivi, corredati, a loro volta, da corrispondenti profili professionali individuati a titolo esemplificativo. L'intento perseguito dalle parti mediante la revisione della disciplina dell'inquadramento — peraltro già intrapresa nel precedente contratto di categoria (art. 8) — ed esplicitato nella norma in esame, è quello di ottenere un maggior « riconoscimento della professionalità, delle competenze e delle concrete capacità del dipendente » e di flessibilizzare l'organizzazione interna « onde consentire alle aziende, sul piano operativo, una gestione funzionale e fungibile del personale, nel rispetto delle garanzie di legge e contrattuali, in sintonia con evoluti modelli di produttività e di qualità dei servizi alla clientela ». La norma contrattuale, inoltre, nel chiaro intento di valorizzare l'autonomia delle parti in sede di contrattazione decentrata, secondo un percorso già tracciato dal CCNL del 1990 (art. 16), attribuisce all'accordo aziendale, a seguito di esplicita richiesta di una delle parti, la possibilità di individuare ulteriori nuovi profili professionali, rispetto a quelli già prefigurati dal contratto di categoria, che siano « conseguenti a nuove attività o a cambiamenti di organizzazione ». In funzione, inoltre, di un utilizzo del personale più flessibile e con un occhio di riguardo alle caratteristiche delle singole realtà produttive, il nono comma dell'art.

7 prevede che « in considerazione delle esigenze aziendali in direzione della fungibilità ed anche al fine di consentire ai lavoratori conoscenze quanto più complete del lavoro ed un maggior interscambio dei compiti, l'Azienda potrà attribuire al lavoratore, anche in via promiscua, tutte le attività di pertinenza dell'area professionale di appartenenza, senza che ciò comporti riduzione del trattamento economico ».

L'art. 9 ha invece sancito il definitivo superamento dell'istituto degli automatismi — introdotto agli inizi degli anni settanta ed ancora contemplato nel rinnovo contrattuale del 1990 —, il quale rappresentava un evidente freno al raggiungimento di un elevato grado di professionalità e di efficienza: l'abbandono del meccanismo di automatica progressione delle carriere e dei benefici economici, è il sintomo di un mutamento di mentalità inteso a perseguire anche effetti motivazionali, perché mette in stretto collegamento la valorizzazione del fattore umano, con l'impegno e le capacità del singolo, superando la logica dell'acquisizione automatica di benefici che — alla lunga — penalizzano la stessa immagine professionale del dipendente.

L'art. 11, infine, intitolato « Orari di lavoro e flessibilità », tiene conto sia delle nuove esigenze di presidio del territorio sia della necessità di fornire agli utenti un servizio più efficiente e flessibile; esso introduce importanti innovazioni per adeguare l'orario di lavoro alle diverse realtà locali in cui opera la banca: basti pensare, ad esempio, alla possibilità, contemplata nella norma contrattuale, di mantenere attivi anche il sabato i servizi di sportello presso le unità lavorative situate in località turistiche o presso strutture aperte al pubblico, come gli ipermercati, i centri commerciali e i grandi magazzini.

Le disposizioni contrattuali fino ad ora prese in esame, rendono evidente come si sia intrapreso un vero e proprio rivolgimento dei criteri riorganizzativi delle aziende del settore, nel cui ambito una riforma delle politiche retributive si accompagna ad una globale revisione nella gestione delle risorse umane, incoraggiata dalle aziende, ma condivisa dal sindacato, chiamato a svolgere un ruolo attivo di garanzia dei diritti fondamentali dei lavoratori, su argomenti per lungo tempo lasciati alla quasi assoluta discrezionalità del datore di lavoro. L'introduzione di tali innovazioni costituisce inoltre un presupposto fondamentale affinché i lavoratori, da una parte, siano messi nelle migliori condizioni per raggiungere gli obiettivi ai quali sono correlati gli aumenti salariali e le aziende, dall'altra, colgano l'opportunità a loro concessa di sviluppare la propria capacità competitiva, senza trasformarla semplicemente in un diverso modo di determinare parte della retribuzione dei dipendenti, il che potrebbe avverarsi, se l'innovazione delle politiche retributive non fosse accompagnata da una più ampia revisione delle politiche di gestione delle risorse umane (L. Prosperetti, 1991, p. 11).

---

### 3. Il sistema incentivante nel settore del credito prima dei recenti rinnovi.

---

Sino al CCNL del 1990 il premio di produttività costituiva una rarità per il settore del credito: l'unica eccezione era infatti costituita da un accordo per il personale direttivo dell'Istituto bancario San Paolo di Torino del 16 gennaio del 1990, nel quale una quota di retribuzione variabile, erogata annualmente, veniva introdotta in sostituzione degli scatti biennali di anzianità (E. Balletti, 1991, p. 83).

Prima d'allora le sole voci retributive almeno formalmente incentivanti, si limitavano agli incentivi individuali e al premio di rendimento; i primi, molto diffusi nel settore, sono stati quasi sempre prerogativa riservata al personale direttivo e comunque venivano erogati dalle aziende secondo criteri discrezionali (Izzi, 1991, p. 102; Ferraro, 1989, p. 295); mentre il secondo, introdotto all'inizio degli anni settanta a livello d'azienda, da quota variabile della retribuzione si è progressivamente trasformato in una voce retributiva fissa (Durante, Cianchi, 1991, p. 19). Se infatti l'attuale premio aziendale sembra connotarsi per quelle caratteristiche di precarietà e variabilità, proprie di qualsiasi forma retributiva realmente flessibile (Scognamiglio, 1989, p. 316), sino ad un recente passato questo aspetto è stato svalutato, nell'ambito dei diversi settori produttivi, da « regole informali di reciprocità sociale che hanno congelato e garantito di fatto gli istituti variabili della retribuzione » (Della Rocca, 1991, p. 146).

Le remore all'introduzione di un sistema efficacemente incentivante, collegato quindi alle situazioni aziendali specifiche, sono connesse, principalmente, alla tradizionale irrilevanza e allo scarso sviluppo della contrattazione aziendale (E. Balletti, 1991, p. 83): proprio l'azienda, infatti, costituisce la sede naturale per la definizione degli obiettivi al raggiungi-

**Contrattazione  
collettiva  
e retribuzione flessibile**  
Andrea Morone

mento dei quali subordinare l'erogazione di quote di retribuzione variabile (Biagi, 1990, p. 160; Ricci, 1990, p. 68).

Al contrario è stata tipica del settore una negoziazione collettiva caratterizzata da uno stretto collegamento tra i diversi livelli contrattuali — fattore in sé positivo —, ma, per converso, ne è anche conseguita una struttura fortemente gerarchizzata e centralizzata, che ha riservato al contratto nazionale la delimitazione delle rispettive aree di competenza negoziale e la predisposizione delle linee guida per la disciplina delegata (Pelaggi, 1993, p. 17; Ferraro, 1991, p. 131; Napoli, 1987, p. 32): per ulteriore conseguenza la contrattazione d'azienda — introdotta in modo stabile solo agli inizi degli anni settanta — ha di norma svolto un ruolo marginale e circoscritto, nella sostanza, all'integrazione e specificazione del contratto di categoria (Rusciano, 1987, p. 20).

Un primo sensibile mutamento a questo stato di cose si è cominciato ad avvertire a partire dalla metà degli anni ottanta, periodo in cui nel settore del credito si è iniziato a registrare un progressivo scostamento tra l'andamento delle retribuzioni contrattuali e quello delle retribuzioni di fatto, il che sta ad indicare il crescente aumento di importanza attribuito al livello aziendale nella determinazione dei livelli retributivi; c'è da notare, inoltre, che tale elemento di novità ha preso corpo contestualmente con l'incremento del grado di concorrenza registratosi nel settore e ha, altresì, reso evidente, come le banche abbiano fatto ricorso alla determinazione della retribuzione in sede aziendale quale variabile competitiva, attraverso l'operatività di accordi decentrati, mutamenti nella composizione per livelli dei dipendenti e politiche retributive correlate al merito individuale (L. Prosperetti, Durante, 1996, p. 142). La svolta appena accennata si completa, tuttavia, proprio con i rinnovi del 1990 relativi al personale direttivo e a quello impiegatizio, in occasione dei quali è stato introdotto, in sede nazionale, un premio di produttività da definirsi a livello d'azienda.

In base all'art. 21 del CCNL per il personale direttivo, l'obiettivo di ottenere un « collegamento della prestazione lavorativa dei funzionari, per ogni suo aspetto complessivo, ai risultati economici aziendali », veniva perseguito con l'istituzione di un premio annuale collettivo di produttività. L'art. 45 del CCNL (art. 152 per l'Acri) per il personale impiegatizio, oltre a introdurre il premio di produttività, « congelava » il premio di rendimento, ancora contemplato nel rinnovo del 1987: una nota a verbale precisava infatti che il preesistente premio annuale di rendimento poteva essere riconosciuto secondo le previsioni in atto « senza possibilità di ulteriore variazione ».

La novità del suddetto art. 45, in tema di premio di produttività, consisteva nella sua regolamentazione dettagliata, delineante altresì un criterio *standard* ma non vincolante per le aziende di settore, per il calcolo dell'indicatore di produttività — il cosiddetto V.A.P. —, destinato a misurare il Valore Aggiunto Pro capite dell'intermediazione finanziaria conseguito dalle imprese e ricavabile dagli incrementi di valore aggregati al valore dei beni e servizi di partenza, grazie all'impiego dei propri fattori produttivi. La norma contrattuale prevedeva anche la possibilità di integrare, a livello d'azienda, il suddetto criterio con uno o più tra gli altri indicatori in essa contemplati (margine di intermediazione su fondi intermediati, fondi intermediati su numero di dipendenti, somma risultante dalla raccolta proveniente dai clienti e dagli impieghi a favore dei clienti su numero di dipendenti, ricavi da servizi su numero di dipendenti), con l'unico obbligo di riservare al V.A.P. un peso non inferiore al 50 per cento del totale.

L'originalità rappresentata dall'indicazione, a livello di categoria, di un criterio *standard* intendeva peraltro coniugare due esigenze: le aziende, infatti, in sede applicativa erano libere di adottare una modalità di calcolo della quota retributiva variabile eventualmente più consona alla propria situazione, ma potevano, nello stesso tempo, riferirsi al prototipo disegnato dal CCNL, traendone utili indicazioni, tenuto conto delle difficoltà di misurazione, in questo specifico settore, dei volumi di attività. D'altro canto, la standardizzazione tendenziale dei criteri di calcolo favoriti dal modello disegnato a livello di categoria poteva costituire, senza dubbio, una buona premessa per evitare l'insorgere, in sede aziendale, di episodi di conflittualità (L. Prosperetti, Durante, 1995, p. 19).

Le disposizioni dei CCNL per il personale impiegatizio e per quello direttivo, anche se di tenore diverso, perseguivano entrambe il medesimo obiettivo, e cioè l'istituzione di una quota di retribuzione variabile collegata all'andamento dell'azienda, ma con una duplice finalità consistente nella flessibilizzazione dei costi del personale e nel maggior coinvolgimento dei dipendenti negli obiettivi dell'impresa.

Funzionalmente predisposto a tali obiettivi, era appunto il premio di produttività, il cui calcolo, tuttavia, si collegava e dipendeva, nell'ammontare, da una serie di indici riferibili

non solo ad incrementi produttivi, ma anche ad eventuali aumenti di redditività, ricavabili, a loro volta, dall'esame dell'andamento economico dell'impresa: infatti sia l'art. 21 del CCNL per il personale direttivo sia l'art. 45 del CCNL per il personale impiegatizio — il quale al primo comma indicava nel valore dell'intermediazione finanziaria il criterio in base al quale calcolare l'ammontare della quota retributiva variabile — valutavano l'apporto dei dipendenti in relazione ai risultati economici aziendali.

L'utilizzo di un premio misto di redditività/produttività poteva giustificarsi considerando la complessità degli elementi concorrenti, nelle aziende di servizio, alla possibilità di calcolare, con un certo grado di esattezza, la produttività del fattore lavoro (Capo, 1993, p. 110). Va detto, però, ulteriormente e in linea generale, che il tentativo di operare una flessibilizzazione dei costi del personale, non può prescindere, almeno in parte, da una valutazione inerente all'andamento economico dell'azienda di riferimento. C'è da notare, infatti, che il contemporaneo perseguimento di incrementi di produttività e di redditività, può avvenire adottando soluzioni « ibride », dove, cioè, nell'ambito del criterio di calcolo dell'incentivo, convivono indici di natura tecnico/produttiva ed altri riferiti all'andamento dell'azienda: tali obiettivi, tuttavia, non sempre possono essere raggiunti dall'azienda contemporaneamente, in quanto un aumento della produttività del fattore lavoro può non coincidere con una situazione economica florida, con la conseguenza che devono essere le stesse aziende, in relazione alle proprie esigenze, a poter graduare l'utilizzo degli indici di natura diversa, a seconda che intendano privilegiare un incremento del contributo fornito dalla forza lavoro, o, piuttosto, una riduzione dei costi del personale.

La trasparenza del meccanismo veniva garantita dal fatto che qualunque fosse stato il metodo prescelto dalle singole aziende, esso doveva ricavarsi da dati di bilancio utili a certificare l'incremento della produttività (comma quarto).

L'elevato grado di trasparenza rappresenta un requisito di particolare rilevanza per due ordini di ragioni: in un sistema in cui una quota di retribuzione viene correlata a *performances* aziendali, la selezione di criteri di facile comprensione per i lavoratori o, quanto meno, agevolmente verificabili dagli stessi, aumenta l'efficacia motivazionale degli incentivi, contrariamente a quanto accade laddove vengano adottati parametri poco comprensibili per il personale (Alaimo, 1994, p. 35; Capo, 1993, p. 109); è in secondo luogo evidente come il riferimento a dati contenuti nel bilancio possa agevolare non poco anche il compito delle delegazioni sindacali, chiamate, così, a contrattare con la controparte datoriale la metodologia retributiva e a verificarne periodicamente gli effetti, sulla base di elementi definiti in modo chiaro.

Oltre a delineare un criterio esemplificativo di calcolo del premio di produttività, l'art. 45 conteneva, come già detto, una serie di disposizioni inderogabili, che tuttavia prenderemo in rassegna più avanti, poiché la maggior parte di esse è stata confermata in sede di rinnovo contrattuale.

---

#### 4. Il nuovo premio aziendale.

---

L'art. 6 del CCNL per il personale direttivo, sostituendo la disciplina previgente, stabilisce che « ai fini del miglior collegamento della prestazione lavorativa dei funzionari, per ogni suo aspetto complessivo, ai risultati economici dell'Impresa, l'attribuzione di un premio annuale, collettivo aziendale viene effettuata », rifacendosi a criteri di produttività e redditività concordati in azienda « a partire dal premio relativo all'esercizio 1995 ».

Il CCNL per il personale non direttivo ha invece delineato, all'art. 12, una disciplina secondo la quale l'erogazione del premio aziendale — che sostituisce quello di cui all'art. 45 del precedente CCNL — viene effettuata sulla base di criteri definiti a livello d'azienda, in correlazione ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi, preventivamente concordati fra le parti, ed aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità e di redditività. C'è da notare, tuttavia, che nel rinnovo biennale del 18 maggio 1996, le parti — derogando quanto stabilito all'ultimo comma della norma transitoria in calce all'art. 12 dell'accordo del 19 dicembre 1994 —, hanno stabilito che, per l'anno 1995, l'erogazione del premio avverrà sulla base dei criteri determinati nei previgenti contratti collettivi e nelle corrispondenti norme degli accordi aziendali in atto. Sempre a norma del rinnovo del maggio scorso, la misura del premio per l'anno 1995 verrà determinata incrementando del 20% gli importi da erogare al raggiungimento dei cosiddetti valori « soglia », indicati negli accordi aziendali per il primo anno di applicazione.

**Contrattazione  
collettiva  
e retribuzione flessibile**  
Andrea Morone

In coerenza con il già rilevato rilievo attribuito, nel calcolo del premio, all'andamento aziendale, è previsto altresì, che le aziende, le quali a fine '95 abbiano presentato un risultato economico netto negativo, potranno procedere ad un'erogazione limitata al 25% del valore base del premio, sempreché l'indicatore prescelto abbia superato il predetto valore soglia; le aziende che, al contrario, abbiano presentato in relazione al 1995 un risultato economico netto positivo, pur in assenza del superamento del valore base, definiranno una erogazione pari al 25% del premio erogabile per il predetto valore base.

In relazione agli esercizi successivi al 1995, le parti hanno invece stabilito che la determinazione del premio avrà luogo secondo quanto già previsto dall'art. 12 del CCNL del 19 dicembre 1994.

Quanto ai limiti inderogabili a livello di singola impresa — come ho già rilevato, in buona parte ricavabili dalle disposizioni del precedente accordo di categoria —, va detto che, a norma del CCNL del 19 dicembre 1994, i premi erogati a livello d'azienda non potranno essere né compresi, né scambiati con assegni di merito o con altri emolumenti non collegati a criteri di produttività e saranno escluse dal computo le rendite aziendali; i parametri di calcolo per la misurazione delle erogazioni retributive rimarranno validi per tutta la durata del contratto, mentre l'azienda e le delegazioni sindacali provvederanno, con scadenza annuale e in occasione di un apposito incontro, a verificare gli effetti derivanti dal metodo prescelto; spetterà, invece, alle singole aziende, la scelta circa la computabilità o meno del premio nel trattamento di fine rapporto.

Sono state inoltre confermate le disposizioni tendenti a porre in stretta correlazione eventuali diminuzioni nell'ammontare delle erogazioni retributive aggiuntive con prolungati periodi di assenza dal servizio o con prestazioni effettuate ad orario ridotto: l'intento è, pertanto, quello di istituire un più stretto nesso di corrispettività fra la quota di retribuzione variabile e l'effettivo contributo fornito dal singolo lavoratore all'incremento degli indici posti a fondamento del sistema salariale incentivante.

Così, nell'ipotesi di assenza dal servizio, il premio subisce una riduzione, da calcolarsi in dodicesimi, a seconda dei mesi interi di assenza; nel caso di assenza retribuita tale riduzione non si applica, sempre che non superi i tre mesi, mentre, in caso di assenza più prolungata, essa non trova applicazione per i primi tre mesi, a meno che non duri un anno intero. La riduzione, inoltre, non opera se l'assenza è dovuta al godimento delle ferie.

Relativamente all'astensione obbligatoria dal servizio per causa di gravidanza o puerperio, la riduzione di cui sopra non si applica se il periodo di astensione non supera i cinque mesi; ai lavoratori impiegati ad orario ridotto, infine, il premio viene erogato in proporzione alle ore di lavoro prestate nell'arco dell'anno di riferimento.

I recenti rinnovi, dunque, proseguono sulla strada imboccata con la precedente tornata: l'esame dei diversi contratti, rivela infatti lo scopo comune di attribuire alla contrattazione aziendale un ruolo determinante in ordine alla istituzione di metodologie retributive flessibili. Al riguardo va detto, semmai, che le novità più recenti sono connesse alla necessità di adeguare la negoziazione del settore al protocollo del 23 luglio 1993: così, mentre il contratto per il personale direttivo delle aziende aderenti ad Assicredito fa esclusivo riferimento ad indici di produttività e di redditività, quello per il personale non direttivo recepisce *in toto* la formulazione dell'accordo di luglio sul punto relativo ai parametri di riferimento per il calcolo della quota retributiva variabile.

Questa esigenza di omogeneizzazione all'accordo interconfederale giustifica la mancata riproposizione di un criterio esemplificativo sul modello di quello contenuto nell'art. 45 CCNL del 1990, poiché la previsione di più indici, aventi tra loro natura diversa, costituisce un ostacolo alla formulazione di un criterio *standard*.

Esiste tuttavia un elemento di continuità con l'art. 45 del CCNL del 1990, in quanto, in una nota a verbale all'art. 12 del CCNL per il personale non direttivo, si prevede che le parti, nell'applicazione del premio aziendale, potranno rifarsi ai criteri indicati a titolo esemplificativo nel precedente contratto di categoria, introducendo gli eventuali correttivi imposti dal nuovo schema di bilancio CEE adottato a partire dall'esercizio 1993.

Le aziende, quindi, per ciò che emerge dalla lettura della norma, potranno scegliere di continuare a calcolare il premio aziendale, rifacendosi — seppur con le modifiche derivanti dalla riforma in tema di redazione di bilancio — ai criteri utilizzati in vigenza del precedente contratto collettivo.

L'«aziendalizzazione» di una quota retributiva — che in parte è favorita da un clima più collaborativo nelle relazioni sindacali e, d'altro canto, è intesa a promuovere questo stesso clima —, costituisce, senza dubbio, un'inversione di tendenza rispetto ad una tradizione

negoziale che subordinava la determinazione degli incrementi salariali ai rapporti di forza tra organizzazioni sindacali e imprese: ciò comportando, oltre ad un più accentuato grado di conflittualità, anche il rischio, molto verosimile, che gli incrementi salariali non trovino una effettiva correlazione con la reale capacità della banca di corrisponderli. Se in passato tali rischi potevano essere « attenuati dall'esistenza di condizioni di bassa competitività sui mercati del credito, che consentivano di recuperare la redditività desiderata mediante interventi sui prezzi » (L. Prosperetti, Durante, 1995, p. 30), l'attuale sempre crescente necessità di agire in termini concorrenziali preclude in partenza l'adozione di una strategia fuori mercato.

**Contrattazione  
collettiva  
e retribuzione flessibile**  
Andrea Morone

##### 5. Profili di incidenza sul sistema di relazioni industriali e sull'assetto del rapporto di lavoro.

A questo riepilogo delle novità contrattuali del settore creditizio possono accompagnarsi alcune notazioni conclusive, degne di analisi più approfondita in altra sede e comunque integrabili a seguito della stipulazione degli accordi aziendali.

In primo luogo gli sviluppi recenti confermano un *trend* generalizzato delle nostre relazioni industriali: anche qui, dunque, banche e sindacati sono incalzati dai fatti a dismettere la pura logica conflittuale e a farsi carico di selezionare, sulla base delle indicazioni contenute negli accordi di categoria, indici coerenti alle linee strategiche delle imprese ed in grado di collegare gli aumenti salariali all'*ability to pay* delle singole aziende.

Sempre sotto il profilo collettivo, l'istituzione di una quota retributiva variabile dovrebbe essere favorita proprio dall'introduzione di una serie di regole procedurali, tendenti a regolamentare i necessari scambi di informazioni e i momenti di verifica dei programmi preventivamente concordati fra le parti, secondo un modello di relazioni industriali arricchito di funzioni partecipative (Alaimo, 1994, p. 25; D'Antona, De Luca Tamajo, 1991, p. 7; Santucci, 1991, p. 56; Biagi, 1990, p. 163; Tosi, 1990, p. 88; Pessi, 1990, p. 106).

A parte il premio aziendale, sono diversi gli argomenti rispetto ai quali il contratto del credito predispone procedure di confronto fra vertici aziendali e delegazioni sindacali: basti pensare, ad esempio, a quanto stabilito dalle norme, in precedenza esaminate, in tema di inquadramento, di sviluppo professionale del personale e di orari, dove i rappresentanti dei lavoratori vengono chiamati a fornire il proprio contributo propositivo in ordine alle diverse problematiche di natura organizzativa.

La regolamentazione del premio aziendale, quindi, per ciò che riguarda le relazioni industriali, si inserisce in un sistema contrattuale nel quale la materia dell'informazione e della consultazione diventa uno degli elementi caratterizzanti l'accordo di categoria per il personale bancario: la riorganizzazione del settore, infatti, passa necessariamente attraverso momenti di confronto sindacale, i quali, a loro volta, per come sono concepiti, rendono, in tema di partecipazione, la disciplina del recente rinnovo molto vicina, relativamente alla forma e ai contenuti, a quella contemplata dalla recente Direttiva n. 45 del 1994 (Pelaggi, 1995, p. 154), concernente l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese o nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie.

Sarà tuttavia necessario, in sede applicativa, verificare se il riconoscimento formale di un assetto contrattuale tendente ad intensificare il flusso di informazioni tra aziende e rappresentanti dei lavoratori, riuscirà, in tema di incentivi, a rendere effettivamente la parte sindacale soggetto attivo nella definizione degli obiettivi e nella selezione delle *performances* di riferimento, o se, al contrario, nella prassi, prevarrà una gestione, da parte dei vertici aziendali, implicitamente unilaterale dei nuovi istituti retributivi, conseguenza questa che potrebbe derivare da una scarsa controllabilità e verificabilità degli indici selezionati.

In relazione al ricercato effetto motivazionale di un sistema incentivante destinato a sollecitare direttamente la collaborazione del lavoratore agli obiettivi di mercato di ciascuna impresa, va detto, infatti, che l'aspetto più delicato e intimamente connesso con un'auspicabile stabilità e correttezza dei rapporti tra le parti sociali, riguarda l'esigenza che le soluzioni negoziali garantiscano, non solo formalmente, due fondamentali requisiti tra loro collegati: in primo luogo — e come si è più volte segnalato — la reale comprensibilità dei criteri adottati e, secondariamente, la possibilità dei dipendenti di incidere sul perseguimento degli obiettivi cui vengono correlate le quote retributive variabili.

Compito delle parti sociali è pertanto quello di privilegiare gli indici così caratterizzati, affinché non solo le rappresentanze sindacali si trovino, nella gestione delle nuove meto-

**Contrattazione  
collettiva  
e retribuzione flessibile**  
Andrea Morone

dologie retributive, in una posizione di effettivo equilibrio rispetto ai vertici aziendali, quanto a risorse informative, ma anche i lavoratori possano verificare quasi in via diretta, entro quali limiti l'apporto da loro fornito contribuisca al raggiungimento degli obiettivi preventivati e siano, quindi, in grado di percepire in concreto la sussistenza di un'area di condivisione di interessi con l'impresa. Il soddisfacimento di tali esigenze può, inoltre, essere realizzato con maggior efficacia, riferendosi a *performances* proprie di singole unità organizzative o di ridotti gruppi di esse; ciò, infatti, oltre a permettere un più agevole controllo dei dipendenti circa il raggiungimento dei risultati, consente di instaurare una relazione diretta tra prestazione lavorativa, obiettivi e guadagni (Alaimo, 1994, p. 35).

Uno scambio di informazioni utile in vista di una adeguata strutturazione dei nuovi meccanismi retributivi, può avvenire, in special modo nelle aziende di maggiori dimensioni, anche attraverso la predisposizione di procedure di consultazione, mirate a valutare in maniera diretta, attraverso l'esame delle istanze e delle opinioni dei lavoratori, il grado di integrazione raggiunto dai dipendenti all'interno dell'organizzazione produttiva e il loro livello di motivazione.

Tali forme di indagine, qualora mirino a rendere noti pareri potenzialmente costruttivi di personale effettivamente qualificato ad esprimerli, e difficilmente conoscibili mediante i canonici canali di comunicazione, rientrano sicuramente tra le prerogative riconosciute dall'ordinamento all'imprenditore in quanto funzionali all'accrescimento del rendimento aziendale: l'unico limite che essi potrebbero incontrare è quello del rispetto di determinati requisiti di carattere formale e sostanziale, in assenza dei quali potrebbero configurarsi violazioni del diritto alla riservatezza di cui all'art. 8 Stat. lav. (Castelvetri, 1992, p. 112).

L'introduzione di quote di salario flessibile impone alcune riflessioni sulla rispondenza dei sistemi incentivanti al regime giuridico dell'istituto retributivo e, in particolare, al principio di corrispettività.

Da più parti è stato posto in evidenza come tali nuove metodologie retributive, pur essendo causalmente riferibili al rapporto di lavoro, determinino, almeno in parte, un'inversione di tendenza rispetto alla tradizionale sottrazione del salario al rischio di impresa, e introducano — in modo particolare nell'ipotesi in cui siano collegate all'andamento aziendale — elementi di attrito rispetto alla seppur « elastica » nozione lavoristica di sinallagma contrattuale (Gagnoli, 1995, p. 224; L. Zoppoli, 1991a, p. 369 e 1991b, p. 31; Tosi, 1990, p. 84).

In merito alla rispondenza degli incentivi ai principi normativi in tema di retribuzione, il loro calcolo, a seconda dei criteri selezionati, può avvenire pertanto sulla base di una stretta osservanza del principio di corrispettività o, alternativamente, comportarne una deroga almeno parziale: la seconda ipotesi, come s'è detto, è più facilmente riscontrabile nel caso in cui l'entità dei premi sia collegata al raggiungimento di obiettivi di redditività aziendale, in merito ai quali, quindi, non assume una rilevanza determinante il rapporto fra prestazione lavorativa e incremento di produttività, poiché essi, in sostanza, rispondono all'esigenza « di ridurre i costi derivanti da situazioni di crescente incertezza nel mercato rendendo la forza lavoro parzialmente partecipe al rischio di impresa » (A. Ichino, 1989, p. 465).

Com'è noto l'accordo del luglio 1993 contempla una serie di indici di natura diversa cui collegare le quote di retribuzione variabile: pur mantenendo, almeno in linea teorica, una sua validità la distinzione tra incentivi di produttività e incentivi di redditività, è ipotizzabile che i premi introdotti in sede decentrata nelle prossime tornate deriveranno da una combinazione di voci correlate a criteri di natura tecnico-produttiva e ad altre riferibili all'andamento dell'impresa. Pertanto, al fine di formulare sul punto delle ipotesi per quanto possibili fondate, sarà necessario verificare — a seconda dei criteri adottati per il calcolo della retribuzione aggiuntiva -, quali obiettivi, nell'ambito delle diverse realtà aziendali, le parti intenderanno privilegiare, e, di conseguenza, tenuto conto di come i succitati criteri verranno tra loro combinati, se ed in che misura si verificheranno delle forzature in ordine alla tradizionale configurazione del sinallagma contrattuale.

Tale problematica risulta inoltre strettamente connessa a quella inerente alla verificabilità degli indici, in quanto il venir meno di un legame di stretta corrispondenza fra prestazione lavorativa e retribuzione, può produrre l'effetto di sottrarre al dipendente un fondamentale strumento di controllo sulla gestione del rapporto contrattuale (L. Zoppoli, 1991a, p. 374): ciò può appunto verificarsi a causa dell'utilizzo di indici non riferiti ai tassi di crescita della produttività e per la sussistenza, nei sistemi incentivanti di carattere collettivo, di erogazioni subordinate al raggiungimento di obiettivi collegati a *performances* di gruppo o di impresa, in presenza dei quali, quindi, diminuisce la rilevanza attribuita al rapporto tra qualità e quantità della singola prestazione lavorativa e retribuzione. Se pertanto mutano i criteri di

calcolo del salario (nella sua quota variabile), diventa ancora più pressante la necessità di introdurre efficaci meccanismi di controllo, i quali non si limitino all'operato dei vertici aziendali, ma si estendano anche alle organizzazioni sindacali, poiché a queste, in qualità di agenti contrattuali, spetta un ruolo di primaria importanza nella selezione e nella verifica degli indici a cui vengono correlati gli incrementi retributivi.

**Contrattazione  
collettiva  
e retribuzione flessibile**  
Andrea Morone

## Bibliografia

- Alaimo** (1994), *Gli incentivi retributivi nell'industria*, in Zoppoli, Alaimo, Santucci, G. Spagnuolo Vigorita, *Retribuzione incentivante e rapporto di lavoro*, Milano, p. 23 e ss.
- Balletti E.** (1991), *Gli accordi collettivi di produttività nel settore del credito*, in *DRI*, I, p. 81 e ss.
- Bellardi** (1995), *La contrattazione collettiva nel 1993*, in *DLRI*, I, p. 161 e ss.
- Biagi** (1990), *Per una concertazione delle politiche retributive: le ragioni della flessibilità salariale*, in Biagi (a cura di), *Retribuzione e redditività. Italia, Europa e Giappone a confronto*, Rimini, p. 157 e ss.
- Biagi** (1993), *Le nuove relazioni industriali*, in *DPL*, 33, p. 2116 e ss.
- Capo** (1993), *Problemi vecchi e nuovi della retribuzione nel settore del credito*, in *DRI*, I, 1993, p. 95 e ss.
- Castelvetri** (1992), *Le indagini motivazionali nelle strategie aziendali e nello statuto dei lavoratori*, in Ichino, Castelvetri, Douglas Scotti, Franchi, *Strategie di comunicazione e statuto dei lavoratori*, Milano, p. 35 e ss.
- Castelvetri** (1993), *Diligenza e adempimento nel settore del credito*, in *DRI*, I, p. 55 e ss.
- D'Antona, De Luca Tamajo** (1991), *La retribuzione ad incentivi*, in *DRI*, I, p. 5 e ss.
- Della Rocca** (1991), *Produttività senza partecipazione nella diffusione degli incentivi in Italia*, in Della Rocca e L. Prosperetti (a cura di), *Salari e produttività. Esperienze internazionali e italiane*, Milano, p. 139 e ss.
- Durante, Cianchi** (1991), *Il premio di produttività nel settore del credito*, in *B&L*, 2, *Dossier produttività*, p. 19 e ss.
- Ferraro** (1989), *Incentivi e professionalità nel settore del credito*, in *RDImp*, p. 291 e ss.
- Ferraro** (1991), *La contrattazione decentrata nel settore del credito*, in *DRI*, I, p. 129 e ss.
- Giugni** (1993), *Un'intesa densa di novità*, in *LI*, 13, p. 5 e ss.
- Gragnoli** (1995), *Retribuzione ad incentivo e principi costituzionali*, in *ADL*, II, p. 221 e ss.
- Ichino A.** (1989), *Incentivazione della produttività o suddivisione del rischio?*, in *PE*, n. 3, p. 463 e ss.
- Izzi** (1991), *Linee storiche della contrattazione collettiva dei bancari*, Assicredito, Roma.
- Mariucci** (1995), *Poteri dell'imprenditore Rsu e contratti collettivi*, in *DLRI*, p. 203 e ss.
- Napoli** (1987), *Agenti negoziali e struttura della contrattazione*, in Mazzotta (a cura di), *Problemi giuridici del lavoro bancario*, Padova, p. 27 e ss.
- Pelaggi** (1995), *Procedure di informazione e consultazione nel settore bancario in Italia*, in AA. VV., *Informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese bancarie europee*, Supplemento a *NGL*, Roma, p. 149 e ss.
- Pelaggi** (1996), *Il Protocollo di luglio 1993 e i contratti delle aziende di credito*, in *LI*, n. 18, p. 12 e ss.
- Pessi** (1990), *Dinamiche salariali e produttività: il caso italiano*, in Biagi (a cura di), *Retribuzione e redditività cit.*, p. 97 e ss.
- Prosperetti L.** (1991), *Premi di produttività e nuove politiche di gestione delle risorse umane*, in *B&L*, 2, *Dossier produttività*, p. 4 e ss.
- Prosperetti L.** (1995), *Il premio aziendale nel settore del credito*, Assicredito, Roma.
- Prosperetti L., Durante** (1996), *Rapporto Assicredito 1996*, Assicredito, Roma.
- Ricci** (1990), *Retribuzione variabile e sistema di relazioni industriali: problemi e prospettive*, in *RGL*, I, p. 67 e ss.
- Roccella** (1993), *Azione sindacale e politica dei redditi: appunti sull'accordo triangolare del 23 luglio 1993*, in *RGL*, p. 270 e ss.
- Rusciano** (1987), *L'autonomia collettiva nel settore bancario*, in Mazzotta (a cura di), *op. cit.*, p. 7 e ss.
- Santucci** (1991), *Contrattazione degli incentivi e modelli di relazioni industriali*, in *DRI*, I, p. 55 e ss.
- Scognamiglio R.** (1989), *Retribuzione variabile in relazione ai risultati aziendali: profili giuridici*, in *RI*, p. 307 e ss.
- Tosi** (1990), *Senza ostacoli di norma*, in *DPL oro*, 1, p. 88 e ss.
- Treu** (1993), *L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, in *RGL*, p. 233 e ss.
- Zoppoli L.** (1991a), *La corresponsività nel contratto di lavoro*, Napoli.
- Zoppoli L.** (1991b), *Nozione giuridica di retribuzione, incentivazione e salario variabile*, in *DRI*, I, p. 29 e ss.
- Zoppoli L.** (1994), *Accordi sindacali sul salario variabile nell'industria e rapporti di lavoro*, in L. Zoppoli, Alaimo, Santucci, G. Spagnuolo Vigorita, *Retribuzione incentivante e rapporti di lavoro*, cit., p. 1 e ss.



# Emolumenti integrativi e obbligo contributivo dopo la Finanziaria 1997

*Donatella Vernizzi*

Sommario

**1.** Il dibattito giurisprudenziale sul concorso degli emolumenti a carattere retributivo nella determinazione dell'imponibile contributivo. **2.** L'esenzione dall'obbligo contributivo delle forme assicurative integrative. **3.** Norma di interpretazione autentica e giudizio di legittimità costituzionale sull'esenzione dall'obbligo contributivo delle somme pagate per previdenza e assistenza integrativa. **4.** Il principio sancito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 421 dell'8 settembre 1995. **5.** La situazione determinatasi con la legge collegata alla Finanziaria 1997.

**1. Il dibattito giurisprudenziale sul concorso degli emolumenti a carattere retributivo nella determinazione dell'imponibile contributivo.**

La legge collegata alla manovra finanziaria per il 1997 conclude la travagliata vicenda, che, a fasi alterne, ha interessato le somme versate a casse, fondi, gestioni e forme assicurative integrative in ordine al concorso delle medesime nella determinazione dell'imponibile retributivo, e quindi alla loro assoggettabilità a contribuzione, per i periodi precedenti il 1° luglio 1991.

Come noto, con l'art. 9-bis, comma 2, della Legge 1° giugno 1991 n. 166, di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge del 29 marzo 1991 n. 103 (recante disposizioni urgenti in materia previdenziale), era stato introdotto l'obbligo di un « contributo di solidarietà » sulle contribuzioni in questione.

La necessità di una disciplina di riordino e di coordinamento con il più recente regime normativo introdotto, è sorta successivamente alla sentenza n. 421 dell'8 settembre 1995 (in *FI*, 1995, I, c. 3392), con la quale la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 9-bis, comma 1, del citato Decreto Legge n. 103/1991, che escludeva dalla base imponibile contributiva le somme versate od accantonate a finanziamento di casse, fondi, gestioni e forme assicurative previste da contratti collettivi o da accordi o da regolamenti aziendali, al fine di erogare prestazioni integrative previdenziali o assistenziali a favore del lavoratore e dei suoi familiari (sulla vicenda cfr. Colapietro C., 1996, c. 3 e ss.; Bozzao P., 1996, c. 289 e ss.).

L'art. 12 della Legge n. 153/1969, interpretato autenticamente dal comma 1 dell'art. 9-bis, introdotto dalla Legge di conversione n. 166/1991, prevede che « per la determinazione della base imponibile per il calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale, si considera retribuzione tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in danaro o in natura, al lordo di qualsiasi trattenuta, in dipendenza del rapporto di lavoro » (in dottrina cfr. Persiani M., 1994).

**Emolumenti integrativi e obbligo contributivo**  
Donatella Vernizzi

La stessa norma prevede, poi, una deroga a tale criterio per le somme erogate al lavoratore ad alcuni titoli tassativamente elencati (1).

Il legislatore era intervenuto con l'art. 9-*bis* intendendo porre fine ad un dibattito proseguito per diversi anni, contestualmente all'insorgenza di due indirizzi giurisprudenziali contrapposti, anche se sensibili ad un'interpretazione dell'art. 12 molto rigorosa in quanto a spazi di applicabilità molto generalizzata (2).

Con sentenza appena precedente l'emanazione della norma di cui all'art. 9-*bis*, la Suprema Corte, proprio in materia di previdenza volontaria, aveva sottolineato: « il carattere di intangibilità della retribuzione, inderogabilmente sancito dall'art. 2099 Cod. Civ., ed accentuato, con riguardo alla retribuzione corrisposta sotto forma di contributi a fondi aziendali, dall'art. 2117 Cod. Civ. » (3).

Negli anni l'evoluzione del concetto di retribuzione nei suoi significati più ampi, in

#### note

(1) Il comma 3 dell'art. 12 stabilisce che: « Sono escluse dalla retribuzione imponibile le somme corrisposte al lavoratore a titolo:

- 1) di diaria o di indennità di trasferta in cifra fissa, limitatamente al 50 per cento del loro ammontare;
- 2) di rimborsi a piè di lista che costituiscano rimborso di spese sostenute dal lavoratore per l'esecuzione o in occasione del lavoro;
- 3) di indennità di anzianità;
- 4) di indennità di cassa;
- 5) di indennità di panatica per i marittimi a terra, in sostituzione del trattamento di bordo, limitatamente al 60 per cento del suo ammontare;
- 6) di gratificazione o elargizione concessa *una tantum* a titolo di liberalità, per eventi eccezionali e non ricorrenti, purché non collegate, anche indirettamente al rendimento dei lavoratori e all'andamento aziendale;
- 7) di emolumenti per carichi di famiglia comunque denominati, erogati, nei casi consentiti dalla legge, direttamente dal datore di lavoro, fino a concorrenza dell'importo degli assegni familiari a carico della Cassa unica assegni familiari ».

Successivamente, ulteriori esclusioni sono state sancite:

— dall'art. 9-*ter* del Decreto Legge del 1° giugno 1991 n. 103, convertito nella Legge n. 166/1991 — esclusione delle somme versate alle casse edili (con previsione del contributo al 15%);

— dall'art. 4 della Legge dell'8 novembre 1991 n. 381 — esclusione per le « persone svantaggiate » dipendenti delle cooperative sociali;

— dall'art. 13 della Legge del 23 dicembre 1992 n. 498, sostituito dall'art. 6-*bis* della Legge del 18 marzo 1993 n. 67 — esclusione per province, comuni e comunità montane e loro consorzi IPAB, Enti non commerciali senza scopo di lucro che svolgono attività socio assistenziale ed istituzioni sanitarie operanti nel Servizio sanitario nazionale, per contratti d'opera e prestazioni professionali a carattere individuale.

Particolarmente significativa della nuova tendenza di politica previdenziale è l'esclusione introdotta dall'art. 2, comma 15, della Legge n. 335 dell'8/8/1995, per:

- a) le spese sostenute dal datore di lavoro per le colonie climatiche in favore dei figli dei dipendenti;
- b) le borse di studio erogate dal datore di lavoro ai figli dei dipendenti che abbiano superato con profitto l'anno scolastico, compresi i figli maggiorenni qualora frequentino l'università e siano in regola con gli esami dell'anno accademico;
- c) le spese sostenute dal datore di lavoro per il funzionamento di asili nido aziendali;
- d) le spese sostenute dal datore di lavoro per il finanziamento di circoli aziendali con finalità sportive, ricreative e culturali, nonché quelle per il funzionamento di spacci e bar aziendali;
- e) la differenza fra il prezzo di mercato e quello agevolato praticato per l'assegnazione ai dipendenti, secondo le vigenti disposizioni, di azioni della società datrice di lavoro ovvero di società controllanti o controllate;
- f) il valore dei generi in natura prodotti dall'azienda e ceduti ai dipendenti, limitatamente all'importo eccedente il 50 per cento del prezzo praticato al grossista ».

(2) Per la non assoggettabilità cfr. Cass. 22 febbraio 1988 n. 1900, in *FI*, 1989, I, c. 139, secondo cui « Non sono assoggettabili a contribuzione previdenziale i premi pagati dal datore di lavoro per una polizza assicurativa collettiva contro gli infortuni dei dirigenti »; ritenendo che « Nella retribuzione imponibile ai fini previdenziali secondo la pur ampia nozione offertane dall'art. 12 Legge 30 aprile 1969, n. 153, non rientrano i premi che il datore di lavoro, senza esservi obbligato da leggi o convenzioni, corrisponde ad una società di assicurazione per gli infortuni in genere dei propri dirigenti, atteso che, mentre la corresponsione dei premi è spontanea ed è eseguita in favore di un terzo estraneo al rapporto di lavoro, le prestazioni indennitarie, erogate da detto soggetto, sono eventuali e collegate alla causa negoziale del rapporto assicurativo invece che del rapporto di lavoro »; più recentemente, per l'assoggettabilità cfr. Cass. 30 settembre 1990, n. 9585, in *FI*, 1991, I, c. 2162: « Sono assoggettabili a contribuzione previdenziale i premi pagati dal datore di lavoro per la copertura dei rischi extraprofessionali dei propri dirigenti », ritenendo che « ...in tema di nozione di retribuzione imponibile, secondo la definizione che ne dà l'art. 12 L. n. 153/1969 la giurisprudenza di questa corte ha rimeditato l'orientamento precedente ancorato al concetto di controprestazione, e quindi, al criterio di corrispettività e di connessione con il rapporto di lavoro, della erogazione del datore, pervenendo con le sentenze più recenti ad una nozione onnicomprensiva di retribuzione imponibile, non più legata al criterio economico della corrispettività, bensì connotata dal rapporto di causalità con il contratto, svincolata dal riscontro con precise prestazioni tale da comprendere tutte le erogazioni (dirette od indirette, attuali o potenziali) che trovino giustificazione nel rapporto di lavoro ».

(3) Cass. 18 maggio 1991 n. 5611, in *GC*, 1991, I, p. 2659 con nota Mastrangeli.

riferimento all'art. 36 Cost., ha comportato uno spostamento del punto di equilibrio nel rapporto sinallagmatico prestazione di lavoro-emolumenti retributivi.

Tale evoluzione si è riflessa sul rapporto assicurativo pubblico con l'ampliamento delle voci che concorrono a determinare l'imponibile contributivo, a garanzia del mantenimento del sistema previdenziale fondato sui principi solidaristici di cui all'art. 38 Cost. (4).

I ripetuti interventi della giurisprudenza, anche di legittimità (5), non hanno ridotto la

**Emolumenti integrativi  
e obbligo contributivo**  
Donatella Vernizzi

note

(4) Sulla recente evoluzione del concetto di retribuzione imponibile: in dottrina, cfr. Carbone L., 1992, nota a Cass. 8 ottobre 1992<sup>1</sup>, n. 10950, in *FI*, I, c. 2910; in giurisprudenza cfr. Cass. 2 ottobre 1991<sup>2</sup>, n. 10249, in *FI*, 1992, I, c. 406: « Ha natura esclusivamente retributiva e non risarcitoria l'emolumento (ancorché qualificato in sede collettiva come « indennità di trasferta ») che il datore di lavoro corrisponde ai propri dipendenti, qualora essa vada ad aggiungersi all'integrale rimborso delle spese affrontate in occasione del comando fuori sede; detto compenso, pertanto, deve essere assoggettato alla contribuzione previdenziale integralmente e non nella misura del cinquanta per cento » (fattispecie: valore pasto; servizio mensa in occasione di comando fuori sede); Cass. 20 settembre 1990<sup>3</sup>, n. 9585, in *FI*, 1991, I, c. 2162: « per una nozione onnicomprensiva di retribuzione imponibile, non più legata al criterio economico della corrispettività, bensì connotata dal rapporto di causalità con il contratto di lavoro » (fattispecie: premi pagati dal datore di lavoro per copertura rischi extraprofessionali dei propri dipendenti); Cass. 5 luglio 1991<sup>4</sup>, n. 7464, in *IPrev*, 1991, p. 1330: « Nel concetto di retribuzione imponibile ai fini contributivi — quale individuato dall'art. 12 della Legge 30 aprile 1969<sup>5</sup>, n. 153, con riferimento a tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in dipendenza del rapporto (salvo le eccezioni tassativamente indicate dalla stessa norma) rientrano le somme erogate a titolo di rimborso forfetario di spese sostenute dai dipendenti per pasti in occasione di prestazioni rese all'esterno dell'azienda ma nell'ambito del Comune dove questa ha sede, in quanto si tratta di spese che sono a carico del lavoratore e quindi erogazioni che si risolvono nell'adeguamento della retribuzione al maggior disagio dell'attività lavorativa svolta in determinate condizioni » (fattispecie: rimborso forfetario spese per pasti in occasione di prestazioni rese all'esterno dell'azienda); Cass. 21 novembre 1991<sup>6</sup>, n. 12513, in *IPrev*, 1992, p. 471: « La parziale esenzione dall'assoggettamento a contribuzione previdenziale, stabilita dall'art. 12 della Legge n. 153/1969 per l'indennità di trasferta, concerne esclusivamente quelle erogazioni casualmente correlate ad una trasferta intesa in senso proprio, la quale postula la predeterminazione di un luogo fisso dell'attività lavorativa ed un provvisorio mutamento del luogo stesso, in base a scelte imprenditoriali di carattere contingente. Pertanto, con riguardo alle indennità corrisposte al cosiddetto personale trasfertista e cioè ai dipendenti che prestino in via normale e continuativa la loro opera fuori della sede dell'impresa (...), deve affermarsi l'integrale assoggettamento a contribuzione, qualora, alla stregua sia dell'interpretazione della volontà negoziale che di ogni concreta vicenda del rapporto, risulti che il contratto abbia a specifico oggetto l'effettuazione di prestazioni esterne, sicché detto emolumento si correli nella sua totalità alla causa tipica e normale del rapporto di lavoro » (fattispecie: indennità corrisposta al personale trasfertista).

(5) Cass. 5 ottobre 1988, n. 5371, in *MFI*, 1988, c. 2258: « L'ammontare della retribuzione assoggettata a contribuzione assicurativa obbligatoria è sottratto all'autonomia negoziale delle parti ed è direttamente determinato dall'art. 12, Legge n. 153/1969, il quale, dopo aver incluso in esso ogni importo che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in dipendenza del rapporto di lavoro (cioè in adempimento di obbligazioni che trovano titolo nel contratto di lavoro, anche senza specifica correlazione con la prestazione lavorativa), introduce, con elencazione tassativa, una serie di eccezioni, fra cui quella dell'indennità di trasferta, che comprende nella retribuzione imponibile per la sola percentuale del cinquanta per cento presumendo che la restante parte integri un rimborso spese; tale eccezione si riferisce alla trasferta in senso stretto, la quale postula la predeterminazione di un luogo fisso dell'attività lavorativa ed un provvisorio mutamento del luogo stesso, in base a scelte imprenditoriali di carattere contingente; pertanto, con riguardo all'indennità corrisposta ai cosiddetti trasfertisti, cioè ai dipendenti che prestino ripetutamente la propria opera fuori sede, deve affermarsi l'integrale assoggettamento a contribuzione, qualora, alla stregua sia dell'interpretazione della volontà negoziale che di ogni concreta vicenda del rapporto risulti che il contratto abbia a specifico oggetto l'effettuazione di prestazioni esterne, sicché detto emolumento si correli nella sua totalità alla causa tipica e normale del rapporto, mentre resta invece configurabile l'eccezione introdotta dalla citata norma, ove il lavoro esterno e la corresponsione dell'indennità, indipendentemente dalla loro frequenza, si pongano come deroghe occasionali rispetto alla prevista assegnazione del dipendente ad una determinata sede ed alla fissazione della retribuzione per l'attività prestata presso la sede stessa » (fattispecie: indennità di trasferta); Cass. 2 giugno 1988, n. 3749, in *MFI*, 1989, I, c. 138: « È assoggettabile a contribuzione previdenziale l'indennità di trasferta corrisposta al personale cantierista dell'Enel. Non sono assoggettabili a contribuzione previdenziale i premi delle polizze assicurative sottoscritte dal datore di lavoro per la copertura del rischio di infortuni professionali che potrebbero colpire i dirigenti aziendali »; Cass. 24 ottobre 1988 n. 5736, in *OGI*, 1988, II, p. 1174: « Attesa l'ampiezza del principio di corrispettività desumibile dall'art. 36, comma 1, Cost., fanno parte della retribuzione anche le somme che il datore di lavoro, per previsione della disciplina collettiva, sia tenuto ad erogare ai figli dei dipendenti che frequentino corsi di studio secondo determinate modalità e specifici livelli di profitto, non richiedenti peraltro particolari meriti, trattandosi di erogazioni volte ad adeguare il corrispettivo della prestazione lavorativa alle concrete esigenze di vita familiare dei lavoratori gravati del mantenimento dei figli allo studio ed essendo irrilevante che di tali somme sia prevista la corresponsione direttamente ai figli dei lavoratori, in quanto tale clausola — a prescindere dalla questione della sua riconducibilità, in quanto inserita in un contratto collettivo, nello schema del contratto a favore di terzi — è comunque inidonea ad escludere il collegamento sinallagmatico dell'erogazione al rapporto di lavoro » (fattispecie: somme erogate dal datore di lavoro ai figli studenti). Ancora per l'assoggettabilità: cfr. Cass. 6 novembre 1992, n. 12035, in *IPrev*, 1993, p. 61: « I compensi erogati sistematicamente e obbligatoriamente ai dipendenti di agenzia marittima nella misura del 10 per cento della senseria di piazza (compenso pagato sul nolo netto dall'agente dell'armatore, per conto di questo, allo spedizioniere per l'acquisizione del trasporto marittimo) secondo l'art. 293 della raccolta Usi di

113

**Emolumenti integrativi  
e obbligo contributivo**  
Donatella Vernizzi

complessità di alcune problematiche connesse alla materia in esame, ed il dibattito sull'art. 12 ha continuato a svilupparsi in varie direzioni, soprattutto per le erogazioni e gli accantonamenti « non tradizionali », quali, appunto, le somme oggetto della norma di interpretazione autentica sanzionata.

La tendenza della giurisprudenza a considerare l'applicabilità dell'art. 12 nei termini più estesi rispetto ad ogni altro tipo di emolumento « non retributivo » in senso stretto si conferma anche per il periodo successivo al 1991.

In questo senso si veda la sentenza della Cassazione del 24/9/1991, n. 9950 (*IPrev*, 1992, p. 174), secondo cui: « Ai fini dell'assoggettabilità ai contributi di assistenza e previdenza, costituiscono retribuzione, secondo la nozione onnicomprensiva offerta dall'art. 12 della Legge 30 aprile 1969 n. 153, tutte le erogazioni, in danaro o in natura, che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in dipendenza del rapporto di lavoro, salve le eccezioni tassativamente indicate dalla stessa norma, dovendosi accertare la natura delle singole erogazioni in base alla funzione oggettiva ed alla concreta disciplina delle medesime senza che abbia rilevanza la denominazione loro attribuita dalle parti. Pertanto, nell'ampia nozione anzidetta rientrano sia le spese di trasporto dei dipendenti al luogo di lavoro (...) sia il rimborso delle spese mediche ed assistenza sanitaria e malattia (...) sia le somme erogate ai lavoratori a titolo di rimborso per tasse scolastiche (...) ». Ed ancora, nello stesso senso, la più recente sentenza del 26/1/1993, n. 2400 (*IPrev*, 1993, p. 1442), con cui la Cassazione stabilisce che « (...) consegue che ogni erogazione effettuata in favore del lavoratore nell'ambito del rapporto di lavoro ed in connessione con la prestazione deve ritenersi onerosa e di natura retributiva al fine suddetto, salva la dimostrazione da parte del datore di lavoro dell'esistenza di una specifica causa di liberalità. Ulteriori decisioni hanno, poi, statuito l'assoggettabilità addirittura dei compensi formalmente erogati da terzi, ma la cui corresponsione sia in diretto collegamento con la prestazione lavorativa (6).

#### note

Livorno del 1975, e previsti anche dalla contrattazione collettiva, rientrano nella retribuzione imponibile per il calcolo dei contributi previdenziali, ai sensi dell'art. 12 della Legge n. 153/1969; detti emolumenti devono infatti ritenersi erogati dal datore di lavoro, in dipendenza ed a causa del rapporto di lavoro subordinato, sia nell'ipotesi in cui l'agente trattenga i decimi di spettanza dei propri dipendenti sull'ammontare della senseria dovuta allo spedizioniere per versare i corrispondenti importi ai lavoratori, sia nell'ipotesi in cui il raccomandatario paghi allo spedizioniere l'importo della senseria con l'intesa che questi provvederà a ritornare la percentuale del 10 per cento ai dipendenti dell'agente »; Cass. 8 ottobre 1992, n. 10954, in *MFI*, 1992, (275): « La cosiddetta indennità di trasferta corrisposta ai dipendenti di una società di trasporti, obbligati ad una prestazione lavorativa normalmente espletata in luoghi diversi, ha natura esclusivamente retributiva e, pertanto, ai sensi dell'originario testo dell'art. 12, Legge n. 153/1969, è assoggettabile a contribuzione per l'intero suo ammontare, anziché nella misura del cinquanta per cento, avendo carattere non interpretativo ma innovativo (con conseguente mancanza di efficacia retroattiva) le norme dettate dall'art. 11, Legge 4 agosto 1984, n. 467 (relativo alla parziale esclusione della retribuzione contributiva dell'indennità di trasferta dei dipendenti da imprese di autotrasporti) e dall'art. 9-ter Decreto Legge 29 marzo 1991, n. 103 (convertito con Legge n. 166/1991), secondo cui nella diaria o indennità di trasferta, soggette a parziale contribuzione secondo la previsione del 2° comma, n. 1, art. 12, cit. Legge n. 153/1969, sono comprese anche quelle contrattualmente dovute ai lavoratori tenuti ad espletare la loro attività in luoghi variabili e sempre diversi dalla sede aziendale »; Cass. 30 luglio 1993, n. 8512, in *IPrev*, 1993, p. 1314: « Nel concetto di retribuzione imponibile ai fini contributivi — quale individuato dall'art. 12, Legge n. 153/1969, con riferimento a tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in dipendenza del rapporto (salvo le eccezioni tassativamente indicate dalla stessa norma) — rientrano le somme erogate, oltre all'indennità di trasferta, a titolo di parziale rimborso delle spese sostenute dai dipendenti per pasti in occasione di prestazioni rese all'esterno dell'azienda, ma nell'ambito del Comune ove questa ha sede, in quanto si tratta di spese che sono a carico del lavoratore e quindi di erogazioni che si risolvono nell'adeguamento della retribuzione al maggior disagio dell'attività svolta in determinate condizioni »; Cass. 16 marzo 1994, n. 2968, in *FI*, 1995, I, c. 819: « Rientra nella retribuzione imponibile, ai sensi dell'art. 12, n. 3, Legge n. 153/1969, la somma erogata al lavoratore a titolo di rimborso del bollo annuale della patente. La gratifica di fine rapporto, anche se erogata alla cessazione del rapporto, ove concessa *una tantum*, ma non a titolo di liberalità, rientra nella retribuzione imponibile, non potendo essere equiparata all'indennità di anzianità »; al contrario (...) sono escluse dalla retribuzione imponibile — anche per i periodi anteriori al 1° gennaio 1993 — le somme erogate dal datore di lavoro per il rimborso delle spese di trasporto, in favore della generalità dei dipendenti, per esigenze connesse all'attività lavorativa ». Sempre per l'assoggettabilità, cfr. nella giurisprudenza di merito: Pretore Milano 28 settembre 1994, n. 3035, in *IPrev*, 1995, p. 148 (premi assicurativi: polizze incendio, furto e kasko); Tribunale Varese 4 dicembre 1993 n. 820, in *IPrev*, 1994, p. 105 (premi assicurativi per polizze collettive antinfortunistiche a favore dei dirigenti); Tribunale Milano 19 giugno 1993, n. 6576, in *IPrev*, 1993, p. 813 (servizio mensa); Tribunale Vicenza 9 dicembre 1993 n. 1016, in *IPrev*, 1993, p. 1329 (indennità, comprensiva dell'indennità di disagio, corrisposta con continuità ed indipendentemente dalla prestazione di lavoro straordinario).

(6) Cass. 15 febbraio 1992, n. 1857, in *IPrev*, 1992, p. 93: « La circostanza che un determinato compenso, la cui corresponsione sia in diretto collegamento con la prestazione lavorativa, risulti formalmente erogato da un soggetto diverso dal datore di lavoro, che nella sostanza ne sopporta l'onere, non esclude la natura retributiva — la conseguente assoggettabilità a contribuzione assicurativa — di quel compenso (nella specie, l'importo della

---

**2. L'esenzione dall'obbligo contributivo delle forme assicurative integrative.**


---

**Emolumenti integrativi  
e obbligo contributivo**  
*Donatella Vernizzi*

All'emanazione della norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 9-bis è seguito un breve confronto dottrinale e giurisprudenziale ritenendo, alcuni, di poter intravedere la non assoggettabilità all'obbligo contributivo anche per forme assicurative private che non originano da accordi e regolamenti a carattere collettivo.

La deroga di cui all'art. 9-bis, in effetti, si fondava sul carattere vincolante, oltre che dei contratti collettivi, degli accordi aziendali e dei regolamenti aziendali per il datore di lavoro, al quale non era data la facoltà di decidere a favore di quali dipendenti versare, o non versare, somme destinate alla previdenza integrativa, appunto prevista da atti con efficacia per l'intera collettività dei lavoratori.

È stato così affermato che « (...) esulano dal campo di applicazione dell'art. 9-bis della Legge n. 166/1991 tutte quelle forme di previdenza integrativa privata previste da fonti diverse da quelle specificatamente indicate ». Ed ancora che: « (...) la *ratio* della disposizione in esame è stata quella di superare la « ritenuta irrilevanza della funzione previdenziale comune ai diversi regimi di previdenza complementare », purché questi ultimi assumano una rilevanza sociale, come accade quando siano destinati ad erogare « prestazioni integrative previdenziali ed assistenziali » alla generalità dei lavoratori. Infatti, il riferimento al contratto collettivo e al regolamento aziendale individua due fonti che, pur nella loro diversità strutturale, hanno in comune la funzione di far sorgere obbligazioni del datore di lavoro nei confronti della generalità dei dipendenti » (Gregorio S., 1994, p. 259).

L'esenzione dall'obbligo contributivo, confermata con l'art. 9-bis, è stata l'occasione per un ulteriore sviluppo di proposte dottrinali anticipatrici dell'opportunità di individuare nuovi criteri per la determinazione dell'imponibile previdenziale. A tal proposito è significativo l'intervento di Carbone sull'opportunità e necessità di non più « continuare a considerare come base impositiva quanto viene corrisposto al lavoratore subordinato », bensì « (...) ad esempio, fare riferimento al monte salari dell'azienda oppure al fatturato o agli utili aziendali ». Ed ancora, per « (...) un controllo diretto e più semplice da parte dello stesso lavoratore », cosicché anche « (...) i controlli incrociati fisco-previdenza sarebbero facilitati (...) » (Carbone L., 1992, c. 2910).

Con intervento più recente, anche in considerazione di alcune modifiche normative, nel frattempo intervenute, circa l'esclusione dalla base imponibile del « corrispettivo del vitto somministrato dalle aziende appartenenti al settore dei pubblici servizi e degli alberghi e l'importo sostitutivo del servizio di vitto previsto in sede contrattuale o da accordi integrativi, nonché il corrispettivo del servizio di trasporto predisposto dal datore di lavoro », sempre Carbone, prevede per la retribuzione imponibile « (...) un'ulteriore evoluzione con la concreta attuazione delle forme di incentivazione alla previdenza integrativa (in particolare, escludendo dalla base imponibile, i versamenti ai fondi pensione) » (Carbone L., 1995, c. 819). Il dibattito sull'art. 9-bis iniziò subito a svolgersi anche su altra questione posta dalla norma, pur se derivante da un'eventualità piuttosto insolita: l'irripetibilità dei contributi già versati anteriormente al 1991 a fronte della generalizzata esenzione.

Certa giurisprudenza aveva ritenuto che la salvezza dei pagamenti effettuati anteriormente alla Legge n. 166/1991 e dei loro effetti, trovasse « la sua ragione nel fatto di non incidere sulle situazioni di diritto già acquisite dai lavoratori sulla base di una maggiore base contributiva e di evitare la revisione di tutti i trattamenti pensionistici già concessi (...) » (Pretore di Verona 4 novembre 1992 n. 1085, in *IPrev*, 1993, p. 955).

Su tale ragione, tuttavia, alcuni giudici di merito non furono concordi: videro, piuttosto, nella norma di salvezza una infondata scriminante al principio dell'esenzione.

---

**3. Norma di interpretazione autentica e giudizio di legittimità costituzionale sull'esenzione dall'obbligo contributivo delle somme pagate per previdenza e assistenza integrativa.**


---

Con riferimento alla questione dapprima evidenziata dalla giurisprudenza di merito, fu, quindi, sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis, dando avvio al suo

**note**

percentuale, spettante ai dipendenti dell'agente raccomandatario dell'armatore, sulla senseria corrisposta allo spedizioniere per l'acquisizione del trasporto marittimo) »; nello stesso senso cfr. Cass. 24 agosto 1992, n. 9799, in *IPrev*, 1992, p. 1266.

115

**Emolumenti integrativi  
e obbligo contributivo**  
Donatella Vernizzi

esame da parte della Corte, ai fini della risoluzione di tale aspetto della norma ritenuto discriminatorio (Petino M., 1993, p. 67): l'irripetibilità dei contributi eventualmente pagati prima dell'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica (Tribunale di Lecco, ord. n. 126 del 1994).

I termini di prospettazione del problema rispecchiavano chiaramente l'assunzione del contenuto dell'art. 9-bis come norma di interpretazione autentica e non innovativa, quindi con eventuali questioni di legittimità costituzionale che, comunque, non ne mettessero in dubbio la natura. Ciò anche per una sorta di riserva concettuale sempre immanente sui versamenti ad assicurazioni integrative rispetto la loro assoggettabilità all'obbligo contributivo.

Fino a quel momento, quindi, la Corte di cassazione aveva escluso eventuali questioni di incostituzionalità dell'art. 9-bis, in considerazione del suo carattere transitorio (7).

La proposizione della questione di legittimità sollevata fu l'eco della decisione n. 885/1988 della Corte Costituzionale (8), con la quale la Consulta aveva individuato nel carattere volontario del versamento dei contributi al Fondo di previdenza delle aziende erogatrici di gas naturale il presupposto per la loro irripetibilità; versamenti effettuati precedentemente l'entrata in vigore della Legge n. 61/1987 che ne ha sancito l'obbligo.

Ancora il presupposto della volontarietà fu ritenuto essenziale dalla Corte di Cassazione che, con sentenza n. 8237/1992, con esplicito richiamo al principio sancito dalla Corte Costituzionale nella pronuncia n. 885/1988, condizionò ad esso la irripetibilità di contributi pagati su somme destinate ai fondi integrativi, di cui all'art. 9-bis, in epoca precedente all'entrata in vigore della norma (9).

Quindi, l'elemento della volontarietà fu tenuto in eguale considerazione per i versamenti eventualmente effettuati anteriormente all'emanazione delle specifiche discipline in materia

#### note

(7) Nel senso di norma autentica cfr. Cass. 6/3/1992, n. 2740, in *IPrev*, 1992, p. 1386: « L'art. 9-bis del Decreto Legge 29/3/1991, come convertito nella Legge 1° giugno 1991, n. 166 — secondo cui sono esclusi dalla base imponibile contributiva le somme versate o accantonate da datori di lavoro a favore di gestioni eroganti prestazioni previdenziali ed assistenziali integrative in adempimento di contrattazione collettiva — ha valore, senza che ciò violi principi costituzionali, di interpretazione autentica dell'art. 12 della Legge n. 153/1969 e, pertanto, efficacia retroattiva, con il limite previsto dall'ultima parte del primo comma del detto articolo (fattispecie: *soluti retentio* per i versamenti già effettuati) »; Cass. 8/10/1992, n. 10950, in *RFI*, 1992, voce *Previdenza sociale*, (275): « L'art. 9-bis (...) ha natura di norma di interpretazione autentica, e perciò efficacia retroattiva, con il limite, previsto dall'ultima parte, stesso art. 9-bis, della salvezza ed efficacia dei versamenti contributivi volontariamente effettuati prima dell'entrata in vigore della Legge di conversione; pertanto, ai sensi della norma interpretativa suddetta (il cui carattere provvisorio ne fa escludere dubbi di costituzionalità), esulano dalla retribuzione imponibile contributiva le somme versate a regimi di previdenza complementare previsti da contratti collettivi o da accordi o regolamenti aziendali (nella specie, al fondo pensioni istituito per integrare la pensione erogata dall'Inps o dall'Inpdai ai dipendenti di società per l'industria del vetro), mentre rientrano nella retribuzione anzidetta le contribuzioni destinate a finanziare l'erogazione di prestazioni (a favore dei lavoratori o loro familiari) non aventi funzione previdenziale od assistenziale oppure gestioni (nella specie erogatrici di rette di colonie, montane o marine, in favore dei figli dei dipendenti) che, pur avendo una tale funzione, non risultino tuttavia istituite o, comunque, disciplinate dalle fonti anzidette ».

(8) La Legge 3 marzo 1987, n. 61, che ha esteso la disciplina assicurativa del fondo di previdenza per il personale dipendente da aziende private del gas anche alle imprese erogatrici di gas naturale, nello stabilire che restano acquisite e sono valide a tutti gli effetti le contribuzioni versate anteriormente dalle dette imprese, ha inteso convertire in situazioni giuridiche, conformi alla nuova disciplina dettata in materia, le situazioni di fatto che si erano formate, sotto la vigenza della precedente disciplina, in virtù di contribuzioni volontariamente versate dalle aziende, pur in mancanza di un obbligo giuridico; pertanto, l'art. 1, 13° comma, Legge n. 61/1987 cit. non viola l'art. 3 Cost., difettando il presupposto che l'articolo stesso sia applicabile anche a chi abbia effettuato versamenti non volontariamente, dietro perentorie ingiunzioni o sotto coazione di procedure giudiziarie », in *RFI*, voce *Previdenza sociale*, 1988, c. 2265; in *IPrev*, 1988, p. 1437, con nota Boer.

(9) Cass. 7 luglio 1992, n. 8237, in *RFI*, 1992, voce *Previdenza sociale*, (278): « La norma interpretativa dell'art. 12, Legge n. 153/1969, dettata dall'art. 9-bis, 1° comma, Legge n. 166/1991, di conversione con modificazioni del Decreto Legge 29 marzo 1991, n. 103 (secondo cui sono esclusi dalla base imponibile contributiva le somme versate o accantonate da datori di lavoro a favore di gestioni eroganti prestazioni previdenziali ed assistenziali integrative in adempimento di contrattazione collettiva) opera con efficacia retroattiva, con il limite — ai sensi dell'ultima parte, 1° comma, stesso art. — della conservazione degli effetti dei versamenti contributivi compiuti anteriormente all'entrata in vigore della predetta legge di conversione; tale prevista salvezza dell'efficacia dei versamenti contributivi pregressi deve peraltro ritenersi subordinata al requisito della volontarietà dei versamenti, in relazione ai principi indicati dalla sentenza n. 885 del 1988 della Corte Costituzionale; pertanto, in applicazione della suddetta disciplina, deve escludersi, mancando tale presupposto, l'assoggettamento a contribuzione delle somme corrisposte dal datore di lavoro — in periodo anteriore alla data di entrata in vigore della legge citata — ad un fondo aziendale di previdenza, istituito dalla contrattazione collettiva allo scopo di erogare prestazioni dirette e di reversibilità a favore dei lavoratori e dei loro familiari ».

di obblighi contributivi sulle somme destinate al fondo di previdenza delle aziende erogatrici di gas naturale e su quelle relative a fondi, casse e gestioni di previdenza integrativa, giusto il comune regime di « esenzione », regime, nel primo caso, modificato dall'art. 3 della Legge n. 61/1987 con l'introduzione dell'obbligo, e, al contrario, nel secondo caso, confermato con l'esplicita previsione di cui all'art. 9-bis della Legge n. 166/1991.

Peraltro, la norma che ha introdotto l'obbligo contributivo per le somme versate al fondo di previdenza delle aziende erogatrici di gas naturale fu sottoposta a sindacato di legittimità limitatamente alla disposizione relativa alle contribuzioni versate anteriormente all'entrata in vigore della norma, la cui natura innovativa era di tutta evidenza, e, quindi, non portatrice delle questioni sorte, al contrario, per l'art. 9-bis.

Piuttosto, il reale precedente rispetto alla sentenza in esame, in ordine al quale sono da sottolineare logicità e coerenza della Corte nella verifica dell'art. 12, è la sentenza n. 427/1990. Con tale pronuncia il Giudice costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità del combinato disposto dell'art. 12 e dell'art. 1, comma 4, del Decreto Legge n. 44/1985, convertito nella Legge n. 155/1985 (10), confermando, quindi, l'esclusione delle contribuzioni versate al Fondo nazionale di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e delle agenzie marittime dall'imponibile contributivo, giusta la loro assimilazione alle somme erogate a titolo di trattamento di fine rapporto, da sempre previsto fra gli emolumenti esclusi dall'art. 12.

In essa si legge che « La previdenza privata integrativa deve essere incoraggiata, anche in ossequio alla direttiva della Comunità europea, ma il principio di solidarietà (art. 2 Cost.) non consente che il suo finanziamento, soprattutto se alimentato da redditi medio-alti, sia interamente esentato da contribuzione alla previdenza pubblica » (Cass. 3/10/1990 n. 427, in *IPrev*, 1990, p. 1700, in *FI*, 1991, I, c. 2005 con nota Mazzotta).

Tuttavia, la sentenza n. 427/1990, di rigetto, non vincolava il legislatore al punto che una nuova previsione normativa, per essere legittima, dovesse far rientrare nell'art. 12 tutte le altre somme (in dottrina cfr. Proia G., 1996, p. 173).

Addirittura, poi, parte della dottrina sostenne il contrario, cioè che proprio tale sentenza avrebbe posto i presupposti logici per la norma sanzionata (Petino M., 1993).

---

#### 4. Il principio sancito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 421 dell'8 settembre 1995.

---

Nel giudizio di legittimità costituzionale promosso sull'art. 9-bis, la Corte Costituzionale stessa, con ordinanza n. 225/1995, sollevava questione di legittimità per la mancata previsione di qualsivoglia forma di contribuzione obbligatoria per il periodo fino al giugno 1991, in riferimento agli artt. 3, 38 e 81 Cost., considerati strutturalmente inscindibili rispetto al sistema previdenziale all'epoca vigente.

Quindi dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 9-bis sotto tale profilo, rimanendo assorbita la questione sollevata dal giudice di merito.

Nella coniugazione fra l'art. 3 e l'art. 38 Cost. sta la costruzione del sistema previdenziale attuativo del principio di solidarietà nelle sue forme più estese; i Fondi integrativi, considerati dall'art. 38, rientrano in tale sistema.

Il maggior onere attribuito ai redditi più elevati, che fruiscono di assicurazioni volontarie, è finalizzato alla tutela dei redditi più bassi, in un quadro previdenziale dalla natura solidaristica, con evidente affievolimento del riferimento sinallagmatico relativo al rapporto di lavoro e del principio di corresponsività del rapporto previdenziale, il tutto finalizzato ad un obiettivo più generale di garanzia di un bilancio in grado di sostenere l'oneroso mantenimento della previdenza pubblica.

Già con la sentenza n. 240/1994 (Corte Cost. n. 240 del 1994, in *FI*, 1994, I, c. 2016), in materia pensionistica, la Corte Costituzionale aveva interpretato il principio solidaristico, di cui all'art. 38 Cost., nei termini riportati nella sentenza in questione. La sentenza n. 240/1994, richiamata dalla stessa Corte, ha risolto una conflittualità pluriennale sul mantenimento di benefici pensionistici riconosciuti in base ad una normativa ormai abrogata.

La censura dell'art. 9-bis, sollevata dalla Consulta in riferimento all'art. 81 Cost., ove stabilisce che « (...) ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte » è rimasta assorbita.

---

(10) Decreto Legge 1 marzo 1985 n. 44, *Proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed immediata misura in materia previdenziale*.

**Emolumenti integrativi  
e obbligo contributivo**  
Donatella Vernizzi

La rilevanza del precetto di cui all'art. 81, comma 4, non è mai stata così attuale; porta infatti alla luce rilevanti problematiche, sotto il profilo della legittimità costituzionale, conseguenti a norme di interpretazione autentica intervenute in tempi molto lontani rispetto all'emanazione delle leggi interpretate.

Esempio è, appunto, la citata sentenza n. 240/1994, relativa a diritti sorti a partire dal 1983, a seguito della quale, i benefici, non considerati in alcuna voce di bilancio di quell'anno, né in alcun altro successivo, comportano conseguenze di eccezionale entità a livello di finanza pubblica.

La sancita non assoggettabilità a contribuzione delle somme versate ai Fondi integrativi, dopo che si erano create anche legittime aspettative di segno opposto, proponeva questioni di un certo rilievo sull'adeguatezza delle disponibilità finanziarie per l'attuazione del principio solidaristico di cui all'art. 38 e del principio di razionalità-equità, di cui all'art. 3. Probabilmente anche la nuova disciplina, in materia di Fondi integrativi, introdotta dal Decreto Legislativo n. 124/1993, ha creato le condizioni per la pronuncia della Consulta (11). Quest'ultima recente disciplina ha posto a regime l'art. 9-*bis*, senza alcun intervento per superarne il carattere « transitorio », confermando, quindi, la non assoggettabilità ad obblighi contributivi per le somme versate ai Fondi integrativi per il periodo precedente il 1991.

In materia previdenziale l'evoluzione della tutela del soggetto più debole nel senso solidaristico più ampio e diffuso di cui all'art. 38 Cost., e la parallela evoluzione del sistema contributivo, continuamente interessato ad interventi di finanza pubblica tramite lo strumento previdenziale, ha favorito l'aumento in termini rilevanti del contenzioso di merito e di legittimità.

Pertanto, innanzi alla Corte Costituzionale ciò ha comportato l'esame di questioni con censure in riferimento al principio di eguaglianza inteso non nell'accezione di cui alla sentenza che si sta considerando (12), bensì in quella opposta, cioè con operatività diretta unidirezionalmente e necessariamente ad estendere la disciplina più favorevole, anziché rimuovere un ingiustificato privilegio.

In effetti, la sentenza della Corte Costituzionale n. 421/1995 ha riaperto la questione sull'art. 12 della Legge n. 153/1969, indicando al legislatore i termini minimi per una nuova disciplina da introdurre per le somme versate ai Fondi integrativi: termini individuati nella misura del contributo di solidarietà introdotto dal secondo comma dello stesso art. 9-*bis* per il periodo dal luglio 1991 (per una posizione dottrinale critica sull'indispensabilità dell'assoggettamento a contribuzione per il passato cfr. Proia G., 1996).

Ancora, a proposito della funzione del contributo di solidarietà, la Corte Costituzionale dice che « Solo con la Legge Delega del 23 ottobre 1992, n. 421 (art. 3), attuata dal Decreto Legislativo 21 aprile 1993, n. 124, è venuto meno (senza efficacia retroattiva) per i fondi di previdenza complementare il referente dell'art. 12 Legge n. 153/1969: la definizione legislativa come « fondi di previdenza (...) al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale » li ha inseriti nel sistema dell'art. 38 Cost. Dopo queste leggi le contribuzioni degli imprenditori al finanziamento dei fondi non possono definirsi « emolumenti retributivi con funzione previdenziale, come tali estranei alla nozione di retribuzione imponibile ai sensi e agli effetti dell'art. 12 della Legge n. 153/1969, potendo (e dovendo) formare oggetto soltanto di un contributo di solidarietà alla previdenza pubblica, il quale non è un contributo previdenziale in senso tecnico (come si argomenta, tra l'altro, dall'art. 5, comma 5, lett. b), Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, n. 80) ».

Interessante è porre l'attenzione anche sul menzionato Decreto Legislativo n. 80/1992

#### note

(11) L'art. 12 del 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*) ha confermato il contributo di solidarietà introdotto dall'art. 9 *bis*, comma 2, della Legge n. 166/1991; l'art. 3, punto v) della Legge n. 421/1992 (*Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, di previdenza e finanza territoriale*) contempla la « previsione di più elevati livelli di copertura previdenziale, disciplinando la costituzione, la gestione e la vigilanza di forme di previdenza, per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico per i lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi e liberi professionisti (...); il Decreto Legislativo n. 124/1993 è stato successivamente modificato dall'art. 4 e ss. della Legge 8 agosto 1995, n. 335.

(12) Il nuovo indirizzo della Consulta è anticipato già nella sentenza n. 427/1990, in *IPrev*, 1991, p. 1700: « È insegnamento costante di questa Corte che il principio di uguaglianza non può essere invocato quando la disposizione di Legge, da cui viene tratto il *tertium comparationis*, si riveli derogatoria rispetto alla regola desumibile dal sistema normativo ».

(Attuazione della Direttiva (CEE) n. 987/1980, in materia di tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro). All'art. 5 prevede l'istituzione di « un apposito Fondo di garanzia presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale », « contro il rischio derivante dall'omesso o insufficiente versamento da parte dei datori di lavoro », sottoposti ad una delle procedure concorsuali indicate all'art. 1, « dei contributi dovuti per forme di previdenza complementare di cui all'art. 9-bis della Legge n. 166/1991 (...) ».

Sempre l'art. 5, al punto 5), stabilisce che l'apposito Fondo di garanzia sia finanziato anche da una parte dei versamenti effettuati a titolo di contributo di solidarietà.

Tale disposizione è indicativa di una nuova relazione fra previdenza pubblica e previdenza complementare, ove il contributo di solidarietà non è più soltanto un contributo « non tecnico » individuato dal legislatore del 1991 come contributo idoneo a soddisfare esigenze di previdenza pubblica di fronte al divenire della previdenza complementare, al quale era stata destinata una funzione di maggior tutela di interessi più diffusi e facenti capo alle posizioni di lavoro economicamente più deboli previo prelievo dai redditi medio alti.

La novità introdotta con l'art. 5 è data dalla tutela di interessi perseguiti tramite la previdenza complementare (l'erogazione di prestazioni integrative) con l'impiego di contribuzioni (il contributo di solidarietà) istituite a favore della previdenza pubblica, pur se attraverso la costituzione di un apposito Fondo.

Si tratta, quindi, di norma di « congiunzione » fra sistema previdenziale pubblico e sistema previdenziale misto, ove il primo diviene « garante » del processo verso il secondo.

Comunque, la definizione degli oneri assicurativi, nei termini stabiliti dalla Corte Costituzionale con la sentenza sanzionata, ha determinato un impegno per il legislatore nell'individuazione di legittime e diverse forme di contribuzione, pur partendo, appunto, dal contributo di solidarietà, contributo non tecnico, tuttavia, ritenuto dalla Consulta « la garanzia minima » per l'attuazione del principio solidaristico di cui all'art. 38 Cost.

La sua particolare natura, essenzialmente « solidaristica », comporta il fatto che non concorre a formare la posizione assicurativa del lavoratore, inerendo la sua funzione quel profilo di interesse pubblico relativo ad una maggiore e generalizzata tutela delle parti economicamente più deboli, anche tramite il prelievo su redditi medio alti.

La recente soluzione legislativa, introdotta con la legge collegata alla Finanziaria 1997, si ricongiunge alla scelta operata con la Legge n. 166/1991, che prevede l'obbligo di tale contributo solo dalla sua entrata in vigore, e pone a carico delle aziende un onere dal significato equilibratamente rapportato a quello attualmente previsto per la previdenza integrativa o complementare.

---

##### 5. La situazione determinatasi con la legge collegata alla Finanziaria 1997.

---

Dubbi e perplessità sui termini in cui il Legislatore avrebbe affrontato il vuoto normativo comportato dalla decisione della Corte hanno fatto elaborare ai commentatori della sentenza varie ipotesi di soluzione.

In effetti, il periodo privo di statuizione sull'obbligo contributivo per le somme versate a fondi, casse e gestioni integrative si collocava in un'epoca in cui unica norma di riferimento per l'assoggettabilità o meno era l'art. 12 della Legge n. 153/1969, appunto interpretata dall'art. 9-bis.

Guardando, quindi, al quadro normativo all'epoca vigente, non del tutto infondata risultava la possibilità, da alcuni intravvista, di « dare piena applicazione alla norma *ab origine* incriminata », appunto l'art. (Bozzao P., 1996) statuendo l'assoggettabilità dei versamenti in questione a contribuzione nella misura ordinaria prevista per gli altri emolumenti retributivi.

Tuttavia, la Consulta non intendeva asserire esattamente ciò, anzi nella complessità dell'articolazione dei motivi che hanno portato alla censura della norma, e nel preciso riferimento al « contributo di solidarietà quale contropartita necessaria all'esclusione delle contribuzioni ai fondi di previdenza complementare dalla base imponibile per la determinazione dei contributi di previdenza e di assistenza sociale », lasciava al legislatore spazi di legittimità più ampi di quanti ne presupporrebbe la questione come formulata nella sua proposizione. La questione diventa non più solo « assoggettabilità o non assoggettabilità », ma: data l'assoggettabilità, in quali termini, in quale misura e con quali modalità.

Lo scostamento del problema è dato anche dalle contemporanee innovazioni normative soprattutto relative all'attuazione della Legge Delega per la previdenza complementare (cfr. la Legge n. 421/1992).

**Emolumenti integrativi e obbligo contributivo**  
Donatella Vernizzi

Dalla norma di interpretazione autentica sanzionata fino alla recente disciplina positiva introdotta con la Legge n. 662/1996 (legge collegata alla Finanziaria 1997) è trascorso più di un quinquennio, durante il quale, nel 1993 (Cfr. l'art. 13, del Decreto Legislativo n. 124/1993), è stata introdotta una prima disciplina sulla previdenza complementare, successivamente sintonizzata ed inglobata, nel 1995 (Legge 8 agosto 1995 n. 335, *Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*), alla riforma pensionistica definita, appunto, obbligatoria e complementare.

La censura della Consulta sull'art. 9-*bis* si sviluppa sul presupposto della sua sanzionabilità, innanzitutto, per la qualificazione di norma di interpretazione autentica quando il suo contenuto smentisce chiaramente tale natura.

La Corte dice, in definitiva, che si tratta di norma innovativa con efficacia retroattiva, in sé contraddittoria per contenere due disposizioni fra loro incompatibili in quanto l'una sancisce un obbligo negato dall'altra, senza che possano essere ravvisati presupposti che differenzino le due situazioni concrete di riferimento.

Premette, quindi, che « si deve accedere alla lettura alternativa della disposizione come norma incriminatrice dotata di retroattività con l'espedito dell'autodefinizione quale norma interpretativa ».

Ed è proprio la gestione della retroattività a comportare per il legislatore le maggiori difficoltà nel ricostruire una disciplina non passibile di altre censure.

La nuova norma non poteva che avere efficacia retroattiva, dal momento che lo stesso art. 9-*bis* al secondo comma prevede l'obbligo del versamento del contributo di solidarietà nella misura del 10% sulle somme in questione a partire dalla sua entrata in vigore.

Pur relativa ad un periodo in cui norma di riferimento per l'obbligo contributivo era ancora l'art. 12 della Legge 153/1969, col suo carattere tassativo in ordine alle eccezioni, e senza deroghe in quanto alla misura dei vari tipi di contributi obbligatori, tale statuizione, contenuta nel secondo comma dell'art. 9-*bis*, non è stata sottoposta ad alcun sindacato di legittimità per il fatto di aver previsto semplicemente il contributo di solidarietà, contributo esclusivamente tecnico, significativo di una « presa di distanze » dall'ordinaria imposizione contributiva.

Addirittura la previsione del contributo di solidarietà è stata indicata dalla Corte quale unico parametro per la verifica di legittimità della norma incriminata, con sospetta esclusione della norma interpretata (art. 12 Legge n. 153/1969), quale unica disciplina di riferimento per l'assoggettabilità a contribuzione delle somme versate alla previdenza integrativa.

Statuizione implicita, quindi, per la configurabilità del contributo di solidarietà quale contributo sufficiente ad assolvere il datore di lavoro dal più generico onere contributivo per emolumenti finalizzati a fondi, casse e gestioni di previdenza complementare, anche per il periodo precedente il luglio 1991.

La Legge 2 marzo 1996 n. 662, collegata alla manovra finanziaria del 1997, ha definitivamente disciplinato l'obbligo contributivo per il periodo fino al 30/06/91, assumendo principi, criteri e parametri stabiliti dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 421/1995, ed in coordinazione con norme, anche recenti, in materia di recupero dei crediti su contributi pregressi.

La norma sanzionata è stata sostituita da una nuova disciplina che si articola su tre commi (193, 194 e 195 dell'art. 1), il primo dei quali afferma l'esclusione dalla retribuzione imponibile di cui all'art. 12 della Legge n. 153/1969, per le contribuzioni e le somme versate o accantonate a finanziamento di fondi, casse, gestioni o forme assicurative previsti da contratti collettivi o da accordi o da regolamenti aziendali, al fine di erogare prestazioni integrative previdenziali o assistenziali, con salvezza, tuttavia, di quanto disposto dai successivi commi.

Stabilisce, poi, l'obbligo del versamento su dette somme di contributi previdenziali nella misura del 15% e limitatamente al periodo dal 1° settembre 1985 al 30 giugno 1991, in deroga alla recente disciplina introdotta dalla Legge n. 335/1995 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) sulla recuperabilità dei crediti contributivi per periodi pregressi.

Sancisce, infine, che da detto obbligo sono, comunque, escluse, anche per il periodo indicato, le contribuzioni versate al Fondo nazionale di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e delle agenzie marittime di cui alla Legge del 26 aprile 1985, n. 155, già oggetto di sindacato di legittimità conclusosi con la citata sentenza n. 427/1990.

La recente soluzione legislativa al problema dell'assoggettabilità all'obbligo contributivo delle somme versate per la cosiddetta previdenza integrativa in epoca precedente alla prima

disciplina della previdenza complementare introdotta nel 1991, pare aderente ai principi costituzionali in materia di previdenza ed assistenza, e sintonizzata con la disciplina positiva precedente la riforma, oltre che attenta all'attuale epoca di transizione da un sistema previdenziale pensionistico obbligatorio, solo marginalmente interessato da iniziative di previdenza integrativa, verso un sistema pensionistico globale comprensivo della previdenza obbligatoria e di quella complementare.

La nuova norma non presenta contraddizioni rispetto alle diverse discipline in cui si articola e che, in effetti, prevede in riferimento a periodi diversi.

È chiaramente e volutamente norma impositiva, con definitivo abbandono di ogni approccio al regime dell'art. 12 con scopi interpretativi.

In un certo senso, oggi quest'ultima norma può risultare datata, se pur evidente e certamente attuale è ancora il suo rilievo ai fini della realizzazione della tutela costituzionale in ordine agli stati di bisogno primari, dei quali l'assicurazione generale obbligatoria non può cessare di farsi carico (per una nuova determinazione dell'imponibile contributivo cfr. Carbone L., 1995 e Gregorio S., 1994).

E come norma datata è stata considerata dall'attuale legislatore in quanto alla previdenza integrativa, sancendo l'esclusione dall'imponibile contributivo delle somme in questione con disposizione dichiarata in modo esplicito retroattiva rispetto alla stessa epoca di emanazione della Legge n. 166/1991, in cui era contenuto l'art. 9-bis dichiarato incostituzionale in quanto al primo comma, sostituito, appunto, dalla nuova norma della legge collegata alla Finanziaria 1997.

Il riferimento temporale da considerare per la nuova norma sostitutiva di quella sanzionata, cioè l'epoca di emanazione di quest'ultima, salva da ogni prevedibile sindacato di costituzionalità l'art. 9-bis così riformulato, anche rispetto al necessario e richiesto coordinamento con il successivo secondo comma dell'art. 9-bis, che introduce, dall'entrata in vigore della legge, il contributo di solidarietà.

Quest'ultimo, nello stesso tempo, grazie alla recente riformulazione del primo comma, fonda una seconda volta la sua legittimità nell'assenza di qualsiasi vincolo all'art. 12, che prevede l'obbligo non di un semplice contributo tecnico quale il contributo di solidarietà, bensì di contributi previdenziali ed assistenziali.

Neppure per la confermata irripetibilità dei contributi eventualmente già versati ed il permanere dei loro effetti, è più prevedibile un sindacato di legittimità, essendo stata reintrodotta nel nuovo articolo di legge sotto forma di vera e propria deroga esplicita, nell'ambito della riformulazione di una disciplina globale del problema.

In pratica, procedendo nella lettura del primo comma dell'art. 9-bis come sostituito dalla legge collegata alla Finanziaria 1997, pare sempre di più che sul coordinamento fra norma ed eccezione alla norma l'intervento legislativo trovi la sua legittimità.

La previsione che risolve, in definitiva, il vuoto normativo creato dall'elisione della norma sanzionata dalla Corte Costituzionale, è contenuta nell'art. 1 della legge collegata alla Finanziaria 1997, al comma 194, il secondo dei tre già indicati.

In buona sostanza, entro i limiti posti da questa disposizione sta la portata dell'assoggettabilità a contribuzione delle somme versate a Fondi e casse di previdenza integrativa fino al giugno 1991.

È, di fatto, la vera norma disciplinatrice, innovativa rispetto alla situazione precedente, anche se formulata come « eccezionale » rispetto all'indicazione di carattere generale contenuta nel comma 193 dello stesso articolo, cioè alla statuizione sull'esenzione.

Con essa viene fissato l'obbligo a carico dei datori di lavoro al versamento di contributi previdenziali nella misura del 15% sulle somme versate alla previdenza integrativa, limitatamente ad un periodo di riferimento preciso individuato dal settembre 1985 al giugno 1991. Sul periodo di riferimento si evidenzia il secondo livello del carattere derogatorio della norma.

Stabilendo l'obbligo, il legislatore ha dovuto necessariamente precisare la sua vigenza « (...) in deroga alle disposizioni di cui all'art. 3, commi 9 e 10, della Legge 8 agosto 1995, n. 335 (...) »; diversamente la norma sarebbe rimasta ad un livello di semplice enunciazione, priva di capacità precettiva e, nel caso, coercitiva, ostando, appunto, le disposizioni della Legge n. 335/1995, innovative in fatto di prescrizione, ridotta da dieci a cinque anni a partire dal gennaio 1996.

Si è inteso, così, ampliare, il più possibile, l'arco di tempo sul quale operare l'incasso dei contributi nella misura individuata, stabilito con norma positiva che riproduce i caratteri finalmente individuati dalla Corte Costituzionale con la sentenza del settembre 1995.

**Emolumenti integrativi  
e obbligo contributivo**  
*Donatella Vernizzi*

Parrebbe che proprio rispetto a quest'ultima epoca il legislatore abbia voluto individuare il raggiunto momento di certezza sull'assoggettabilità a contribuzione delle somme che, per lungo tempo, hanno dato luogo a dibattito giurisprudenziale e dottrinale.

Riferendosi, quindi, ad esso per l'esigibilità del credito contributivo, e considerando che la norma innovativa sulla prescrizione è entrata in vigore solo dal gennaio 1996, quindi nel settembre 1995 si era ancora in vigenza della prescrizione decennale, ha ritenuto che l'imposizione dovesse riguardare i periodi per i quali non potessero essere considerati prescritti i contributi « divenuti obbligatori ».

L'individuazione della misura dei contributi al 15% rivela, poi, un altro profilo di coerenza del legislatore rispetto al sistema assicurativo in fieri all'epoca della norma sanzionata.

Infatti, con Decreto Legge n. 103/1991, convertito nella Legge n. 166/1991, che ha introdotto il sanzionato art. 9-*bis*, il legislatore aveva definito un'altra questione oggetto di dibattito pluriennale: l'esclusione dall'obbligo contributivo delle somme a carico del datore di lavoro e del lavoratore versate alle Casse edili, che hanno la precipua funzione di assicurare, appunto, ai lavoratori dell'edilizia, emolumenti a carattere previdenziale a vari titoli in relazione ad individuati eventi.

L'art. 9 del Decreto Legge n. 103/1991 è norma di interpretazione autentica dell'art. 12, dello stesso tenore dell'art. 9-*bis*, ed aggiunge un'altra ipotesi alle esclusioni dall'imponibile contributivo elencate nella norma del 1969.

Contestualmente, l'art. 9 introduce anche l'obbligo al pagamento di contributi previdenziali ed assistenziali nella misura del 15%.

Ecco, quindi, che l'individuazione di contributi previdenziali, e non di un semplice contributo tecnico quale il contributo di solidarietà, pur distinti dalla contribuzione ordinaria cui sono assoggettati vari emolumenti in virtù dell'art. 12 della Legge n. 153/1969, ha il suo precedente in un'altra norma di « congiunzione » fra sistema previdenziale obbligatorio e sistema previdenziale misto.

In considerazione della nuova onerosità contributiva introdotta a dieci anni di distanza dal periodo individuato per l'estensione dell'obbligo, il legislatore ha poi stabilito che il pagamento dei contributi « deve essere effettuato in 18 rate bimestrali consecutive di eguale importo (...) », individuando, quindi, l'obbligo nella forma di dovere-diritto, senza lasciare ad alcuna ipotesi di autorizzazione amministrativa le modalità di pagamento rateale, fissate, invece, per legge.

Modalità chiaramente derivate dalla consapevolezza che la pretesa dei contributi in un'unica soluzione ed immediatamente non sarebbe stata praticabile, anzi avrebbe potuto comportare profili di sanzionabilità della norma, profili che, anche se non del tutto fondati, tuttavia avrebbero potuto favorire scopi dilatori, od incentivanti una modifica sostanziale della disciplina.

Anche guardando all'esclusione di oneri accessori, è evidente la portata innovativa della norma. Ordinariamente gli oneri accessori per pagamenti di contributi riferiti a periodi pregressi sono costituiti dalle sanzioni civili specificatamente previste e disciplinate dalla legge (art. 4, Legge n. 48/1988, sostituito e modificato dall'art. 1, comma 217 e ss., della Legge n. 662/1996), oltre agli interessi legali dovuti in alcune ipotesi.

Essi si ricollegano alla sanzionabilità del ritardo nel versamento periodico dei contributi obbligatori rispetto al periodo di competenza.

È evidente, invece, che per i contributi di nuova istituzione sulle somme pagate a fondi, casse o gestioni di previdenza integrativa, non vi è ritardo da sanzionare, data la perdurante incertezza dell'assoggettabilità e l'intervenuta esclusione legislativa con l'art. 9-*bis* censurato.

A conclusione della disciplina introdotta, il comma 195 dell'art. 1 della legge collegata alla Finanziaria 1997 esclude l'applicabilità della norma, contenuta al comma precedente, « per i contributi versati al Fondo nazionale di previdenza e delle agenzie marittime ».

Sulla norma disciplinatrice di tale Fondo, infatti, fu sollevata questione di legittimità costituzionale: la Corte Costituzionale, con sentenza n. 427/1990, cui si è già accennato, ha stabilito l'infondatezza della questione circa il combinato disposto dell'art. 12 della Legge n. 153/1969 e dell'art. 1, comma 4, del Decreto Legge n. 44/1985, convertito nella Legge n. 155/1985.

Quindi, in altri termini, ha sancito la legittimità della norma che esclude dall'assoggettabilità a contributi le somme versate a tale Fondo, ritenendo che essa, pur « sotto la falsa etichetta di legge interpretativa (applicata per imprimere forza retroattiva al provvedimento), ha aggiunto all'elenco delle somme escluse di cui al secondo comma dell'art. 12 una nuova voce

che si è ritenuto di giustificare per lo « stretto legame esistente tra l'indennità di anzianità » e le prestazioni del predetto Fondo ».

La pronuncia della Corte sul Fondo di previdenza degli spedizionieri e dei marittimi è, quindi, preclusiva di un'estensione dell'obbligo contributivo anche alle somme ad esso versate, se pur nella nuova forma concettuale introdotta con la Legge n. 662/1996.

In conclusione, pare si possa ritenere, al di là dei primi echi alla sentenza della Corte Costituzionale n. 421/1995 sul suo rilievo economico, echi che hanno risentito delle innumerevoli suggestioni che l'argomento può offrire, che la recente soluzione legislativa sia l'unica storicamente ammissibile, ed, inoltre, compatibile con il quadro normativo precedente il 1991.

In effetti, il legislatore non si è limitato a stabilire l'obbligo del versamento del contributo di solidarietà, già fissato, dal comma 2 dell'art. 9-bis, nella misura del 10% per il periodo dal luglio 1991, e pur compatibile con il quadro normativo ancora fondato sull'art. 12, bensì ha definito la questione concludendo per l'obbligo al versamento di contributi previdenziali nella misura del 15%, quindi di contributi in senso proprio, in misura che si avvicina di più all'aliquota contributiva mediamente ed ordinariamente destinata al fondo pensioni lavoratori dipendenti, a fronte dell'aliquota complessiva di circa il 50% comprensiva delle altre assicurazioni non pensionistiche, oltre che degli oneri assistenziali, assenti, invece, nella nuova imposizione ove i contributi sono indicati solo come « contributi previdenziali » e non come solitamente considerati « previdenziali ed assistenziali ».

D'altra parte, la limitazione dell'aliquota al 15% pare riportabile allo scopo di definire i limiti dell'onerosità dell'assicurazione pubblica nell'ambito di una pianificazione più generale, ove ciascuna forma di previdenza ha una sua autonomia di sopravvivenza più vicina al sistema contributivo che non a quello retributivo.

Nello stesso tempo, i contributi previdenziali sono destinati ad accrescere le posizioni contributive dei singoli lavoratori, diversamente dal contributo di solidarietà finalizzato al finanziamento degli interventi previdenziali rispetto la collettività degli assicurati indistintamente.

Il contributo del 10%, che attua il principio solidaristico in quanto « (...) travalica il mero concetto di solidarietà mutualistica, proprio degli appartenenti alla collettività interessata all'iniziativa (...) (Bozzao P., 1996, p. 292) è pur sempre, una tutela minima delle parti più deboli, tradotta in un semplice contributo tecnico, come viene anche definito, e non un vero e proprio contributo previdenziale.

Sotto tutti i profili, quindi, la norma contenuta nella legge collegata alla Finanziaria 1997 ha una sua specifica attualità rispetto al momento di transizione da un sistema previdenziale obbligatorio ad un sistema misto, obbligatorio e complementare, anche se riferita a tempi in cui avanzavano solo le prime ipotesi di quell'evoluzione del sistema previdenziale che oggi ha il suo culmine nella Legge n. 335 del 1995.

**Emolumenti integrativi  
e obbligo contributivo**  
Donatella Vernizzi

## Bibliografia

**Bozzao P.** (1996), *Previdenza complementare: la Corte Costituzionale torna sulla questione del « contributo sul contributo »*, in *FI*, I, c. 289 e ss.

**Carbone L.** (1992), *Evasioni legali dell'obbligazione contributiva previdenziale e prospettive di riforma dell'imponibile contributivo*, in *FI*, I, c. 2910 e ss.

**Carbone L.** (1995), *La retribuzione imponibile e la nuova stagione della flessibilità*, in *FI*, I, c. 819 e ss.

**Cecconi S.** (1996), *La previdenza complementare e le sue vicende*, in *RIDL*, n. 2, p. 189 e ss.

**Colapietro C.** (1996), *Diritti costituzionali a prestazioni positive ed equilibrio di bilancio*, in *FI*, I, c. 3 e ss.

**De Blasio P.** (1996), *La nuova disciplina della previdenza complementare ai sensi della legge n. 335 dell'8 agosto 1995 di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*, in *DRI*, I, p. 109 e ss.

**De Luca M.** (1991), *La previdenza complementare nell'ordinamento comunitario: problemi e prospettive di « coordinamento » ed « armonizzazione » dei sistemi nazionali*, in *IP*, n. 6, p. 737 e ss.

**Gregorio S.** (1994), *La retribuzione assoggettabile a contribuzione previdenziale dopo l'art. 9-bis della Legge n. 166 del 1991*, in *RIDL*, II, p. 259 e ss.

**Persiani M.** (1994), *Diritto della Previdenza sociale*, ed. CEDAM.

**Petino M.** (1993), *Obbligo contributivo e contribuzione ai fondi di previdenza integrativa dopo la Legge n. 166 del 1991*, in *DL*, I, p. 67 e ss.

**Proia G.** (1995), *La Corte Costituzionale e la previdenza complementare*, in *ADL*, n. 2, p. 173 e ss.

**Sandulli P.** (1991), *Riforma pensionistica e previdenza integrativa*, in *q. Rivista*.



# Orario di lavoro e tutela della salute innanzi alla Corte di Giustizia

*Cristina Alessi*

Sommario

**1.** Premessa. **2.** La sentenza 12 novembre 1996, causa C-84/94. **2.1.** La base giuridica della Direttiva 93/104: l'interpretazione dell'art. 118A. **2.2** Sussidiarietà, proporzionalità e « prescrizioni minime ». **2.3.** La questione del riposo domenicale. **3.** La sentenza 12 dicembre 1996, cause C-74/95 e C-129/95. **3.1.** La Direttiva 90/270 sul lavoro ai videoterminali e la nozione di « lavoratore ». **3.2.** Le visite mediche periodiche e l'adeguamento dei posti di lavoro. **3.3.** L'interpretazione conforme alla direttiva e la responsabilità penale.

## **1. Premessa.**

Due sentenze della Corte di Giustizia CE, pronunciate a poca distanza di tempo l'una dall'altra, offrono lo spunto per qualche considerazione in merito alla correlazione tra orario di lavoro e tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

La prima sentenza è stata emanata in seguito al ricorso per annullamento della Direttiva 93/104 presentato dal Regno Unito, il quale contestava da un lato la base giuridica utilizzata, l'art. 118A, e dall'altro il contenuto delle disposizioni della direttiva, in quanto sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito. La Corte non ha perso l'occasione per chiarire la portata dell'art. 118A, fornendo alcune indicazioni che non mancheranno di alimentare il dibattito circa le competenze della Comunità Europea nella politica sociale.

La seconda sentenza è invece stata provocata dal rinvio pregiudiziale della Pretura Circondariale di Torino, e riguarda la corretta trasposizione nel nostro ordinamento della Direttiva 90/270 sulle attività lavorative svolte ai videoterminali. Il pretore ha chiesto alla Corte di pronunciarsi sulla conformità al diritto comunitario delle disposizioni del D.Lgs. n. 626/94 che prevedono l'applicabilità delle pause obbligatorie e delle visite mediche periodiche ai soli lavoratori addetti al videoterminale per più di quattro ore continuative giornaliere.

## **2. La sentenza 12 novembre 1996, causa C-84/94.**

### **2.1. La base giuridica della Direttiva 93/104: l'interpretazione dell'art. 118A.**

La questione sicuramente più controversa tra quelle esaminate dalla Corte riguarda la base giuridica della direttiva sull'orario di lavoro, l'art. 118A che, com'è noto, prevede l'adozione a maggioranza qualificata delle direttive in materia di salute e sicurezza dei lavoratori. L'opposizione del Regno Unito, manifestata fin dall'adozione della direttiva (si v. in proposito Lai M., 1995, p. 264, nt. 33), si fondava principalmente sull'inesistenza di un nesso concreto tra salute e sicurezza e le limitazioni dell'orario di lavoro, poiché sarebbe mancata una dimostrazione scientifica della relazione tra danni all'integrità psicofisica della persona e durata del lavoro. Sempre secondo l'opinione del Regno Unito, solo i provvedimenti per i quali è possibile provare tale stretta correlazione potrebbero essere emanati sulla base

**Giurisprudenza della  
Corte di Giustizia**  
Cristina Alessi

dell'art. 118A; negli altri casi sarebbe necessario ricorrere alle procedure di cui agli artt. 100 e 100A, ovvero 235.

La risposta della Corte alle obiezioni indicate prende le mosse da un'interpretazione ampia dei termini « ambiente di lavoro », « salute » e « sicurezza », mutuata dal preambolo della costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, « che definisce la salute come uno stato completo di benessere fisico, mentale e sociale e non come uno stato che consiste nella sola assenza di malattie e infermità » (1).

L'accoglimento della definizione proposta dall'O.M.S., tuttavia, presta il fianco a qualche critica: in primo luogo, è dubbio che ad una simile nozione di salute abbiano fatto riferimento gli Stati membri nell'introdurre nel Trattato l'art. 118A. È stato da più parti sostenuto, infatti, che la norma costituiva, nell'ottica degli estensori, un'eccezione alla regola dell'unanimità di cui all'art. 100A (2) (Blanpain R., 1991, p. 171; Santoni F., 1994, p. 18) e che, pertanto, un'interpretazione estensiva della stessa avrebbe potuto considerarsi « frutto di una certa forzatura » (Roccella M., Treu T., 1995, p. 295), anche se non sono mancate letture che hanno dato risalto alla derivazione del termine « ambiente di lavoro » dall'originaria proposta danese. Nelle conclusioni dell'avvocato generale, peraltro, è proprio a tale concetto che viene fatto riferimento per accogliere l'ampia nozione di salute sopra indicata (3).

In secondo luogo, la nozione accolta dalla Corte sembrerebbe idonea a giustificare pressoché tutti gli interventi in materia di condizioni di lavoro. La conclusione si può desumere dal riferimento non solo al benessere fisico e mentale, ma anche a quello sociale, che è un concetto di difficile definizione. Non si può negare, ad esempio, che la disciplina limitativa dei licenziamenti contribuisca ad evitare lo stress derivante dal timore della perdita del posto di lavoro (4): eppure nessuno ha mai pensato di poter fondare una direttiva in materia sull'art. 118A. La posizione della Corte risulta ancora più singolare se si pensa che non era affatto necessario, nel caso di specie, utilizzare una definizione così ampia di salute per riconoscere la correttezza della base giuridica utilizzata: infatti, anche chi sostiene la necessità di una interpretazione più circoscritta dell'art. 118A ammette poi la legittimità dell'intervento comunitario in materia di organizzazione e di ritmi di lavoro (Blanpain R., 1991; Roccella M., Treu T., 1995; Arrigo G., 1994, p. 13; in senso dubitativo Lyon-Caen G. e A., 1991, p. 285). La Direttiva 93/104, inoltre, occupandosi esclusivamente degli aspetti dell'organizzazione dell'orario che possono incidere sulla salute e sicurezza dei lavoratori, può considerarsi « in rapporto diretto » con la Direttiva-quadro 89/391 (Ricci G., 1996, p. 595). Si può allora fondatamente ritenere che la Corte abbia voluto dare un preciso segnale circa il proprio orientamento futuro nell'interpretazione della norma contestata: non a caso, infatti, nella sentenza viene ribadito più volte il fatto che l'art. 118A ha attribuito alla Comunità una competenza interna in materia di salute e sicurezza che ha una portata *autonoma*, non potendo considerarsi una deroga rispetto all'art. 100A (5). La conclusione, secondo la Corte, si desume sia dal diverso ambito di riferimento delle due norme, sia dalla considerazione della natura delle stesse. Quanto al primo profilo, si deve ritenere che la portata della norma dell'art. 118A sia più ampia rispetto a quella dell'art. 100A, n. 2, tanto da non potersi accogliere la tesi del Regno Unito, secondo la quale l'art. 118A consentirebbe solo l'adozione di direttive riguardanti gruppi di lavoratori ben individuati, come era avvenuto in precedenza con le « direttive particolari » emanate in materia di sicurezza e

#### note

(1) Corte di Giustizia, 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito v. Consiglio, in *LG*, 1997, 111 e ss., con commento di Pizzoferrato A. Il brano riportato si trova al punto 15 della motivazione.

(2) La definizione adottata dall'O.M.S., al contrario, era funzionale a garantire un campo d'intervento della stessa Organizzazione il più ampio possibile. Si v. Biscottini G., 1981, p. 80.

(3) L'avvocato generale sottolinea che « la nozione di ambiente di lavoro (*arbejdsmiljø*) nel diritto danese ha un'accezione molto ampia che abbraccia sia l'esecuzione del lavoro, le condizioni nel luogo di lavoro, sia l'attrezzatura tecnica e le sostanze e i materiali utilizzati. Così, la normativa danese non si limita ai provvedimenti classici relativi alla salute e alla sicurezza sul lavoro *stricto sensu*, ma comprende altresì misure riguardanti le ore di lavoro, i fattori psicologici, lo svolgimento del lavoro, la formazione all'igiene e alla sicurezza, la tutela dei giovani lavoratori e dei rappresentanti dei lavoratori per quanto riguarda il rischio di licenziamento e la salvaguardia delle condizioni di lavoro ».

(4) L'avvocato generale fa riferimento alla Direttiva 92/85/CEE, nella quale il mantenimento di un reddito durante il congedo di maternità « è considerato imprescindibile ai fini della salute della gestante ».

(5) Lo stesso avvocato generale, nelle sue conclusioni, aveva segnalato alla Corte l'importanza del ricorso del Regno Unito proprio per il fatto che per la prima volta veniva richiesta una pronuncia in via principale sull'art. 118A.

salute sui luoghi di lavoro. La Corte sottolinea che l'art. 118A riguarda i « lavoratori » in generale e pertanto la sua portata non può essere surrettiziamente limitata in base « ad una mera prassi del Consiglio », che « non può costituire un precedente che vincoli le istituzioni della Comunità in ordine alla scelta del fondamento giuridico corretto ». Qualche considerazione merita, a questo punto, il significato del termine « lavoratori » contenuto nell'art. 118A, sul quale si era soffermato l'avvocato generale nelle sue conclusioni, ritenendo che detto articolo si potesse applicare anche ai lavoratori autonomi « quando tale applicazione risulti necessaria per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti » (punto 30 delle conclusioni). La Corte evita di prendere posizione sulla questione, ma si può ritenere che l'art. 118A sia riferito esclusivamente ai lavoratori subordinati (6) quali destinatari del diritto alla salute e alla sicurezza nei confronti del datore di lavoro. Per i lavoratori autonomi il problema si pone solo nell'ipotesi in cui entrino in contatto con un'organizzazione produttiva, ma allora la loro posizione non è diversa da quella di qualunque altro soggetto che possa essere danneggiato dall'altrui attività pericolosa (7). Probabilmente l'avvocato generale alludeva all'obbligo di rispettare le norme di sicurezza anche per i lavoratori autonomi, ma la questione non ha nulla a che vedere con il termine « lavoratori » contenuto nell'art. 118A.

In ogni caso, la Corte ha riconosciuto alla norma un ambito di applicazione che impedisce di ritenere l'art. 118A una deroga rispetto all'art. 100A. L'adesione all'opinione dottrinale volta a dilatare al massimo la portata dell'art. 118A non poteva pertanto essere più esplicita. Quanto alla natura delle norme in esame, è implicita l'adesione alle conclusioni dell'avvocato generale, che aveva sottolineato come l'art. 100A, n. 2, rappresenti un'eccezione rispetto al principio di decisione a maggioranza qualificata e debba pertanto essere interpretato restrittivamente, essendo utilizzabile nei soli casi in cui l'oggetto dell'atto comunitario riguardi *esclusivamente* i diritti e gli interessi dei lavoratori dipendenti (8). Fra l'altro, la decisione a maggioranza qualificata consente un intervento più incisivo del Parlamento europeo nella procedura di adozione delle direttive (si v. Arrigo G., 1991, p. XVI e ss.), fatto che, secondo l'avvocato generale, deve essere valorizzato anche ampliando i casi in cui detto intervento è possibile.

Si tratta dunque di una decisione di enorme rilievo interpretativo, perché volta ad individuare « i limiti dell'azione comunitaria in materia di disciplina del lavoro », limiti per la verità tracciati con la massima latitudine.

E' a questo punto necessario chiedersi quali rapporti intercorrano tra gli artt. 100 e 100A da un lato, e 118A dall'altro. Secondo la Corte di Giustizia, la linea di confine tra misure che richiedono l'approvazione all'unanimità e misure per le quali può essere adottata la procedura di decisione a maggioranza qualificata va individuata esclusivamente in relazione allo *scopo* e al *contenuto* dell'atto da emanare (9).

Quanto al profilo relativo agli obiettivi dell'intervento comunitario, la Corte precisa che occorre aver riguardo allo *scopo principale* delle misure, in particolare in quei casi in cui un atto può incidere sia sul corretto funzionamento del mercato comune che sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. In tal modo la Corte corregge un po' il tiro rispetto alla posizione assunta con riguardo alla nozione di salute illustrata *supra*: non ogni intervento in materia di salute e sicurezza può basarsi sull'art. 118A, ma solo quello che incida principalmente sui beni tutelati. È dunque la prevalenza di un obiettivo rispetto all'altro che consente di individuare la base giuridica da utilizzare. Si tratta di un giudizio di particolare delicatezza, perché implica una valutazione largamente discrezionale; la Corte, tuttavia traccia alcune linee guida per l'interpretazione.

In primo luogo, la sentenza in commento mostra di valorizzare il preambolo della direttiva 93/104 (i « considerando »), sottolineando come risulti evidente l'intenzione di intervenire

note

(6) La Corte ha peraltro sempre mostrato di intendere in questo senso la nozione di « lavoratore », ad esempio nella giurisprudenza in materia di libera circolazione (sul punto si v. Rocella M., Treu T., 1995, p. 81; Göni Sein, 1996, p. 372). I diritti previsti dal Trattato sono stati estesi ai lavoratori autonomi solo in alcune occasioni e a condizioni ben precise (con riguardo alle prestazioni di sicurezza sociale si v. Andreoni A., 1996, p. 532).

(7) Tranne nel caso in cui sia la legge a prevedere l'estensione della responsabilità del datore di lavoro ai lavoratori autonomi. È il caso del D. Lgs. n. 626/94 che, dopo aver individuato come beneficiari della tutela i lavoratori subordinati e altri soggetti ad essi equiparati, detta una disciplina speciale per i lavoratori autonomi (art. 5).

(8) L'opinione era stata sostenuta, riscuotendo scarsi consensi, anche in dottrina. Si veda Vogel-Polsky, 1990, p. 227.

(9) L'affermazione è ricorrente nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. Si v., ad esempio, le sentenze 9 novembre 1995, causa C-426/93, Germania v. Consiglio, in *Racc.*, 1995, I, p. 3723; 7 luglio 1992, causa C-295/90, Parlamento v. Consiglio, in *Racc.*, 1992, I, p. 4193.

Giurisprudenza della  
Corte di Giustizia  
Cristina Alessi

solo sugli aspetti dell'organizzazione dell'orario che possono incidere sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Sotto questo profilo, il contenuto della direttiva è conforme alle premesse, tranne per ciò che riguarda la disposizione relativa al riposo domenicale (su cui si v. *infra*, par. 2.3.). Rispetto all'obiezione del Regno Unito, secondo il quale sarebbe mancata una dimostrazione scientifica del nesso salute/orario di lavoro, salvo che per il lavoro notturno, la Corte risponde che tale dimostrazione non è affatto necessaria, non potendo « l'azione legislativa della Comunità, in particolare nel settore della politica sociale, (...) essere circoscritta alle sole ipotesi suffragate da giustificazioni scientificamente dimostrate ». La conclusione è particolarmente significativa se posta in relazione ad un'altra osservazione della Corte, secondo la quale, una volta accertata la finalità di tutela della salute e della sicurezza, non possono avere ingresso considerazioni di natura economica (si v. Aparicio Tovar J., 1996, p. 568), perché occorre tener conto del « principio generale dell'adeguamento del lavoro all'essere umano ». Si tratta di una posizione che, oltre ad essere rispettosa dei principi generali rintracciabili nei « considerando » delle Direttive 89/391 e 93/104, rispecchia il dibattito in corso sul tempo di lavoro, che ha posto l'accento, anche a livello internazionale, sulla necessità di tutela delle esigenze di vita e di salvaguardia del tempo « liberato » (10) (si v., per tutti, Cester C., 1995). È allora difficile da comprendere il rifiuto di giustificare, in base alle esigenze suddette, la previsione in tema di riposo domenicale, anche se la precedente giurisprudenza della Corte poteva far prevedere l'adozione di una posizione di *self restraint* sul punto (v. *infra*, par. 2.3).

## 2.2. Sussidiarietà, proporzionalità e « prescrizioni minime ».

La sentenza della Corte di Giustizia si sofferma poi sull'interpretazione di alcuni principi fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario, sui quali esiste un ampio dibattito dottrinale. Si può anticipare fin d'ora che la Corte assume, rispetto ai principi suddetti, una posizione in linea con il suo riconosciuto attivismo « nel tentativo di estendere le competenze comunitarie » (García-Perrote Escartin I., 1996, p. 112).

Com'è noto, il principio di sussidiarietà stabilisce che la Comunità può intervenire nei settori che non sono di sua competenza esclusiva « 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 » (art. 3B TCE). La norma individua un criterio di ripartizione dei poteri tra Comunità e Stati membri (Arrigo G., 1996, p. 242; D'Antona M., 1994, p. 567) che è il risultato (anche in questo caso) di un compromesso ed ha una rilevanza politica prima che giuridica (Treu T., 1991, p. 15); la sua applicazione comporta, infatti, da un lato una valutazione di opportunità dell'intervento della Comunità e, dall'altro, la limitazione di detto intervento alla fissazione di obiettivi, con la conseguente piena libertà degli Stati di individuare i mezzi necessari per raggiungerli (Tesaurò G., 1995, p. 76; Roccella M., Treu T., 1995, p. 25).

Nel ricorso, il Regno Unito aveva sostenuto, pur non invocando la violazione del principio di sussidiarietà come autonomo motivo di annullamento, che il Consiglio non aveva adeguatamente giustificato la necessità di intervenire in materia di orario di lavoro a livello comunitario. Sulla questione, la Corte dà una risposta che, con tutta probabilità, segnerà il futuro della politica sociale europea: la prospettiva dell'armonizzazione nel progresso, qual è quella indicata dall'art. 118A, richiede *necessariamente* un intervento di dimensioni comunitarie. In altre parole, una volta individuata la base giuridica di un atto nell'art. 118A, non ci può essere spazio per valutazioni attinenti alla violazione del principio di sussidiarietà, perché la legittimità dell'azione è *in re ipsa*. La conseguenza di tale interpretazione è che la decisione del Consiglio di intervenire in una materia per la quale il Trattato prevede l'armonizzazione non è sindacabile sotto il profilo dell'opportunità, perché sia l'*an* che il *quomodo* dell'intervento implicano valutazioni assolutamente discrezionali.

La posizione in parola non mancherà di dar vita ad un dibattito esteso anche ad altri settori di intervento della Comunità, perché il principio è potenzialmente applicabile a *tutte* le materie per le quali il Trattato prevede, appunto, l'armonizzazione. Si può solo osservare

note

(10) Si tratta di esigenze valorizzate anche dalla Corte costituzionale italiana, nella ormai celeberrima sentenza sui limiti all'utilizzo di clausole elastiche nel *part-time*. Si v. Corte Cost. 11 maggio 1992, n. 210, in *FI*, 1992, I, p. 3232, con nota di Alaimo A.

come la Corte dimostri scarsa (se non nessuna) fiducia nella possibilità per gli Stati membri di raggiungere spontaneamente l'armonizzazione, in linea con le indicazioni già emerse nel dibattito dottrinale (11) (Roccella M., Treu T., 1995, p. 29; Arrigo G., 1996, p. 257).

Il Regno Unito contestava inoltre la violazione del principio di proporzionalità, in quanto le disposizioni della Direttiva 93/104 non sarebbero « prescrizioni minime » ai sensi dell'art. 118A, ma garantirebbero un elevato livello di tutela. La Corte ricorda che l'accertamento del rispetto del principio suddetto comporta semplicemente la verifica dell'idoneità dei mezzi utilizzati a conseguire lo scopo perseguito e la non « eccessività » dei primi rispetto al secondo. Ciò non significa affatto che la tutela prevista dall'atto comunitario debba arrestarsi ad un livello minimale: si tratta, anche in questa ipotesi, di un apprezzamento discrezionale del Consiglio, rispetto al quale « il controllo giurisdizionale (...) deve limitarsi ad esaminare se esso non sia inficiato da errore manifesto o sviamento di potere o se l'istituzione in questione non abbia manifestamente oltrepassato i limiti della sua discrezionalità » (punto 58 della motivazione). La posizione della Corte sul punto è ormai consolidata (si v. Arrigo G., 1996, p. 247 e giurisprudenza ivi citata), cosicché si può ritenere che raramente verranno censurati interventi comunitari per violazione del principio di proporzionalità. Quel che è certo è che non può considerarsi viziata dalla violazione di tale principio la Direttiva 93/104, che la dottrina non ha esitato a definire « di basso profilo » (Ricci G., 1996, p. 595) proprio per l'estrema flessibilità del suo contenuto e per le innumerevoli deroghe concesse agli Stati membri. Alle lamentele del Regno Unito, « allievo » più che mai « indisciplinato » (Lyon-Caen G., 1994), sulle presunte rigidità della direttiva si può rispondere con le parole dell'avvocato generale: « non si tratta beninteso di una flessibilità totale. Tuttavia, una caratteristica insita in ogni normativa in materia di salute e sicurezza è che la flessibilità nella sua applicazione non può essere infinita, salvo privarla di ogni efficacia rispetto all'obiettivo per il quale è stata adottata » (12). Fra l'altro, l'opposizione del Regno Unito alla direttiva è stata oggetto di critica da parte della stessa dottrina inglese, che l'ha ritenuta una « tempesta in una tazzina » proprio per il contenuto estremamente limitato della disciplina comunitaria (Adams E., Nazerali J., 1996, p. 246). Strettamente connesso con il principio di proporzionalità è il significato della locuzione « prescrizioni minime » contenuta nell'art. 118A: secondo il Regno Unito, infatti, la norma limiterebbe l'intervento comunitario al minimo comune denominatore, ovvero al più basso livello di tutela fissato dai diversi Stati membri. L'opinione, che risulta diffusa anche in dottrina (Martin P., 1994, p. 616; Santoni F., 1994, p. 19), non pare però giustificata dalla stessa lettera dell'art. 118A che prevede « l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti » nel settore della salute e della sicurezza dei lavoratori (Aparicio Tovar J., 1996, p. 568). Non si riesce a capire, infatti, quale significato possa avere, nell'indicata prospettiva, un intervento limitato in tal modo: si tratterebbe, in realtà, di una semplice « ricognizione dell'esistente », perché non imporrebbe a nessuno Stato la benché minima modifica della propria legislazione in materia. La Corte opta decisamente per un'interpretazione « progressista », là dove precisa che la Comunità può ben porsi come obiettivo il raggiungimento di un alto livello di tutela; in quest'ottica « prescrizioni minime » significa semplicemente che gli Stati membri possono introdurre o mantenere un *livello di tutela più elevato* rispetto a quello imposto dalla direttiva, considerato anche il fatto che quest'ultima « non costituisce una giustificazione per il regresso del livello generale di protezione dei lavoratori » (art. 18.3. Direttiva 93/104).

### 2.3. La questione del riposo domenicale.

Come si è già accennato, l'unica disposizione della Direttiva 93/104 ritenuta non conforme agli obiettivi di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, e pertanto annullata, è

note

(11) La stessa sfiducia si incontra nelle conclusioni dell'avvocato generale, che ritiene addirittura « illusorio attendere dai soli Stati membri la realizzazione dell'armonizzazione auspicata, poiché questa presuppone necessariamente un'azione di dimensioni sovranazionali » (punto 129).

(12) Punto 142 delle conclusioni dell'avvocato generale. A leggere le obiezioni del Regno Unito sulla assoluta ininfluenza dell'orario di lavoro sulla salute dei lavoratori viene da pensare che il modello di riferimento sia quello descritto da Hermann Hesse in *Viaggio in India*: « Qui non esiste domenica, non esiste notte; il lavoro procede all'infinito, apparentemente senza pause, mai in modo nervoso e esagerato, sempre con serenità e buona volontà » (*Breviario per l'estate*, Marcos y Marcos, Milano, 1992, p. 13).

**Giurisprudenza della  
Corte di Giustizia**  
Cristina Alessi

quella dell'art. 5, comma 2°, che prevedeva la coincidenza *in linea di principio* della giornata di riposo settimanale con la domenica. La Corte, pur rilevando che la norma era strutturata in modo da lasciare intatta la discrezionalità degli Stati membri, ha ritenuto che « il Consiglio ha omesso di spiegare per quale motivo la domenica, come giorno di riposo settimanale, presenterebbe un nesso più importante con la salute e la sicurezza dei lavoratori rispetto ad un altro giorno della settimana ». In effetti, la previsione del riposo domenicale non è direttamente collegabile con la tutela della salute come quella relativa al riposo settimanale (si v. Roccella M., 1997, p. 28); secondo la dottrina italiana, ad esempio, il riposo domenicale risponde « ad un'esigenza elementare della vita associata » (Ichino P., 1987, p. 154), qual è quella di « godere del tempo libero nel giorno dedicato al riposo dalla stragrande maggioranza dei cittadini » (Ballestrero M.V., 1980, p. 632), oltre che ad esigenze connesse alla vita religiosa. Proprio tali finalità, peraltro, avrebbero potuto spingere la Corte di Giustizia a considerare legittima la previsione, da un lato facendo leva sul concetto di « benessere sociale » che aveva ritenuto rientrante nella nozione di « salute » ai sensi dell'art. 118A, dall'altro lato dando maggior rilievo al fatto che la norma consentiva agli Stati membri di prevedere un giorno di riposo diverso, o anche di non indicarne nessuno in particolare, salvaguardando così le diverse tradizioni nazionali. Le ragioni del rifiuto di ammettere, da parte della Comunità, una « preferenza » per un giorno di riposo settimanale piuttosto che per un altro possono forse rintracciarsi nella giurisprudenza della Corte in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali.

Com'è noto, la questione del riposo domenicale è finora stata presa in esame sotto il profilo dell'eventuale contrasto con l'art. 30 del Trattato, che vieta agli Stati membri l'adozione di misure di effetto equivalente alle restrizioni all'importazione. Le normative nazionali sottoposte al vaglio della Corte di Giustizia riguardavano quasi sempre l'obbligo della chiusura domenicale degli esercizi commerciali, mentre in un caso si trattava proprio del divieto di lavoro domenicale previsto da una legge francese.

La Corte ha sviluppato il suo pensiero in tema di misure di effetto equivalente attraverso tappe successive (sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte si v. Roccella M., 1997, p. 85 e ss.), di cui l'ultima è rappresentata dalla sentenza *Keck* (13), che ha definitivamente escluso che l'art. 30 del Trattato possa essere applicato alle normative nazionali disciplinanti particolari modalità di vendita dei prodotti, purché esse valgano per tutti gli operatori economici interessati e siano indistintamente applicabili ai prodotti nazionali e a quelli provenienti dagli altri Stati comunitari. Nelle pronunce precedenti in tema di lavoro domenicale la Corte, pur non escludendo in linea di principio la violazione dell'art. 30 del Trattato, aveva tuttavia ritenuto che le disposizioni nazionali riguardanti la chiusura degli esercizi commerciali nei giorni festivi o il divieto di lavoro domenicale fossero « espressione di determinate scelte politiche ed economiche, in quanto (...) intese a garantire una ripartizione degli orari di lavoro e di riposo rispondente alle peculiarità socio-culturali nazionali o regionali la cui valutazione spetta, nella fase attuale del diritto comunitario, agli Stati membri » (14). Questa affermazione consente di comprendere in qualche modo l'attuale orientamento della Corte in materia di riposo domenicale: la scelta relativa all'individuazione del giorno della settimana dedicato al riposo deve essere lasciata all'assoluta discrezionalità degli Stati membri. La Comunità, insomma, non può intervenire neppure dando un'indicazione *in linea di principio*, perché in ogni caso tale indicazione avrebbe il significato di un'opzione a favore di una delle soluzioni possibili. La prospettiva « astensionista » è del resto adottata anche in altri atti internazionali: la Carta Sociale Europea del 1961, ad esempio, prevede l'obbligo delle Parti contraenti di « assicurare un riposo settimanale coincidente per quanto possibile con il giorno della settimana riconosciuto come giorno di riposo dalla tradizione o dagli usi del Paese o della religione » (art. 2, punto 5). Si può allora ritenere che l'annullamento dell'art. 5, n. 2, della Direttiva 93/104, che lascia comunque fermo il principio del riposo settimanale previsto dal n. 1 dello stesso articolo, sia in realtà una sorta di « premio di consolazione » offerto al Regno Unito a fronte

#### note

(13) Corte di Giustizia 24 novembre 1993, cause riunite C-267 e C-268/91, Francia v. Keck e Mithouard, in *FI*, 1994, IV, p. 329 e ss. Le ragioni del mutamento di indirizzo della Corte sono delineate nelle conclusioni dell'avvocato generale G. Tesouro, riportate in calce alla sentenza. La nuova posizione espressa in *Keck* è stata oggetto di forti riserve in dottrina: si v., ad esempio, Weatherill, 1996.

(14) Corte di Giustizia 23 novembre 1989, causa C-145/88, *Torfaen Borough Council v. B & Q plc*, in *Racc.*, 1989, I, p. 3851 e ss., e Corte di Giustizia 28 febbraio 1991, causa C-312/89, *Union départementale des syndicats Cgt de l'Aisne v. SIDEF -Conforama e altri*, in *Racc.*, 1991, I, p. 997 ss.

del rigetto di tutte le altre contestazioni. La cancellazione della disposizione citata, infatti, oltre ad essere in linea con la precedente giurisprudenza della Corte, non ha alcun effetto di rilievo per gli Stati membri (15), che restano liberi (come prima: si v. Ricci G., 1996, p. 602) di stabilire quale sia il giorno « privilegiato » da dedicare al riposo.

Giurisprudenza della  
Corte di Giustizia  
Cristina Alessi

---

### 3. La sentenza 12 dicembre 1996, cause C-74/95 e C-129/95.

---

#### 3.1. La Direttiva 90/270 sul lavoro ai videoterminali e la nozione di « lavoratore ».

---

La seconda sentenza in commento riguarda la conformità del D.Lgs. n. 626/94 alle prescrizioni della Direttiva 90/270, ed investe questioni sulle quali la dottrina italiana aveva già assunto posizioni critiche. Com'è noto, l'art. 51 del D.Lgs. n. 626, nel testo modificato dal D.Lgs. n. 242/96, definisce « lavoratore », ai fini dell'applicazione delle disposizioni successive, colui « che utilizza una attrezzatura munita di videoterminale in modo sistematico ed abituale, per almeno quattro ore consecutive giornaliere, dedotte le interruzioni di cui all'art. 54, per tutta la settimana lavorativa ». Secondo la dottrina, detta definizione renderebbe gli obblighi specifici previsti dal D.Lgs. rilevanti in un numero estremamente limitato di casi, oltre a facilitare manovre elusive attraverso la suddivisione delle ore lavorative nella giornata in periodi inferiori ciascuno a quattro ore (Dubini R., 1996, p. 1600; Brignone A., 1994, p. 3230; Salsi E., 1996, p. 76). Gli stessi dubbi sono alla base del rinvio pregiudiziale della Pretura circondariale di Torino (16), proposto in seguito all'apertura di un procedimento penale diretto ad accertare eventuali violazioni del D.Lgs. n. 626/94 da parte della Telecom Italia. Quest'ultima infatti, secondo quanto risulta dalla descrizione dei fatti contenuta negli atti di causa, avrebbe organizzato gli orari di lavoro in modo tale che alcuni lavoratori utilizzassero il videoterminale per tutta la settimana lavorativa, ma per meno di quattro ore consecutive giornaliere, altri lavoratori invece per più di quattro ore consecutive giornaliere, ma non per tutta la settimana lavorativa. Il Pretore ha ritenuto allora necessario l'intervento della Corte di Giustizia per verificare se la corretta interpretazione della Direttiva 90/270 permettesse di far rientrare le ipotesi menzionate nel suo campo di applicazione. Nell'occasione, si è anche richiesto il giudizio della Corte sulla conformità alla direttiva comunitaria di altre disposizioni del D.Lgs. n. 626/94 relative agli addetti ai videoterminali, quali quelle riguardanti le pause obbligatorie e le visite mediche periodiche (su cui si v. *infra*, par. 3.2.).

La prima osservazione che si può svolgere con riguardo al rinvio pregiudiziale *de quo* è che esso pare avere più il contenuto di un ricorso per inadempimento: è la stessa Corte di Giustizia ad osservarlo, ricordando al giudice italiano che il suo compito istituzionale, in un procedimento *ex art. 177* del Trattato, è solo quello di fornire la corretta interpretazione del diritto comunitario (si v. Roccella M., Treu T., 1995, p. 57), e non di valutare la conformità del diritto interno a quello comunitario. La risposta della Corte in tal senso, comunque, è ormai di stile (17), anche se poi, nella sostanza, la decisione è impostata proprio in termini di conformità o meno della norma nazionale al diritto comunitario (sul punto si v. Tesaro G., 1995, p. 197). L'impressione è che il Pretore intendesse *provocare* un ricorso per inadempimento, anche perché, come si vedrà meglio in seguito, la pronuncia della Corte circa l'esatta interpretazione della direttiva non avrebbe potuto avere l'effetto di aggravare la responsabilità penale dell'interessato, e pertanto la questione si sarebbe potuta addirittura considerare irrilevante. In effetti, l'avvocato generale ha precisato, nelle sue conclusioni che non era necessario che la Corte di Giustizia si pronunciasse in dettaglio « su ciascuno degli articoli della direttiva che formano oggetto della domanda pregiudiziale », proprio a causa della « impossibilità per le direttive di determinare o aggravare responsabilità pena-

note

---

(15) È per questo motivo che sembrano perlomeno eccessivi i titoli dati ai primi commenti alla sentenza della Corte, come « *Via libera alla domenica lavorativa* » (*Italia Oggi*, 13 dicembre 1993), o « *Soppresso il riposo domenicale* » (*LG*, 1997, p. 11).

(16) Il rinvio pregiudiziale era stato disposto anche dalla Procura della Repubblica presso la medesima Pretura circondariale, ma la Corte lo ha dichiarato irricevibile perché la Procura non può essere considerata « giurisdizionale » ai sensi dell'art. 177 del Trattato.

(17) Si v., per tutte, Corte di Giustizia 27 ottobre 1993, causa C-338/91, *Steenhorst - Neerings*, in *Racc.*, 1993, I, p. 5475.

**Giurisprudenza della  
Corte di Giustizia**  
Cristina Alessi

li » (18). La Corte, tuttavia, non ha accolto l'invito, e ha svolto con estrema chiarezza il suo ruolo di interprete privilegiato del diritto comunitario.

Rispetto alla questione relativa alla definizione di « lavoratore » adottata dalla Direttiva 90/270, la Corte, contrariamente a quanto proposto dall'avvocato generale (19), ha ritenuto che spetti al legislatore nazionale stabilire cosa debba intendersi con l'espressione « utilizzare regolarmente durante un periodo significativo del lavoro normale » un'attrezzatura munita di videoterminale. Sono state in tal modo deluse le aspettative di chi (Salsi E., 1996, p. 76; Dubini R., 1996, p. 1600; Gherardi G., Violante F.S., 1996, p. 13) aveva denunciato la contrarietà della definizione del D.Lgs. n. 626/94 alla direttiva comunitaria. La Corte ritiene infatti che, dato il carattere vago dell'espressione contenuta nell'art. 2, lett. c), della Direttiva 90/270, « occorre riconoscere agli Stati membri, nell'adozione dei provvedimenti di trasposizione, un ampio potere discrezionale che, alla luce del principio della previsione legale dei reati e delle pene (...), impedisce in ogni caso che le autorità nazionali competenti facciano riferimento alle pertinenti disposizioni della direttiva qualora esse intendano avviare procedimenti penali nella materia disciplinata dalla direttiva ». L'adozione di una simile posizione di *self restraint* risulta però di difficile comprensione, se si considera che spesso la Corte ha avocato a sé il potere di definire il significato di espressioni « vaghe » contenute in atti comunitari, al fine di uniformarne l'interpretazione all'interno degli Stati membri (20). Può darsi che in questo caso la preoccupazione di non aggravare la responsabilità penale prevista dal D.Lgs. n. 626/94 abbia avuto un ruolo determinante, anche perché la Corte non si è pronunciata sulla rilevanza del « periodo di quattro ore consecutive trascorse davanti ad un videoterminale ogni giorno della settimana, eccetto un giorno » (21). Tuttavia, la decisa opzione a favore della discrezionalità degli Stati membri nella fissazione del periodo « rilevante » ai fini della Direttiva 90/270 non pare lasciar spazio a futuri ripensamenti. Eppure, una diversa soluzione avrebbe potuto essere ricavata sia dall'incidenza dell'orario di lavoro sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori affermata in generale nella sentenza 84/94, sia dalla considerazione che l'esposizione ad un rischio specifico, come quello derivante dal lavoro al videoterminale, richiede senza dubbio interventi limitativi più incisivi rispetto alla vaga definizione della direttiva. Un'indicazione in tal senso poteva trarsi dalla posizione assunta dall'Organizzazione Mondiale della Sanità riguardo all'opportunità di « non eccedere nell'uso quotidiano del videoterminale per più del 50% del tempo di lavoro » (si v. Salsi E., 1996, p. 77).

In Italia si è proposto, in sede di discussione del D.Lgs. n. 626, di eliminare dall'art. 51, lett. c), il riferimento alla continuità delle quattro ore richieste per l'applicazione delle cautele previste dai successivi articoli (ne dà conto Baglione T., 1995, p. 124), il che avrebbe permesso di risolvere anche la contraddizione, rilevata in dottrina (Salsi E., 1996, p. 76), tra l'art. 54, che prevede la pausa obbligatoria dopo 120 minuti di lavoro al videoterminale, e lo stesso art. 51. Una soluzione di questo tipo, inoltre, sarebbe stata rispettosa del principio di determinatezza della fattispecie penale, che risulterebbe invece violato se si facesse riferimento alla sola definizione della Direttiva 90/270 (si v. *infra*, par. 3.3.). L'orientamento qui sostenuto, tuttavia, non ha trovato riscontro nella posizione espressa in proposito dal Ministero del Lavoro con la Circolare n. 102/95 (22), che si è limitata a ribadire che l'art. 51 « definisce automaticamente il campo di applicazione soggettivo di tutto il titolo ». Certo, era difficile staccarsi da una lettera della legge così precisa, al limite della pignoleria; ma un po' di flessibilità in una materia tanto delicata non avrebbe guastato. In realtà è mancata del tutto la volontà di intervenire sul punto: l'opportunità, invero, era stata offerta dal D.Lgs.

#### note

(18) Punti 71 e 72 delle conclusioni.

(19) L'avvocato generale aveva infatti chiesto alla Corte di dichiarare che la nozione di lavoratore ai sensi dell'art. 2, Direttiva 90/270, fosse applicata a « coloro che lavorano abitualmente davanti a tali videoterminali per quattro ore al giorno, anche qualora ciò non accada per tutti i giorni della settimana lavorativa. Essa può essere altresì applicata a coloro che lavorano tutti i giorni della settimana con detti videoterminali, ma non necessariamente per quattro ore consecutive ». Secondo l'avvocato generale, inoltre, avrebbe dovuto essere lasciata all'apprezzamento discrezionale del giudice la decisione circa la rilevanza del periodo di esposizione al videoterminale.

(20) Si può pensare, ancora una volta, al concetto di « lavoratore », ma anche alla nozione di trasferimento d'azienda, sulla quale si è formata una copiosa giurisprudenza.

(21) La proposta di considerare rilevante il periodo indicato proveniva dalla Commissione e dal Governo austriaco, che aveva presentato osservazioni scritte nel procedimento. Il Governo italiano non è invece intervenuto nella causa.

(22) In *DPL*, 1995, p. 2420 e ss.

n. 242/96, con il quale si è provveduto a precisare alcuni aspetti, tutto sommato marginali, ma si è lasciata intatta una definizione che era stata fortemente criticata dalla dottrina.

Giurisprudenza della  
Corte di Giustizia  
Cristina Alessi

### 3.2. Le visite mediche periodiche e l'adeguamento dei posti di lavoro.

Il Pretore di Torino ha inoltre richiesto alla Corte di Giustizia l'interpretazione dell'art. 9, nn. 1 e 2, della Direttiva 90/270, allo scopo di valutarne la corretta trasposizione nel nostro ordinamento, avvenuta tramite l'art. 55 del D.Lgs. n. 626/94 (23). Secondo la Corte, la Direttiva 90/270 non consente di limitare l'obbligo di effettuare le visite periodiche degli occhi e della vista ad alcuni gruppi di soggetti, perché la disposizione dell'art. 9 prevede che dette visite debbano essere effettuate nei confronti di tutti i lavoratori ai sensi dell'art. 2, lett. c). In effetti, la direttiva è molto chiara in proposito, tanto che probabilmente non sarebbe stato neppure necessario l'intervento della Corte; è questo uno dei motivi che fanno ritenere che il Pretore abbia avuto l'intenzione di provocare un ricorso per inadempimento da parte della Commissione (si v. *supra*, par. 3.1.), segnalando alla Corte tutti i punti in cui la normativa italiana si discosta dalla direttiva. Non si può dunque ritenere conforme alla disciplina comunitaria la limitazione delle visite periodiche ai soli lavoratori « idonei con prescrizioni » o ultraquarantacinquenni, prevista dall'art. 55, D.Lgs. n. 626/94. L'incongruità della disposizione in parola era stata segnalata anche in dottrina (Mascheroni E., 1996, p. 240), pur senza rilevarne espressamente il contrasto con la direttiva CEE. Per altri aspetti, tuttavia, la normativa italiana supera il contenuto della direttiva; ci si riferisce qui all'estensione della visita anche alle eventuali malformazioni strutturali del lavoratore (Mascheroni E., 1996, p. 229; Salsi E., 1996, p. 78) che possono sconsigliare l'adibizione ad un'attività sedentaria come quella al videoterminale. Resta il fatto che il legislatore anche in questo caso ha perso l'occasione di adeguare la norma dell'art. 55 alle prescrizioni della direttiva al momento dell'emanazione del D.Lgs. n. 242/96.

Quanto all'esame oculistico di cui all'art. 9, n. 2, della direttiva, La Corte di Giustizia precisa che l'obbligo di effettuarlo può derivare dai risultati sia della visita preventiva che di quella periodica. Anche con riguardo a questo aspetto il Pretore di Torino aveva ritenuto l'art. 55 del D.Lgs. n. 626/94 contrastante con la direttiva CEE, perché pare limitare l'obbligo *de quo* ai soli casi in cui sia l'esame *preventivo* della vista a manifestarne la necessità. In realtà, era forse possibile pervenire al medesimo risultato in via interpretativa, considerando l'espressione « visita medica » di cui al primo comma dell'art. 55 riferibile anche alla visita di controllo richiesta dal terzo comma. Non c'è dubbio, comunque, che la decisione della Corte debba essere tenuta in considerazione dal giudice italiano, e se è vero che ciò non può portare in ogni caso all'aggravamento della responsabilità penale del datore di lavoro, resta ferma la responsabilità dello Stato per l'inadempimento degli obblighi comunitari.

L'ultimo profilo di contrasto tra la normativa comunitaria e il D.Lgs. n. 626/94 è anche l'unico che sia stato risolto (sia pure parzialmente, come si vedrà) con l'introduzione del D.Lgs. n. 242/96. Il Pretore chiedeva alla Corte di chiarire se l'adeguamento dei posti di lavoro comportanti l'uso di un videoterminale deve ritenersi riferito a tutto il contenuto dell'allegato alla Direttiva 90/270 o possa riguardare le sole prescrizioni relative alle « attrezzature ». La Corte, com'era ovvio, non esita a rispondere che gli artt. 4 e 5 della direttiva « riguardano indistintamente tutte le prescrizioni enunciate nei tre capi del detto allegato, intitolati rispettivamente "Attrezzature", "Ambiente" e "Interfaccia elaboratore/uomo" ». La richiesta del Pretore di Torino era motivata dal fatto che l'art. 58 del D.Lgs. n. 626/94 fa riferimento alle « prescrizioni dell'allegato VII » che, fino all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 242/96, riguardavano esclusivamente le « attrezzature ». La Circolare n. 102/95 del Ministero del lavoro aveva però precisato che l'omissione era dovuta ad un errore materiale, e aveva provveduto a riportare la parte mancante « in quanto utile termine di riferimento, soprattutto con riguardo agli aspetti ergonomici, ai fini della valutazione del rischio e della

note

(23) La norma italiana prevede l'obbligo di effettuare una visita medica prima dell'adibizione dei lavoratori, individuati dall'art. 51, al videoterminale e la sottoposizione ad esami specialistici qualora tale visita ne manifesti la necessità. I lavoratori, in seguito alla visita preventiva, vengono classificati in « idonei, con o senza prescrizioni » e « non idonei »; i lavoratori « idonei con prescrizioni » e i lavoratori ultraquarantacinquenni sono sottoposti a visite di controllo con periodicità almeno biennale.

**Giurisprudenza della  
Corte di Giustizia**  
Cristina Alessi

individuazione delle relative misure di prevenzione » (24). Il D.Lgs. n. 242/96 ha poi, come si è detto, colmato la lacuna, completando il quadro della tutela per gli addetti ai videoterminali. Secondo la dottrina, le prescrizioni dell'allegato VII sono tutt'altro che « minime », tanto che « è estremamente difficile immaginare quali possano essere le misure « ulteriori » eccedenti la dettagliatissima elencazione » contenuta nel medesimo allegato (Mascheroni E., 1996, p. 241). In realtà, alcune delle espressioni utilizzate del legislatore sono piuttosto generiche (25) e necessitano di un costante adeguamento all'evoluzione della tecnica, secondo il principio della « massima sicurezza tecnologicamente fattibile » accolto sia dall'art. 2087 c.c. che dal D.Lgs. n. 626/94. La Corte di Giustizia si è peraltro preoccupata di sottolineare che gli obblighi previsti dall'allegato alla direttiva (di cui l'allegato VII costituisce la fedele riproduzione) « sono complementari e mirano a garantire che un determinato posto di lavoro risponda ad un livello *minimo* di sicurezza e di tutela » (punto 38 della motivazione).

Rispetto poi al problema dell'individuazione dei posti di lavoro da adeguare alle prescrizioni dell'allegato alla Direttiva 90/270, la Corte di Giustizia ritiene che gli artt. 4 e 5 si riferiscano a tutti i posti di lavoro che comportino l'uso di un videoterminale, anche se non sono occupati da un « lavoratore » ai sensi dell'art. 2, lett. c). Le disposizioni della direttiva, in altre parole, possono essere suddivise in due gruppi: il primo, comprendente gli artt. 3, 4 e 5, riguarda tutti i posti di lavoro, e pertanto tutti i lavoratori, che utilizzino un videoterminale; il secondo, formato dagli artt. 6 e ss., contiene disposizioni specifiche per i (soli) lavoratori individuati dall'art. 2, lett. c).

L'orientamento espresso dalla Corte è contrario non tanto alla lettera della legge italiana, quanto all'interpretazione datane dal Ministero del Lavoro con la famigerata Circolare n. 102/95. Secondo detta circolare, infatti, l'adeguamento avrebbe dovuto avvenire solo se i posti di lavoro di cui all'art. 51, lett. b), del D.Lgs. n. 626/94, fossero stati occupati dai « lavoratori » ai sensi dello stesso articolo, lett. c). Una simile limitazione non era però consentita dalla formulazione dell'art. 58, che si riferisce esclusivamente alla definizione di « posto di lavoro » dell'art. 51, lett. b), nella quale non si fa menzione della durata dell'esposizione al videoterminale. L'equivoco è nato probabilmente dall'accostamento, nell'art. 58, all'espressione *posti di lavoro* del participio passato « utilizzati »: secondo la circolare, detto participio sottintende « dai lavoratori individuati dall'art. 51, lett. c) », mentre può ritenersi che esso vada letto piuttosto nel senso di « esistenti » o « messi in servizio », come si esprime il corrispondente articolo della Direttiva 90/270. Una diversa interpretazione può inoltre portare a risultati paradossali: perché mai un lavoratore addetto al videoterminale per meno di quattro ore continuative non dovrebbe aver diritto a un'illuminazione sufficiente, ad un sedile comodo, ecc.? È bene tener conto, infatti, che la definizione dell'art. 51, lett. c), permette l'adibizione al videoterminale per più di sette ore al giorno, purché accortamente suddivise, senza obbligare il datore di lavoro a porre in essere le cautele di cui agli artt. 53-57. Escludere anche l'applicazione delle disposizioni relative all'adeguamento dei posti di lavoro sembra davvero troppo.

---

### 3.3. L'interpretazione conforme alla direttiva e la responsabilità penale.

---

La Corte di Giustizia si è pronunciata, infine, sul rapporto tra una direttiva comunitaria ed una norma interna assistita da sanzione penale che di quella direttiva costituisca la trasposizione. Il problema, com'è intuitivo, è della massima delicatezza, perché si tratta di stabilire se il giudice nazionale, interpretando una norma interna in senso conforme alla direttiva, possa aggravare la responsabilità dell'imputato.

La Corte aveva avuto modo di esprimere la sua posizione rispetto al caso in cui il diritto comunitario risulta più favorevole del diritto interno, concludendo sempre per la necessaria disapplicazione della norma penale contrastante con una direttiva comunitaria (26). La soluzione è stata accolta anche dalla dottrina italiana, perlomeno con riguardo alle norme

note

---

(24) Il Pretore di Torino non era però in grado di conoscere la posizione del Ministero, poiché il rinvio pregiudiziale è stato disposto in data 18 aprile 1995, mentre la circolare è datata 7 agosto 1995.

(25) Si pensi, ad esempio, alle espressioni « illuminazione sufficiente » (punto 2.a), livelli trascurabili » (punto 2.f), « umidità soddisfacente » (punto 2.g), « *software* adeguato alle mansioni » (punto 3.a).

(26) Corte di Giustizia 8 ottobre 1987, causa C-80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, in *Racc.*, 1987, I, p. 3969; Corte di Giustizia 23 febbraio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, *Bordessa e altri*, in *Racc.* 4, 1995, I, p. 361.

previste dai regolamenti comunitari (Mantovani F., 1992, p. 953, testo e nota 57), ma manifestando qualche incertezza circa le direttive (si v., per la soluzione affermativa, Fiandaca G., Musco E., 1995, pp. 62-63; *contra* Antolisei F., 1991, p. 66, testo e nota 28). Con la sentenza in commento, la Corte aggiunge un altro tassello all'orientamento *de quo*, precisando che l'obbligo del giudice nazionale di riferirsi alla direttiva nell'interpretare le norme interne « incontra i suoi limiti, in particolare nel caso in cui siffatta interpretazione abbia l'effetto di determinare o aggravare, in base alla direttiva ed indipendentemente da una legge adottata per la sua attuazione, la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni » (punto 24 della motivazione). La massima costituisce l'applicazione nell'ambito del diritto penale del principio secondo il quale una direttiva comunitaria non può creare obblighi in capo ai singoli (27) (si v. Roccella M., Treu T., 1995, p. 65). Una diversa interpretazione, secondo la Corte, contrasterebbe con il principio di legalità (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) che « fa parte dei principi generali del diritto poiché si trova alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri ».

La decisione in esame è particolarmente importante, perché chiarisce quale sia l'efficacia in materia penale di una direttiva che *sia già stata trasposta* nell'ordinamento interno, mentre la giurisprudenza precedente si riferiva a casi in cui uno Stato membro risultava inadempiente all'obbligo di adeguamento. Come fa notare l'avvocato generale, era necessaria una precisa presa di posizione sul punto, anche per « evitare il moltiplicarsi di questo tipo di domande pregiudiziali nell'ambito di procedimenti penali analoghi a quello di cui trattasi » (28). Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dunque, allorché una direttiva sia stata trasposta nell'ordinamento nazionale, essa deve essere tenuta in considerazione dal giudice ai fini dell'interpretazione della norma interna: tuttavia, l'obbligo di interpretazione conforme incontra un limite nel caso in cui le disposizioni, nazionale e comunitaria, siano tra loro assolutamente inconciliabili (Roccella M., 1997, p. 48). In questa ipotesi, infatti, l'applicazione della norma comunitaria in luogo di quella nazionale consentirebbe allo Stato di giovare del suo stesso inadempimento, opponendo ai singoli la previsione di una direttiva non correttamente trasposta. In materia penale, dunque, l'inconciliabilità tra la norma comunitaria e quella nazionale è idonea a paralizzare la pretesa punitiva dello Stato (29); come si è detto, si tratta semplicemente dell'applicazione in tale ambito del principio dell'efficacia diretta (solo) verticale delle direttive (Roccella M., 1997, p. 72 e ss.). La soluzione appare equilibrata e rispondente ai principi generali del diritto, oltre che delle competenze della Comunità europea in materia penale (si v. Mantovani F., 1992, p. 952). Tra l'altro, il riferimento alla Direttiva 90/270 ai fini dell'individuazione delle fattispecie criminali previste dal D.Lgs. n. 626/94, avrebbe finito, almeno in un caso, per contrastare con il principio di determinatezza: si pensi, ad esempio, alla nozione di « lavoratore » di cui si è discusso. Se fosse stato possibile ricorrere alla definizione della direttiva per accertare la violazione degli obblighi del datore di lavoro, il giudice avrebbe avuto piena discrezionalità nello stabilire cosa dovesse intendersi per « periodo rilevante », con conseguente possibilità di decisioni contrastanti a seconda della maggiore o minore sensibilità del giudicante.

Il discorso può però essere parzialmente diverso per altre ipotesi in cui la responsabilità penale deriva da una corretta interpretazione, anche secondo le disposizioni del diritto comunitario, della normativa interna. Si pensi all'obbligo di adeguamento dei posti di lavoro, del quale si è sostenuta l'estensione a tutte le posizioni comportanti l'utilizzo di un videoterminale sulla base della lettera degli artt. 51 e 58 del D.Lgs. n. 626/94 (si v. *supra*, par. 3.2.). In questo caso la responsabilità penale non incontra il limite indicato dalla Corte di Giustizia, proprio perché l'interpretazione si basa su una normativa interna non in contrasto con la direttiva comunitaria. È appena il caso di ricordare che il contenuto della circolare del Ministero del Lavoro non vincola l'interprete, che può decidere secondo la lettera della legge.

La diversa soluzione data ai due casi si può forse chiarire meglio con un esempio: se la Direttiva 93/104 avesse definito come « lavoratore » colui che utilizza il videoterminale per

note

(27) Non a caso nelle conclusioni dell'avvocato generale viene richiamata la sentenza *Marshall*, una delle prime occasioni in cui la Corte aveva chiarito il suo pensiero. Cfr. Corte di Giustizia 26 febbraio 1986, causa C-152/84, *Marshall v. Southampton Area Health Authority*, in *Racc.*, 1986, I, p. 723.

(28) L'avvocato generale riferisce, a tal proposito, che pendono davanti alla Corte almeno 5 cause proposte da giudici italiani, tutte riguardanti gli effetti su diversi procedimenti penali di varie direttive in materia ambientale.

(29) In tal senso già Corte di Giustizia 5 aprile 1979, causa C-148/78, *Ratti*, in *Racc.*, 1979, I, p. 1629.

**Giurisprudenza della Corte di Giustizia**  
Cristina Alessi

più di quattro ore « anche non continuative », e la normativa interna avesse richiesto, al contrario, l'esposizione al videoterminale per più di quattro ore « continuative », le definizioni sarebbero state tra loro inconciliabili. Il giudice avrebbe allora dovuto semplicemente disapplicare la norma interna, senza però poter applicare direttamente quella comunitaria. Se però la norma interna avesse richiesto l'esposizione del lavoratore per « più di quattro ore », senza altra specificazione, allora il giudice avrebbe potuto fare riferimento alla direttiva per ritenere applicabili le sanzioni penali nell'ipotesi di adibizione al videoterminale per più di quattro ore anche non consecutive, proprio perché tra le due disposizioni non vi sarebbe stato contrasto insanabile.

## Bibliografia

- Adams E., Nazerali J.** (1996), *Working time directive — A storm in a teacup?*, in *Business Law Review*, 12, p. 246 e ss.
- Andreoni A.** (1996), *Sicurezza sociale. I. Sistemi nazionali e armonizzazione*, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M., Sciarra S. (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Monduzzi, Bologna, p. 527 e ss.
- Antolisei F.** (1992), *Diritto penale. Parte generale*, 12<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano.
- Arrigo G.** (1994), *Ampliamento dell'Unione Europea e politica sociale: competenze comunitarie e contratto collettivo europeo*, in *RGL*, I, p. 1 e ss.
- Arrigo G.** (1996), *Politiche sociali comunitarie*, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M., Sciarra S. (a cura di), op. cit.
- Aparicio Tovar J.** (1996), *Sicurezza sul lavoro*, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M., Sciarra S. (a cura di), op. cit.
- Baglione T.** (1995), *Nuove contravvenzioni a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori*, Giuffrè, Milano.
- Ballestrero M. V.** (1980), Voce *Orario di lavoro*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano.
- Biscottini G.** (1981), *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, tomo II, *Le principali organizzazioni*, Cedam, Padova.
- Blanpain R.** (1991), *Diritto del lavoro e relazioni industriali nella Comunità europea*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Brignone A.** (1994), *Il lavoro al videoterminale*, in *DPL*, p. 3229 e ss.
- Cester C.** (1995), *Lavoro e tempo libero nell'esperienza giuridica*, in *QDLRI*, n. 17, p. 9 e ss.
- D'Antona M.** (1994), *Chi ha paura della sussidiarietà?*, in *LD*, p. 565 e ss.
- Dubini R.** (1996), *La tutela degli addetti ai videoterminali*, in *DPL*, p. 1599 e ss.
- Fiandaca G., Musco E.** (1995), *Diritto penale. Parte generale*, Zanichelli, Bologna.
- García-Perrote Escartin I.** (1996), *Corte di Giustizia*, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M., Sciarra S. (a cura di), op. cit.
- Gherardi G., Violante F.S.** (1996), *La medicina del lavoro dopo i Decreti 626/94 e 242/96*, in *DRI*, 3, p. 9 e ss.
- Göni Sein J.L.** (1996), *Libertà di circolazione e divieto di discriminazione*, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M., Sciarra S. (a cura di), op. cit.
- Ichino P.** (1987), *L'orario di lavoro e i riposi*, in *Commentario al codice civile*, diretto da P. Schlesinger, Giuffrè, Milano.
- Lai M.** (1995), *La normativa internazionale e comunitaria dell'orario di lavoro*, in *QDLRI*, n. 17, p. 249 e ss.
- Lyon-Caen G.** (1994), *Il Regno Unito: allievo indisciplinato o ribelle indomabile?*, in *DLRI*, p. 679 e ss.
- Lyon-Caen G. e A.** (1991), *Droit social international et européen*, Dalloz, Parigi.
- Mantovani F.** (1992), *Diritto penale*, Cedam, Padova.
- Martin P.** (1994), *Le droit social communautaire: droit commun des Etats membres de la Communauté européenne en matière sociale?*, in *RTDE*, 4, p. 609 e ss.
- Mascheroni E.** (1996), *L'uso di attrezzature munite di videoterminali*, in L. Galantino (a cura di), *La sicurezza del lavoro*, Giuffrè, Milano.
- Ricci G.** (1996), *Orario di lavoro*, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M., Sciarra S. (a cura di), op. cit.
- Roccella M.** (1997), *La Corte di Giustizia e il diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino.
- Roccella M., Treu T.** (1995), *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, 2<sup>a</sup> edizione, Cedam, Padova.
- Salsi E.** (1996), *Lavoro ai videoterminali: il recepimento in Italia della direttiva 90/270/CEE*, in *q. Rivista*, n. 3, p. 73 e ss.
- Santoni F.** (1994), *Il dialogo fra ordinamento comunitario ed ordinamento nazionale del lavoro: la legislazione*, in A.I.D.La.S.S., *Il dialogo fra ordinamento comunitario ed ordinamento nazionale del lavoro*, Atti delle giornate di studio di Pavia, 6-7 novembre 1992, Giuffrè, Milano, p. 7 e ss.
- Tesauro G.** (1995), *Diritto comunitario*, Cedam, Padova.
- Treu T.** (1991), *L'Europa sociale: dall'Atto Unico a Maastricht*, in *QDLRI*, n. 10, p. 9 ss.
- Vogel-Polsky E.** (1990), *Quel futur pour l'Europe sociale après le sommet de Strasbourg?*, in *DS*, p. 221 e ss.
- Weatherill S.** (1996), *After Keck: some thoughts on how to clarify the clarification*, in *CMLR*, p. 885 e ss.

# Abbreviazioni

---

|                           |   |
|---------------------------|---|
| <i>AC</i>                 | Archivio civile   |
| <i>ADL</i>                | Argomenti di diritto del lavoro                           |
| <i>AI</i>                 | L'amministrazione italiana                                |
| <i>AJA</i>                | Actualidad Juridica Aranzadi                              |
| <i>AL</i>                 | Actualidad laboral  |
| <i>All E.R.</i>           | All England Report  |
| <i>AppNDI</i>             | Appendice al Novissimo Digesto Italiano                   |
| <i>AP</i>                 | Archivio penale   |
| <i>AR</i>                 | Arbeitsrecht  |
| <i>AS</i>                 | Le assicurazioni sociali                                  |
| <i>Asoc</i>               | Aranzadi Social   |
| <i>AsS</i>                | L'assistenza sociale                                      |
| <i>ASQ</i>                | Administrative Science Quarterly                          |
| <i>AuR</i>                | Arbeitsrecht  |
| <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&amp;L</i>            | Banca e lavoro  |
| <i>CA</i>                 | Corriere Amministrativo                                   |
| <i>Cah Soc Barr Paris</i> | Cahiers sociaux du barreau de Paris                       |
| <i>CG</i>                 | Corriere Giudiziario                                      |
| <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&amp;L</i>            | Diritto e Lavoro - Rivista critica del diritto del lavoro |
| <i>DFall</i>              | Diritto fallimentare                                      |
| <i>DG</i>                 | Diritto e giurisprudenza                                  |
| <i>DH</i>                 | Dalloz Hebdomadaire                                       |
| <i>DL</i>                 | Il diritto del lavoro                                     |
| <i>DLab</i>               | Derecho laboral   |
| <i>DocLab</i>             | Documentación laboral                                     |
| <i>DL Marche</i>          | Diritto e lavoro nelle Marche                             |
| <i>DLRI</i>               | Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali |
| <i>DO</i>                 | Droit Ovrier  |
| <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>DT</i>            | Derecho del Trabajo   |
| <i>ECR</i>           | European Cases Report   |
| <i>EG</i>            | Employment Gazette  |
| <i>EIRR</i>          | European Industrial Relations Review  |
| <i>EL</i>            | Economia e lavoro   |
| <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>           | Industrial 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>IR</i>            | Industrial Relations  |
| <i>IRJ</i>           | Industrial Relations Journal  |
| <i>IRLJ</i>          | Industrial Relations Law Journal  |
| <i>IRLR</i>          | Industrial Relations Law Reports  |
| <i>IS</i>            | Industria e sindacato   |
| <i>I&amp;S</i>       | Impresa & Stato   |
| <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&amp;S</i>       | Labour and Society  |
| <i>LSS</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>NDL</i>            | Note di diritto del lavoro                               |
| <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>OGL</i>            | Orientamenti della giurisprudenza del lavoro             |
| <i>PD</i>             | Politica del diritto                                     |
| <i>PE</i>             | Politica e economia                                      |
| <i>PL</i>             | Personale e lavoro                                       |
| <i>PS</i>             | Prospettiva sindacale                                    |
| <i>PSoc</i>           | Previdenza sociale                                       |
| <i>QADL</i>           | Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro              |
| <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>RAE</i>            | Revue affaire européen                                   |
| <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>RSoc</i>           | Rivista delle società                                    |
| <i>RTDE</i>           | Revue trimestrale droit Européen                         |
| <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>Sem Soc Lamy</i>   | Semaine social Lamy                                      |
| <i>SImp</i>           | Spazio impresa   |

## Abbreviazioni

---

|             |                               |
|-------------|-------------------------------|
| <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

---

**Alessi C.** è Docente di Diritto del lavoro nell'Università Cattolica di Brescia

**Bollani A.** è Dottorando di ricerca in Diritto del lavoro e relazioni industriali nell'Università di Pavia

**Carinci F.** è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Bologna

**Carpo S.** è Dottore di ricerca in Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Trento

**Colombo A.** è Dottore di ricerca in Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Trento

**Golzio L.** è Professore ordinario di Organizzazione del lavoro nell'Università di Modena

**Miscione M.** è Professore straordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Bari

**Morone A.** è Dottorando di Diritto comunitario del lavoro nell'Università degli Studi di Milano

**Ojeda Avilés A.** è Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Siviglia (Spagna)

**Sgarbi L.** è Dottorando di ricerca in Diritto del lavoro e relazioni industriali nell'Università di Bologna

**Sestito P.** è funzionario dell'ufficio prezzi e mercato del lavoro del Servizio Studi della Banca d'Italia

**Trentini M.** è Dottore di ricerca in Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Trento

**Vernizzi D.** è collaboratrice dell'Istituto di Diritto del lavoro dell'Università di Milano (Facoltà di giurisprudenza)

