

# DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

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

Ricerche  
**Politica sociale e relazioni industriali nell'Unione Europea**  
**Il lavoro interinale in Italia:**  
**analisi degli articoli 1-11 della Legge n. 196/1997**  
**Il lavoro interinale come contratto d'attività:**  
**riflessioni sul caso francese**

Interventi  
**Regioni e politiche del lavoro**  
**Diritti sociali fondamentali e commercio internazionale**  
**Diritto internazionale e comparato**  
**La rappresentanza sindacale in azienda: il caso spagnolo**

Risorse umane  
**Il caso dell'industria automobilistica internazionale**

Rassegne  
**Giurisprudenza italiana: tutela contro i licenziamenti**  
**Giurisprudenza comunitaria: il primo semestre 1997**  
**Giurisprudenza straniera: la parità di trattamento in Francia**  
**Legislazione italiana: tutela della privacy e riscossione dei contributi sindacali**  
**Contrattazione collettiva italiana: la contrattazione al ribasso**  
**Contrattazione collettiva straniera: tendenze evolutive in Germania**  
**Contrattazione collettiva europea: il lavoro a tempo parziale**

Documenti  
**L'accordo collettivo europeo in materia di part-time**  
**Il testo del disegno di legge n. 2075/1997 in materia di licenziamenti**

# Indice

Editoriale		Ricerche
<b>Un nuovo trimestrale</b> di <i>Marco Biagi</i>	pag.3	
Le relazioni industriali nell'Unione Europea		
<b>Il ruolo della politica sociale europea</b> di <i>Tiziano Treu</i>	pag.5	
<b>Le relazioni industriali nell'Unione Europea</b> di <i>Marco Biagi</i>	pag.17	
Agenzie per l'impiego e mercato del lavoro: esperienze a confronto		Ricerche
<b>La legalizzazione del lavoro intermittente tramite « agenzia » nell'ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla legge n. 196/1997</b> di <i>Michele Tiraboschi</i>	pag.41	
<b>Il lavoro intermittente tramite « agenzia » come contratto d'attività. Riflessioni sul Rapport Boissonnat del 1995</b> di <i>Giorgia Verri</i>	pag.73	
La transizione verso la regionalizzazione delle politiche del lavoro		Interventi
<b>Regioni e politiche del lavoro nella transizione</b> di <i>Maura Franchi</i>	pag.83	
Accordi commerciali e clausole sociali		Interventi
<b>Diritti sociali fondamentali e commercio internazionale</b> di <i>Daniela Carlà</i>	pag.95	
Modelli di rappresentanza dei lavoratori: il caso spagnolo		Diritto internazionale e comparato
<b>La rappresentanza dei lavoratori in azienda: il caso spagnolo</b> di <i>Carmen Agut García</i>	pag.109	
Relazioni industriali e gestione delle risorse umane		Relazioni industriali e gestione delle risorse umane
<b>Risorse umane e lean production: il caso dell'industria automobilistica internazionale</b> di <i>Arnaldo Camuffo</i>	pag.121	
Osservatorio sulla giurisprudenza italiana		Rassegne: la giurisprudenza italiana
<b>Tutela contro i licenziamenti: fine di un'epoca?</b> di <i>Guido Trioni</i>	pag.135	1

La giurisprudenza comunitaria	Osservatorio sulla giurisprudenza comunitaria	
	<b>Giurisprudenza comunitaria in materia di politica sociale</b> di <i>Emanuela Salsi</i>	pag.149
La giurisprudenza straniera	Osservatorio sulla giurisprudenza straniera	
	<b>A travail égal, salaire égal: la position della Cour de Cassation (Chambre sociale) sulla parità di trattamento retributivo</b> di <i>Clara Enrico Lucifredi</i>	pag.159
Rassegne: la legislazione italiana	Osservatorio sulla legislazione italiana	
	<b>Diritto del lavoro e tutela della <i>privacy</i>. I riflessi sulla riscossione dei contributi sindacali</b> di <i>Laura Castelvetri</i>	pag.165
Rassegne: la contrattazione collettiva italiana	Osservatorio sulla contrattazione collettiva italiana	
	<b>La contrattazione collettiva al ribasso</b> di <i>Giulia Moretti</i>	pag.177
La contrattazione collettiva straniera	Osservatorio sulla contrattazione collettiva straniera	
	<b>Deregolamentazione, differenziazione e decentramento dei contratti d'area. Un inventario delle tendenze evolutive degli assetti contrattuali</b> di <i>Reinhard Bispinck</i>	pag.187
	Osservatorio sulla contrattazione collettiva europea	
	<b>Prime note sull'accordo collettivo europeo in materia di part-time</b> di <i>Giuseppe Martinucci</i>	pag.199
	<b>Abbreviazioni</b>	pag.211
	<b>Notizie sugli autori</b>	pag.215

---

# Un nuovo trimestrale

*Marco Biagi*

---

A partire dal 1998 *Diritto Delle Relazioni Industriali* diventa trimestrale.

Dopo un periodo con cadenza quadrimestrale, eccoci, infatti, pronti per la trimestralità. La ragione di questo cambiamento è facilmente intuibile: un periodico che intenda proporsi anche in una logica di servizio al lettore non può che intensificare la propria uscita, così da offrirsi con maggiore efficacia a supporto di chi lo utilizza.

La velocità con cui si succedono gli eventi è aumentata. Lo sviluppo delle relazioni industriali e, più in generale, le tecniche di gestione delle risorse umane, subiscono costantemente accelerazioni che richiedono interventi più frequenti, sia di informazione sia di commento. A questa logica non poteva sfuggire anche una rivista di approfondimento come *Diritto Delle Relazioni Industriali*. La stessa comunità scientifica, sia come collaboratori sia come lettori, richiede sempre più tempestività e frequenza nella disponibilità dei fascicoli.

Quanto al contenuto, il lettore non si aspetti grandi novità. Accanto ad interventi rigorosamente scientifici di accademici italiani, continueremo ad ospitare frequenti contributi stranieri. Il gradimento dei lettori ci sembra su questo piano chiaro ed incoraggiante: la comparazione nel mondo delle relazioni industriali non è più da tempo un lusso intellettuale. Si tratta al contrario del metodo più serio per studiare proprio il nostro assetto interno, sia di diritto del lavoro, sia di relazioni industriali. Ripiegarci sul caso italiano, approfondendo a volte esasperatamente tematiche anche interessanti, senza una vera comparazione giuridica, non appare più un metodo corretto anche da un punto di vista scientifico.

Tuttavia c'è un impegno che occorre sottolineare. Quello di realizzare sempre più un collegamento con il terzo attore delle relazioni industriali, cioè l'amministrazione pubblica, sia esso il Ministero del lavoro oppure le Regioni. Il contributo di quanti operano all'interno di queste strutture sarà sicuramente incrementato. La loro voce è stata troppo spesso trascurata, qualche volta relegata in un angolo. La comunità scientifica e le stesse parti sociali devono invece confrontarsi sempre di più con il Ministero e le Regioni, anche per realizzare un'indispensabile attività di stimolo al miglioramento.

Inutile dilungarsi oltre in altre promesse o propositi. Il lettore ci giudicherà d'ora in poi quattro volte l'anno (in febbraio, in maggio, in settembre, in dicembre): anche per chi fa questa rivista è un'altra sfida, un nuovo modo per contribuire a migliorare la cultura delle relazioni industriali in Italia.



# Il ruolo della politica sociale europea

*Tiziano Treu (\*)*

Sommario

**1.** La prospettiva comunitaria: un sistema regionale di relazioni industriali in una dimensione mondiale. **2.** Un approccio integrato per la crescita e l'occupazione **3.** Massimizzare il contributo fornito dalle politiche comunitarie alla crescita ed all'occupazione. **4.** La modernizzazione del mercato del lavoro e delle politiche attive per l'occupazione. **5.** Continuare e rafforzare la strategia di Essen. **6.** Il contributo delle parti sociali alla « Strategia ». **7.** Le conclusioni della Conferenza Intergovernativa ed il Trattato di Amsterdam: una promettente prospettiva per le relazioni industriali europee. **8.** Le prospettive del lavoro e delle relazioni industriali: un futuro per le occupazioni precarie? **9.** Le relazioni industriali verso il 2000: alla ricerca di un « nuovo ordine sociale europeo ». **10.** Note conclusive.

## **1. La prospettiva comunitaria: un sistema regionale di relazioni industriali in una dimensione mondiale.**

Poche questioni hanno suscitato tanta passione quanto il ruolo della politica sociale europea, in particolare nella sua prospettiva futura. Una delle possibili ragioni di tale interesse risiede nel fatto che gli studiosi devono inevitabilmente affrontare una nuova dimensione, quale il contesto dell'UE, che differisce dalla tradizionale analisi macro e micro in quanto, a causa della speciale natura dell'Unione, essa si caratterizza come dimensione sovranazionale. La prospettiva europea conferma una delle conclusioni cui pervennero Locke, Kochan e Priore nel loro scritto del 1995 *Reconceptualizing comparative industrial relations* (1).

Locke, Kochan e Priore evidenziarono il bisogno di distanziarsi nell'opera di comparazione da una concettualizzazione dei sistemi nazionali, qualora essa sia finalizzata a spiegare analogie e differenze di sistema tra i vari Paesi. Condivido pienamente la conclusione secondo la quale un'analisi troppo legata al contesto locale e priva di una prospettiva globale può costituire un ostacolo alla comprensione degli sviluppi attuali.

Credo che la prospettiva comunitaria costringa in qualche modo a focalizzare l'attenzione sui sistemi nazionali in una dimensione sovranazionale, implicita all'UE stessa. Per gli studiosi e gli operatori attivi in Europa la ragione della riconcettualizzazione dei modelli di relazioni industriali è almeno duplice:

a) la necessità di analizzare la nostra materia in una dimensione nuova che compari l'UE con le altre aree del mondo, ben oltre la prospettiva nazionale e la dimensione più specificamente industriale e/o settoriale; una tale dimensione « regionale » può essere analizzata come un ideale livello intermedio tra politiche prettamente nazionali ed una globalizzazione troppo assoluta;

note

(\*) Testo della relazione presentata dall'A. al *V Iira European Regional Industrial Relations Congress*, Dublino 26-29 agosto 1997.

(1) Si trova in *ILR*, vol. 134, 1995, n. 2, p. 139 e ss.

**La politica sociale europea**

Tiziano Treu

b) la sfida cui i Paesi dell'UE sono spesso sottoposti da molti altri Stati e/o Regioni in tutto il mondo in un contesto di concorrenza globale, che consente di considerare le relazioni industriali con una funzione pressoché sconosciuta nel passato, quale, ad esempio, quello di rappresentare un vantaggio competitivo per diversi sistemi economici.

L'Europa sociale è ben più che una semplice regolamentazione del mercato del lavoro. Essa investe il ruolo dello Stato e dell'UE in veste di garante degli standard minimi di trattamento sia per gli occupati che i disoccupati; d'altro canto, essa richiede un compito più arduo, quello di promuovere lo stato sociale e opportunità di lavoro per tutti i cittadini. La disoccupazione è ancora la sfida principale per l'economia e la società europea. Fino dal 1991, il tasso di occupazione nell'UE è sceso più del 4%.

È risaputo che la disoccupazione, anche se assistita, conduce all'emarginazione sociale. La lotta contro la disoccupazione costituisce, perciò, parte di una azione indispensabile per assicurare il rispetto della dignità umana e la piena integrazione nella società. La situazione richiede una mobilitazione la più ampia possibile delle pubbliche autorità, delle istituzioni comunitarie e delle parti sociali.

Nonostante l'autonomia dei singoli Stati membri in merito, dovrebbe essere ulteriormente incentivato il coordinamento di tali politiche al fine di rafforzare le prospettive della Comunità. In altre parole, vi è la necessità di realizzare concretamente l'affermazione, troppo spesso solo proclamata, secondo la quale la dimensione europea potrebbe attribuire maggiore efficacia alle politiche occupazionali perseguite dai singoli Stati. Ciò dovrebbe contribuire a rendere gli accordi di Maastricht più accettabili. Vi è altrimenti il rischio di enfatizzare eccessivamente il ruolo della politica economico-monetaria restrittiva a danno di potenziali miglioramenti nella situazione occupazionale.

È nostro dovere spingerci al di là del semplice scambio di esperienze: si tratta di incentivare concretamente la diffusione delle pratiche migliori in vista di una pratica comune. La dimensione del mercato unico richiede l'elaborazione appunto di politiche occupazionali comuni in grado di integrare quelle nazionali. Tale integrazione è indispensabile per il raggiungimento della stabilità economica e finanziaria nonché del grado di unità auspicato nella prospettiva di una vera integrazione europea. Questo ambizioso progetto non è realizzabile senza sconfinare prima fenomeni quali la disoccupazione e le disuguaglianze sociali.

---

**2. Un approccio integrato per la crescita e l'occupazione.**

---

Credo fermamente che vi sia la necessità di attuare una strategia a tutto campo fondata su un approccio che combini una appropriata politica macroeconomica, con strategie occupazionali volte alla flessibilizzazione del mercato del lavoro, massimizzando altresì il contributo dato alla crescita ed all'occupazione dalle politiche comunitarie.

Lo sviluppo costituisce il prerequisito indispensabile per la creazione di nuovi posti di lavoro, ma esso deve rispettare ben determinate condizioni: deve essere allo stesso tempo costante e sostenibile, costruito sulla stabilità monetaria e su politiche finanziarie ben calibrate, e soprattutto non inflazionistiche. Deve essere funzionale alle esigenze del lato della domanda ed alimentato da investimenti produttivi. È necessario inoltre ridimensionare i deficit statali al fine di ridurre i tassi di interesse, rendere le politiche salariali equilibrate ed abbassare i costi del lavoro non direttamente legati alla retribuzione, preservando contemporaneamente adeguati livelli di protezione sociale. Deve trattarsi di uno sviluppo che coinvolga in maniera intensa il fattore lavoro.

Da anni gli Stati Membri seguono una politica di convergenza finalizzata a creare le condizioni per una crescita non-inflazionistica che produca nuova e duratura occupazione. Questa strada deve essere percorsa senza indugi né deviazioni, esplorando però, allo stesso tempo, altri possibili approcci in grado di rafforzare la strategia adottata. I Governi e le parti sociali sono consapevoli che uno sviluppo economico forte ed a moneta costante è essenziale nel medio periodo sia per ridurre in misura significativa il livello di disoccupazione dell'UE ormai divenuto inaccettabile, sia per combattere l'emarginazione sociale, per conciliare il necessario miglioramento della competitività dell'Unione con la conservazione dei valori propri del modello sociale europeo.

A tal fine, il riequilibrio delle finanze pubbliche diventa un obiettivo a sé stante, indipendentemente dagli obblighi connessi alla realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria. L'adozione di misure per la riduzione dei debiti pubblici che siano chiare, credibili e socialmente eque dovrebbe ricondurre ad un clima di fiducia, trasformare, nel medio periodo, l'auspicata

ripresa economica in un processo di crescita occupazionale e rendere meno traumatica la transizione verso l'Unione Economica Monetaria. I provvedimenti di consolidamento dei bilanci statali devono essere adattati alle contingenze dei singoli Stati Membri laddove tali margini di discrezionalità dovrebbero comunque assicurare che la gestione dei suddetti bilanci sia orientata, da un punto di vista qualitativo, alla promozione dell'occupazione.

In quest'ottica, la crescita risulta incentivata più dalla riduzione delle tasse che non dall'aumento diretto della spesa pubblica. D'altro canto, una gestione rigorosa della spesa pubblica potrebbe condurre ad una riallocazione delle risorse pubbliche che, senza mettere in pericolo gli elementi fondamentali della sicurezza sociale, incoraggi gli investimenti in risorse umane, ricerca e sviluppo ed innovazione, necessarie premesse strutturali per la competitività e le politiche attive del lavoro. Inoltre, un andamento dei salari nominali coerente con gli obiettivi di stabilità dei prezzi accompagnato ad una dinamica dei salari reali che permetta investimenti in occupazione aggiuntiva, possono contribuire a creare, sul mercato monetario, quelle condizioni necessarie per la crescita e l'occupazione.

---

### 3. Massimizzare il contributo fornito dalle politiche comunitarie alla crescita ed all'occupazione.

---

L'Unione Europea può contribuire alla crescita ed all'occupazione in diversi modi. Strumento fondamentale è senz'altro la piena realizzazione del mercato unico in tutti i suoi aspetti, economici e finanziari. Credo che tutti noi concordiamo sull'importanza di migliorare la competitività dell'economia europea, di semplificare le regole e le procedure amministrative per renderle più efficaci, e di realizzare la liberalizzazione completa dei servizi, conservando allo stesso tempo quegli obiettivi che sono propri dei pubblici servizi nell'interesse economico generale. Ma il mercato, anche se unificato e liberalizzato, non costituisce l'unica alternativa per una crescita bilanciata dell'economia e dell'occupazione. Altri strumenti, diretti o indiretti, devono essere adottati o migliorati nell'ambito della Politica Sociale Europea.

Strumenti diretti sono, ad esempio, i Fondi Strutturali. Largamente condivisa in Europa, è la necessità di assicurare che tali risorse siano effettivamente destinate ad attività in grado di creare occupazione, nonché alla formazione ed all'aggiornamento professionale dei lavoratori, coinvolgendo le parti sociali, ma nel rispetto della normativa esistente. A tale riguardo, le raccomandazioni della Commissione Europea, in particolare quella concernente lo sviluppo locale e le iniziative occupazionali, sono state attentamente prese in considerazione dal Governo italiano. L'idea di promuovere progetti pilota di accordi con le autorità locali è uno dei punti essenziali del « Patto per il lavoro » concluso dal Governo italiano e dalle parti sociali il 24 settembre 1996 e recentemente attuato dal Parlamento con la Legge n. 196 del 24 giugno 1997.

Contributi positivi ad una crescita equilibrata possono provenire indirettamente dalle specifiche politiche settoriali e industriali. In questo contesto, particolare attenzione deve essere rivolta al ruolo chiave svolto, nella creazione di nuova occupazione, dalle piccole e medie imprese. Ritengo estremamente interessanti i passi compiuti dalla Commissione Europea nel definire, per tali imprese, una politica ambiziosa che tiene conto delle loro esigenze nel campo dell'informazione, della formazione, della ricerca e dell'accesso al credito. Da un punto di vista pratico, il rafforzamento delle condizioni del mondo imprenditoriale, in generale, costituisce la via principale per conferire dinamicità al sistema economico dell'Unione.

Tutto ciò però non è sufficiente a rendere la promozione dell'occupazione l'impegno prioritario dell'Europa Sociale, così come più volte proclamato nei documenti ufficiali. Tale impegno può essere soddisfatto, infatti, solo se, oltre ad indirizzare a questo fine le politiche economiche nazionali, si riusciranno ad individuare nuove modalità e strumenti per un contributo diretto delle politiche comunitarie. Proprio questa rappresenta la più grande sfida per le politiche sociali europee e, più precisamente, per le istituzioni, i governi e le parti sociali.

---

### 4. La modernizzazione del mercato del lavoro e delle politiche attive per l'occupazione.

---

Non è mia intenzione riprendere *ab origine* il dibattito in corso su temi fondamentali quali la flessibilità e l'organizzazione del lavoro, i costi diretti ed indiretti della manodopera, l'istruzione e la formazione professionale, né parlare nuovamente dei meccanismi di *job creation*. Credo fermamente che sia compito delle parti sociali individuare le possibili aree

**La politica sociale europea**

Tiziano Treu

di dialogo e rendere noto quali misure si aspettano siano adottate dai pubblici poteri. La comunicazione della Commissione Europea avente ad oggetto il *Confidence Pact* rappresenta non solo una base appropriata per delineare un ampio spettro di politiche del lavoro, ma descrive altresì in maniera chiara i rapporti di dipendenza ed interdipendenza tra i diversi livelli decisionali relativamente a tali politiche, e merita perciò la più sollecita adozione. Ed ancora, lo spirito ed il contenuto del « Patto per il Lavoro » dovrebbe essere visto come una concreta realizzazione della concertazione sociale trilaterale.

È riscontrabile, in Europa, un ampio consenso anche sulla necessità di migliorare la qualità del capitale umano e rafforzare l'efficienza e l'effettività del mercato del lavoro attraverso una maggiore flessibilità. Da un punto di vista pratico, lo stesso miglioramento non deve coinvolgere solo il mercato del lavoro, bensì tutti i fattori ed i settori produttivi, che necessitano di accrescere la propria capacità, troppo spesso ingabbiata dal rigore legislativo, nonché da norme e prassi eccessivamente protezionistiche. Le misure volte al raggiungimento degli obiettivi di cui sopra, e cioè ad una maggiore adattabilità del sistema, dovrebbero altresì consentire di incrementare il potenziale di crescita delle economie nazionali e di migliorare la reattività del mercato del lavoro agli stimoli che possono derivare dalla creazione di nuove opportunità occupazionali.

La modernizzazione del mercato del lavoro richiede un penetrante ed accurato esame del funzionamento amministrativo degli uffici di collocamento sia nazionali che locali, che devono necessariamente diventare più trasparenti ed efficienti, in grado di operare con maggiore coerenza rispetto agli obiettivi generali.

È auspicabile, inoltre, un decentramento dei servizi all'impiego che incentivi la mobilità della forza lavoro locale. Le autorità dovrebbero rinnovare il proprio impegno nei confronti delle iniziative locali rivolte all'occupazione. Più in generale, il livello locale dovrebbe esercitare un ruolo di maggior rilievo nell'attuazione delle politiche attive del lavoro perché è a livello dei singoli mercati locali che si manifestano le domande occupazionali.

---

**5. Continuare e rafforzare la strategia di Essen.**

---

Il Consiglio Europeo di Essen ha definito una serie di priorità operative e si è impegnato a riferire annualmente sulla loro applicazione a livello Europeo, sulla base dei programmi occupazionali pluriennali. Questa strategia integrata è stata quindi ulteriormente sviluppata a Cannes, Madrid, Firenze e Dublino.

Nell'ultima relazione congiunta sull'occupazione, approvata in occasione del Consiglio Europeo di Dublino nel 1996, la creazione di nuovi posti di lavoro è stata assunta quale principale obiettivo sociale, economico e politico dell'Unione Europea e degli Stati Membri. La lotta alla disoccupazione ed alla discriminazione nelle opportunità di impiego costituisce l'impegno prioritario, recentemente confermato nell'incontro di Amsterdam ed adeguatamente enfatizzato nella bozza del nuovo Trattato. Agli Stati Membri è affidato un ruolo essenziale rispetto a tali finalità.

Mi sia consentito commentare brevemente i recenti risultati in tema di occupazione e di andamento economico nel contesto di questa strategia. Se, in Europa, la crescita dell'economia ha rallentato marcatamente tra la fine del 1995 ed il 1996, gli ultimi dati indicano tuttavia una nuova ripresa, sostenuta da più favorevoli condizioni sul mercato monetario, dalle recenti politiche di moderazione salariale, da una maggiore credibilità conferita al processo di consolidamento dei bilanci pubblici e dalla normalizzazione dei rapporti di cambio. Si prevede inoltre che la crescita occupazionale aumenterà gradualmente fino ad uno o due punti percentuali nel 1997 ed approssimativamente di un punto nel 1998. La corrispondente riduzione della disoccupazione non sarà particolarmente cospicua nel 1997, laddove i principali risultati in questi termini sono attesi invece per il 1998. Nondimeno, nello stesso anno la percentuale di disoccupati si manterrà a livelli ancora insoddisfacenti (oltre il 10% della forza lavoro), a meno che non siano adottati provvedimenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti. Una ulteriore riduzione della disoccupazione può essere realizzata solo rendendo la ripresa economica un processo persistente, sostenuto dalle necessarie riforme strutturali.

Gli Stati Membri, solo poche settimane fa, hanno presentato i rispettivi rapporti sull'attuazione dei Programmi Pluriennali. In questa occasione notevoli progressi sono stati compiuti nella definizione di indicatori comuni in grado di evidenziare i passi compiuti sia a livello

Comunitario che nazionale nella implementazione delle raccomandazioni dei Consigli Europei. Ecco, a mio avviso, i punti di maggior interesse:

1. La crescita occupazionale sarà possibile solo nell'ambito di un contesto macroeconomico tale da indurre una riduzione dei tassi di interesse ed un aumento degli investimenti;
  2. Notevoli sforzi sono stati intrapresi dagli Stati Membri al fine di migliorare le strutture, la qualità e la adeguatezza dell'istruzione e della formazione professionale, che si sono riflessi in una sempre maggiore partecipazione dei giovani all'istruzione ed alla formazione stessa durante gli ultimi 10 o 15 anni;
  3. Molti Stati Membri hanno introdotto ed ampliato i programmi finalizzati all'aggiornamento professionale sia degli occupati che dei disoccupati;
  4. La politica volta ad aumentare il contenuto occupazionale della crescita economica è stata perseguita dalla maggior parte degli Stati dell'Unione sia incentivando forme flessibili di lavoro, incluse quelle connesse alla durata ed alla distribuzione dell'orario, sia sostenendo le iniziative locali per la creazione di lavoro nel campo dei servizi ai cittadini ed alla collettività;
  5. Nella maggior parte dei paesi, una larga quota dei nuovi posti di lavoro è stata assorbita dai lavoratori part-time ed occasionali;
  6. Un numero di Paesi Membri hanno perseguito una politica di riduzione della componente non retributiva del costo del lavoro, attraverso la diminuzione degli oneri contributivi e degli sgravi fiscali mirati, al fine di favorire la creazione o quanto meno il mantenimento dei posti di lavoro per la manodopera meno qualificata;
  7. Tutte le relazioni presentate confermano la volontà degli Stati Membri di rafforzare l'effettività delle politiche del lavoro riequilibrando la spesa pubblica in favore di misure attive;
  8. Tutti gli Stati Membri riconoscono il ruolo centrale che il collocamento pubblico è chiamato a svolgere nell'ottica di una maggiore efficienza del mercato del lavoro e di un ridimensionamento della disoccupazione, specialmente per le fasce più deboli dei senza lavoro. Allo stesso tempo, molti paesi dell'Unione, compresa l'Italia, hanno avviato importanti riforme di tale servizio, nella direzione del decentramento, di una maggiore partecipazione delle agenzie private all'attività di collocamento e di un rafforzamento dei servizi di orientamento per i lavoratori in cerca di occupazione;
  9. Buona parte delle politiche del lavoro sono state destinate alle fasce più svantaggiate della forza lavoro;
  10. Negli ultimi anni, il lavoro femminile è cresciuto più rapidamente di quello maschile;
  11. Tutti gli Stati Membri hanno di fronte la sfida della modernizzazione e del miglioramento dei propri sistemi di protezione sociale. Vi è la necessità di rendere tali sistemi più vicini alle esigenze del mercato del lavoro, adattandoli all'invecchiamento demografico delle società europee ed alla mutata composizione sessuale della forza lavoro.
- Queste tendenze comuni confermano l'impatto positivo di una politica occupazionale concertata a livello europeo. Il sistema di monitoraggio sviluppatosi nel corso degli anni dopo il Consiglio di Essen ha permesso una puntuale e significativa informazione circa le recenti iniziative politiche adottate individualmente dagli Stati Membri. È superfluo rimarcare come ulteriori miglioramenti nella comparabilità qualitativa e quantitativa dei dati presentati, nonché un più intenso utilizzo di sistemi di classificazione ed indicatori comuni in materia di occupazione, faciliterebbero analisi più complete delle varie politiche adottate. Questo dovrebbe rappresentare l'impegno principale del nuovo « Comitato per l'Occupazione », recentemente istituito dal Consiglio ed ora previsto anche dalla bozza del Trattato di Amsterdam.

---

#### 6. Il contributo delle parti sociali alla « Strategia ».

---

Le parti sociali hanno giocato un ruolo attivo e dinamico nel contesto della politica sociale europea, specialmente nel quadro istituzionale del Protocollo sulla Politica Sociale. Gli accordi-quadro del 14 dicembre 1995 sui c.d. permessi parentali e del 6 giugno 1997 sul lavoro part-time, rappresentano significativi passi in avanti verso un mercato del lavoro più flessibile, aperto e orientato alla creazione di nuovi posti di lavoro. Questa attività di contrattazione a livello comunitario, insieme agli accordi collegati all'implementazione della Direttiva sui Consigli Aziendali Europei, ha aperto la strada all'affermazione concreta di un sistema europeo di relazioni industriali, a livello sia macro che micro. Inoltre, l'intensifica-

**La politica sociale europea**

Tiziano Treu

zione della collaborazione tra le parti sociali basata sul principio della sussidiarietà e realizzata tanto in ambito nazionale che comunitario potrebbe contribuire in misura sostanziale al coordinamento tra le politiche pubbliche, riducendo in tal modo anche i costi connessi al conflitto.

Il ruolo fondamentale delle parti sociali è sempre più evidente anche a livello nazionale. Negli ultimi anni, gli Stati membri hanno assistito ad un costante processo di contrattazione collettiva sui temi della creazione di lavoro e della correzione di alcune regole di funzionamento del mercato del lavoro. Il dibattito trilaterale tra i poteri pubblici e le parti sociali ha condotto, ad esempio, alla conclusione di importanti accordi in Austria, Portogallo, Olanda, Spagna e Italia, laddove, in altri paesi, sono comunque state avviate una serie di trattative sociali.

La pratica degli accordi trilaterali dovrebbe essere sperimentata in modo più dinamico anche a livello europeo. Permettetemi di ricordare la Conferenza Tripartita sulla Crescita e l'Occupazione tenutasi a Roma il 14-15 giugno 1996. In essa si confermava la volontà delle parti sociali di affrontare tutti gli aspetti relativi all'occupazione, ritrovando la fiducia del mondo imprenditoriale. L'idea di un Patto di Fiducia, presentato dal presidente Santer come un processo aperto e flessibile in cui ciascun attore (la Commissione, i Governi, le autorità locali, i datori di lavoro ed i lavoratori) eserciterebbe una specifica competenza nella propria area ed al rispettivo livello di responsabilità, ha rappresentato il punto chiave della Conferenza.

Anche durante il Convegno di Roma si è convenuto sulla necessità di individuare un meccanismo decisionale fondato sul dialogo, che consenta un approccio integrato alla crescita dell'economia e dell'occupazione, anche al fine di stimolare la modernizzazione del mercato del lavoro. Modernizzazione e flessibilità, infatti, necessitano consenso. Non dovremmo sottostimare i costi che deriverebbero dall'assenza di stabilità e di coesione sociale. Così, il mantenimento di un nucleo di misure di protezione sociale risulta fondamentale anche in questa particolare ottica. Come giustamente sottolineato nella Relazione Ciampi, la politica sociale non dovrebbe essere considerata esclusivamente nella sua funzione di protezione, ma anche quale strumento in grado di promuovere contemporaneamente crescita economica e livello qualitativo delle infrastrutture sociali.

Il Convegno di Roma ha inoltre evidenziato l'importanza di rafforzare, a livello sia nazionale che comunitario e nelle forme più appropriate, il dialogo tra istituzioni e parti sociali sugli obiettivi fondamentali delle politiche macroeconomiche e sulle modalità per gestire in maniera coordinata le misure Comunitarie, così da consentire al modello europeo una crescita equilibrata ed un incremento di competitività nel contesto della globalizzazione economica.

Questo importante incontro, che ha concluso il semestre della Presidenza Italiana nella prima metà del 1996, ha fornito la dimostrazione di come, nella scelta dei più appropriati livelli e delle migliori forme di dialogo, un ruolo preciso dovrà essere ineludibilmente giocato dal principio di sussidiarietà. A tal fine, non sarà necessario solo individuare a quale livello — Comunitario, nazionale o locale — le decisioni dovranno essere assunte, ma altresì accertare la portata di un più largo utilizzo del dialogo sociale e della contrattazione tra impresa e lavoratori al fine di assicurare che la politica sociale acquisisca un duplice carattere: legislativo e contrattuale. Vale la pena di ricordare che il Consiglio degli Affari Sociali del 3 giugno 1996 ha adottato una direttiva riguardante l'accordo sui c.d. permessi parentali concluso da UNICE, CEEP ed ETUC.

---

**7. Le conclusioni della Conferenza Intergovernativa ed il Trattato di Amsterdam: una promettente prospettiva per le relazioni industriali europee.**

---

Raramente un documento ufficiale è stato redatto con tanta cura quanto le Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Amsterdam del 16-17 giugno 1997, al termine della Conferenza Intergovernativa. Per non parlare della bozza di Trattato, che ha introdotto un nuovo capitolo sull'occupazione, integrando allo stesso tempo il Protocollo di Maastricht. Nonostante ciò presenti diverse implicazioni, io mi concentrerò solo su alcuni aspetti direttamente connessi alla dimensione europea delle relazioni industriali.

Ed è rispetto a tale tematica che i risultati di Amsterdam si presentano particolarmente significativi; più che non rispetto, ad esempio, alle politiche occupazionali comuni ove i progressi non sono stati molto concreti. Mi riferisco, in particolare, alle iniziative, lungamente discusse, per la costruzione di grandi infrastrutture europee ed alla richiesta, avanzata

da alcuni Stati Membri, di un maggior coinvolgimento, anche finanziario, dei Governi europei nella creazione di nuovi posti di lavoro: aspetti, questi, accantonati ad Amsterdam. È previsto che le parti sociali esercitino un ruolo più pregnante nello sviluppo della politica sociale comunitaria. Nelle Conclusioni della Presidenza leggiamo che « si prende atto e si assecondano gli sforzi compiuti dalle parti sociali per il contenimento della dinamica salariale ». Inoltre, agli accordi riguardanti le retribuzioni si richiede « di prendere maggiormente in considerazione le differenti situazioni regionali al fine di facilitare la creazione di nuovi posti di lavoro ». Tali precisazioni non implicano, come superficialmente potrebbe dedursi, la condanna a morte della contrattazione collettiva nazionale di settore. La funzione istituzionale di incentivo all'occupazione, attribuita alla contrattazione collettiva, comporta anche una diversificazione della stessa sulla base delle diverse realtà locali, come sperimentato in Italia grazie all'appoggio del Governo ed alla stretta collaborazione delle associazioni imprenditoriali e dei sindacati.

Sono lieto di constatare come il Consiglio Europeo di Amsterdam abbia notato « con soddisfazione la risposta più che positiva degli Stati Membri all'invito avanzato a Firenze, di selezionare regioni o città che potessero candidarsi per la realizzazione di progetti pilota basati sui patti territoriali e locali per l'impiego ». Non a caso si suppone che la Conferenza Europea sull'occupazione, organizzata per la fine del prossimo novembre, si focalizzerà principalmente su tali esperienze e, sinceramente, attendo con ansia questo evento che consentirà lo scambio di informazioni essenziali. L'anno seguente, alcune proposte formulate dalla Presidenza Italiana dell'UE nella prima metà del 1996 sono state accettate, soprattutto grazie ai nuovi Governi in carica in Francia e nel Regno Unito.

Le Conclusioni della Presidenza del Consiglio di Amsterdam non sono nel complesso meno significative rispetto alla dimensione comunitaria. Si presume che gli attori sociali europei « prendano in considerazione, nel loro dibattito, la necessità di realizzare un equilibrio tra la versatilità del mercato del lavoro e la sicurezza sociale, allo scopo di aumentare i livelli occupazionali ». Ciò significa che tanto ad un livello micro (locale) quanto ad un livello macro (europeo), la contrattazione collettiva ha l'opportunità di agire come meccanismo fondamentale per la creazione di nuovi posti di lavoro. Le relazioni industriali europee, che non si ispirano ad un approccio di mera deregolamentazione, continueranno probabilmente ad assolvere una funzione « pubblica », sia nei rapporti bilaterali che nelle pratiche trilaterali. Non si conosce, al momento, quali saranno la forma e i contenuti della contrattazione collettiva in questa sua veste di meccanismo propulsore di nuova occupazione. Nondimeno, l'importanza attribuita dal Consiglio al « raggiungimento dell'equilibrio » tra versatilità del mercato del lavoro e sicurezza sociale conferma ancora una volta che il tema generale del Congresso IIRA di Bologna « sviluppare la competitività e la giustizia sociale » è del tutto appropriato.

Noterete che abbiamo enfatizzato nella copertina della *brochure* del suddetto Congresso una parola, ossia « *interrelazione* », al fine di evidenziare la stretta connessione che dovrebbe esistere tra azione del Governo e parti sociali. La bozza di Trattato concordata ad Amsterdam al termine della Conferenza Intergovernativa ha indicato con precisione questo approccio. Non sottovaluto l'inserimento dell'accordo sociale nel Trattato, poiché consente ai 15 Stati Membri di concordare su una comune politica sociale. Nondimeno, considero estremamente significativo che nel nuovo Capitolo sull'occupazione è attribuito agli attori europei un ruolo di tutto rilievo. Nell'art. 6 del suddetto Capitolo si dispone che il Consiglio istituisca un Comitato per l'Occupazione « quale consulente per la promozione del coordinamento tra gli Stati Membri in tema di politiche occupazionali e del lavoro ». « Nell'adempiere il suo mandato », il nuovo Comitato (che si presume prenderà il posto dell'attuale « Comitato per l'occupazione ed il mercato del lavoro », istituito mediante una Decisione del Consiglio), « consulterà le parti sociali ». In questo modo le associazioni imprenditoriali e i sindacati di dimensione comunitaria acquisiscono un ruolo costituzionalmente rilevante nella costruzione di una politica non solo sociale, ma anche occupazionale.

La creazione del Comitato per l'Occupazione non rappresenta una decisione marginale. Finalmente anche il Consiglio dei Ministri per gli Affari Sociali ha l'opportunità di essere coadiuvato da una istituzione *ad hoc*, esplicitamente prevista dal Trattato. Una soluzione che rispecchia l'attività dell'ECOFIN, in una logica di più stretta cooperazione che dovrebbe gettare le basi per successivi incontri. Per il momento, sono lieto di osservare che il Consiglio Europeo di Amsterdam ha invitato il Comitato per l'Occupazione ed il Comitato per la politica economica a discutere congiuntamente le questioni del lavoro « nell'ottica di

**La politica sociale europea**

Tiziano Treu

consentire agli Stati Membri di individuare i migliori risultati e le pratiche più efficaci e di prenderli a riferimento nella formulazione delle rispettive politiche nazionali ».

La bozza del Trattato di Amsterdam ha fornito alla politica di concertazione sociale che è necessario sviluppare a livello comunitario, una prima struttura istituzionale/costituzionale. Come già accennato, il Comitato per l'Occupazione dovrà agire di concerto con le parti sociali. Esso risulterà composto da membri nominati dai singoli Stati e dalla Commissione. Ciò vuol dire che, attraverso questo nuovo canale costituzionale, le associazioni sindacali e imprenditoriali potranno esprimersi nella definizione delle politiche occupazionali comunitarie. Non si tratta solo di una sorta di potere legislativo, come attribuito alle parti sociali dal Protocollo di Maastricht, ma di un loro più profondo coinvolgimento nella politica occupazionale. L'art. 5 del nuovo Capitolo ha sancito, infatti, l'obbligo del Consiglio di consultare il Comitato Economico Sociale dove gli attori sono ufficialmente rappresentati.

Mi pare che tale articolo rivesta particolare importanza poiché permette al Consiglio di adottare le c.d. « misure incentivanti ». È pur vero che l'art. 3.1 del Trattato parla di cooperazione degli Stati Membri in questo campo, nel pieno rispetto delle rispettive competenze. Tuttavia è altrettanto chiaro che le suddette « misure incentivanti », concordate a livello comunitario con le parti sociali, non devono risolversi semplicemente nello « scambio di informazioni e delle prassi ottimali » ma anche nella promozione di « approcci innovativi in particolare tramite il ricorso a progetti pilota ». In altre parole, l'art. 5 conferisce valore sostanziale alla procedura di coordinamento descritta in termini generali nell'art. 3.

La cooperazione delle parti sociali quindi risulta indispensabile allo scopo di promuovere le « misure incentivanti » nella politica occupazionale sotto la forma di *progetti pilota*. Questa nuova struttura legale costituisce un importante passo in avanti grazie al quale l'UE acquisisce il potere di procedere in modo più dinamico anche nelle questioni inerenti al mercato del lavoro. Una scelta di tal genere è pienamente condivisa dal Governo italiano che attualmente sperimenta in numerose aree economicamente depresse e caratterizzate da alte percentuali di disoccupazione patti territoriali (*territorial pacts*) e contratti d'area (*area contracts*) quali forme di realizzazione di quei « progetti pilota » previsti dalla bozza del Trattato.

Così come per i contratti d'area, una *task force* per l'occupazione, istituita nel 1993 ha identificato nel sud 62 « Aree di crisi » maggiormente affette da problemi di scarsa industrializzazione, disoccupazione e carenza di investimenti. Tra queste 62, il Governo italiano ne ha selezionate ulteriori 10 destinate a fungere da aree pilota per i contratti d'area stessi. Si tratta di accordi tra imprese, sindacati, istituti di credito e poteri locali finalizzati alla promozione dello sviluppo economico locale ed alla riduzione della disoccupazione. Ciò comporta, per le imprese, la possibilità di accesso a forme di finanziamento agevolato elargite da banche sia pubbliche che private, l'alleggerimento del carico fiscale (ad esempio attraverso incentivi fiscali), procedure amministrative più veloci e flessibilità salariale. Quest'ultimo aspetto ha sollevato numerose critiche da parte di alcuni sindacati, preoccupati di un possibile ridimensionamento della loro influenza nelle negoziazioni salariali o del ruolo esercitato dai contratti nazionali (nel caso in cui la flessibilità salariale comportasse retribuzioni inferiori rispetto ai minimi stabiliti a livello nazionale).

Simili ai contratti d'area sono i succitati « patti territoriali ». Essi consistono in accordi tra organizzazioni pubbliche o private stipulati con l'obiettivo di dare attuazione a misure di vario tipo rivolte alla promozione dello sviluppo locale delle regioni svantaggiate, coerentemente agli scopi ed alle linee guida definite dalla Comunità per sostenere gli Stati Membri in questo genere di iniziative, ed approvati dalla Commissione (Risoluzione C(94) 1835 del 29 luglio 1994). Spetta al CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) definire il contenuto generale dei patti territoriali e le forme di organizzazione e implementazione; esso approva altresì tali patti. Sarò lieto di partecipare ad uno scambio di opinioni su questi esperimenti nel corso della prossima Conferenza dell'UE sull'occupazione. Oltre a ciò, la contrattazione collettiva è stata considerata dalla recente legislazione come lo strumento ideale, insieme agli incentivi di natura finanziaria, per incoraggiare le imprese ad emergere dalla cosiddetta economia « sommersa » rispettando gli obblighi fiscali e contributivi. L'art. 3 della Legge n. 196/1997 (che ha attuato il Patto per il Lavoro del settembre 1996) ha confermato i c.d. contratti di riallineamento retributivo. Essi sono contratti collettivi di natura speciale che dispongono il graduale rispetto, in ogni settore, dei livelli retributivi contrattati a livello nazionale. Le imprese che, sotto il controllo governativo, compiono gli sforzi necessari per rispettare i livelli salariali contrattati, sono temporaneamente esentate dalle sanzioni contributive, sebbene esse rimangano escluse dagli appalti pubblici. In altre parole, tale tipo di flessibilità è tollerato alla sola condizione che le parti

sociali garantiscano la concreta volontà dei singoli imprenditori di rispettare i livelli retributivi fissati in sede nazionale.

È forse troppo parlare di un « rinascimento » della contrattazione collettiva grazie a questa sua nuova funzione di promozione dell'occupazione? Certamente i pubblici poteri in stretta collaborazione con le parti sociali ai vari livelli stanno sperimentando una nuova dimensione delle relazioni industriali. I governi nazionali, regionali e locali, congiuntamente alle associazioni imprenditoriali ed ai sindacati, godono dei vantaggi della prassi tripartita inaugurando una nuova stagione di concertazione sociale con il *placet* della Comunità Europea.

La contrattazione collettiva europea non gode ancora di una posizione legale sancita in maniera precisa. La sua pratica nelle aree tradizionali della regolamentazione economica e normativa delle relazioni industriali si è sviluppata con difficoltà (per motivi facilmente intuibili). Nel campo della promozione dell'occupazione essa si presenta più idonea a favorire convergenze tra le politiche nazionali che più difficilmente si realizzerebbero mediante un processo legale di armonizzazione (v. Treu T., 1996).

**La politica sociale europea**  
Tiziano Treu

---

#### 8. Le prospettive del lavoro e delle relazioni industriali: un futuro per le occupazioni precarie?

---

Il vecchio modello contrattuale, intercorrente tra imprese e lavoratori, che prevede la sicurezza del posto di lavoro e della carriera come « corrispettivo » della fedeltà del dipendente, non rispecchia più la realtà effettiva, particolarmente in Europa. Su scala mondiale, a seguito del continuo declino del contratto « tipo » a tempo indeterminato, sembra inevitabile l'allontanamento dal concetto dell'impiego a vita. Ciò significa, da un lato, che i lavoratori dovranno prendere coscienza della possibilità di perdere il proprio posto di lavoro nel caso in cui il loro utilizzo non risponda più ai criteri di economicità alla base della gestione dell'impresa, e dall'altro che ai lavoratori stessi deve essere garantito il livello di formazione necessario per essere appetibili sul mercato del lavoro.

Le imprese necessitano di maggiore flessibilità per perseguire le proprie politiche di gestione delle risorse umane, e per poter esercitare il proprio, per così dire, diritto alla flessibilità, devono poter impiegare la forza lavoro coi minori vincoli possibili. Naturalmente, l'investimento in formazione rappresenta un rischio dal momento che i lavoratori più e meglio qualificati possono essere contattati ed assunti da altre imprese concorrenti. Ad uno sguardo più attento, la realtà dei fatti è però differente: una formazione adeguata rende i lavoratori più soddisfatti e quindi più produttivi; inoltre, i lavoratori in cerca di occupazione preferiscono avere dall'impresa, più che l'illusione della sicurezza, l'opportunità di acquisire, o conservare, una posizione forte sul mercato.

Se questo è il contesto in cui si trovano ad operare le imprese europee, mi domando se e quali studiosi ed operatori delle relazioni industriali, stiamo rispondendo adeguatamente alla attuale esigenza di conciliare la flessibilità ed il nuovo concetto di sicurezza, nel significato di « diritto al lavoro ». Consentitemi di fornire un esempio in grado di rispondere a tale domanda.

Credo che l'Accordo del 6 giugno 1997, riguardante il lavoro part-time, rappresenti una ulteriore prova della necessità di proseguire con una politica sociale europea basata su previ accordi tra le parti sociali. Lo scopo del suddetto Accordo deve essere pienamente condiviso dal momento che in esso si richiede « di provvedere alla rimozione delle discriminazioni di cui sono oggetto i lavoratori part-time e di migliorare la qualità del lavoro part-time ». In breve questa rappresenta la risposta dell'Accordo (concluso nell'ambito del Capitolo Sociale di Maastricht) alle richieste provenienti dal mondo imprenditoriale di una organizzazione flessibile dell'orario di lavoro » (clausola 1.b), una risposta basata sul principio di non discriminazione (« i lavoratori part-time non devono essere soggetti a trattamenti meno favorevoli rispetto ai lavoratori full-time comparabili »: clausola 4.1) e su di una politica di incentivazione del lavoro part-time (« gli Stati Membri devono identificare e rivedere gli ostacoli di natura legale o amministrativa che possono limitare le opportunità per il lavoro part-time e, laddove necessario, rimuoverli »: clausola 5.1.a). Per attuare tali principi, l'Accordo chiede ai datori di lavoro di prendere in considerazione tutte « le misure idonee a facilitare l'accesso a forme di lavoro part-time a tutti i livelli dell'impresa, incluse le qualifiche più alte, nonché quelle dirigenziali, e, dove appropriato, agevolare la partecipazione dei lavoratori part-time a percorsi formativi che incrementino le possibilità di carriera e la mobilità occupazionale degli stessi »: clausola 5.3.d).

Questo Accordo rappresenta per la seconda volta, dopo quello del 1995 riguardante i

**La politica sociale europea**

Tiziano Treu

permessi parentali, una risposta alle sfide che costantemente mettono alla prova il modello sociale europeo come, ad esempio, il tentativo di bilanciare giustizia sociale e competitività. In molti Paesi, inclusa l'Italia, il lavoro part-time dovrebbe essere promosso quale mezzo per introdurre modelli flessibili di organizzazione del lavoro, nonché come uno strumento per la creazione di nuova occupazione. La questione nodale è: i lavoratori part-time dovrebbero godere dei medesimi diritti attribuiti ai lavoratori full-time, inclusi i programmi di formazione? La risposta dell'Accordo del giugno '97 è positiva, e conferma la linea della Politica Sociale Europea anche su tale tema scottante. Tale conclusione non è ovvia. Dalla vicenda dello sciopero condotto, su scala nazionale, dai lavoratori UPS negli Stati Uniti, si potrebbe facilmente dedurre che l'antagonismo tra part-timers e full-timers può, in realtà, condurre a risultati ben diversi.

La prospettiva della flessibilità non dovrebbe tradursi in un futuro di occupazione precaria. Impiegando le parole della Commissione, espresse nel recente Libro Verde « Insieme, per una nuova organizzazione del lavoro » (COM (97)128 finale, 16 aprile 1997), parti sociali e poteri pubblici dovrebbero impegnarsi nello sforzo comune di creare un nuovo contesto per la modernizzazione del lavoro. Ciò richiede, al tempo stesso, la comune consapevolezza che tale modernizzazione deve avvenire nel rispetto di un livello minimo di sicurezza sociale. L'esempio del lavoro part-time è, in questo senso, emblematico, essendo tale tipologia fonte, contemporaneamente, di rischi ed opportunità. Ai datori di lavoro essa fornisce la flessibilità necessaria per adattarsi ai cambiamenti della domanda di mercato, specialmente nel settore dei servizi; ai lavoratori offre la giusta flessibilità per conciliare più facilmente il lavoro con altre attività, incluse le responsabilità familiari. Il problema (al centro della controversia riguardante l'UPS) è che la protezione sociale dei part-timers è spesso più limitata rispetto a quella garantita ai full-timers. L'Accordo del giugno '97 provvede ad un bilanciamento tra gli interessi dei lavoratori e quelli degli imprenditori, ed aumenta notevolmente le possibilità di integrazione (e non l'esclusione) dei lavoratori a tempo parziale nel mercato del lavoro rendendo la loro situazione più appetibile in termini di prospettive di carriera e di ulteriori possibilità di impiego. Sta ora al Consiglio ed agli Stati membri attuare l'Accordo e fornire un importante contributo all'opera di flessibilizzazione e, allo stesso tempo, stabilizzazione nel lungo periodo della vita lavorativa. Il « diritto all'occupazione », sebbene non esplicitamente codificato, dovrebbe essere un aspetto chiave della futura Politica Sociale Europea.

---

**9. Le relazioni industriali verso il 2000: alla ricerca di un « nuovo ordine sociale europeo ».**

---

La lotta alla disoccupazione, specialmente quella giovanile, e la ricerca di nuove forme di lavoro flessibile, non dovrebbero essere affrontate come un'ossessione od un incubo, ma costituire una politica razionalmente indirizzata a migliorare la posizione competitiva del continente europeo. Rispetto a tale obiettivo, la contemporanea azione per favorire forme di giustizia sociale, non andrebbe considerata come un ostacolo, ma bensì come una opportunità. I due concetti non sono infatti alternativi: tutti sanno quanto le norme che disciplinano il mercato del lavoro differiscano notevolmente tra i diversi paesi dell'Unione e diversi fatti suggeriscono che le aree caratterizzate da elevati livelli occupazionali registrano, allo stesso tempo, elevati livelli di istruzione e formazione professionale della forza lavoro, nonché sistemi avanzati di relazioni industriali. Gli stati dove il mercato del lavoro è regolamentato su basi più rigide presentano tassi occupazionali inferiori rispetto ai mercati più flessibili. In entrambi i casi, sistemi di relazioni industriali più avanzati, maturi e stabili sembrano condurre, con molta probabilità, a migliori *performances* del mercato del lavoro.

Sulla scorta dell'esperienza comparata, che l'andamento dell'occupazione dipende, in prima istanza, dall'andamento complessivo dell'economia. È altrettanto chiaro che la regolamentazione del mercato del lavoro può influire sulla dimensione dell'espansione occupazionale o, quanto meno, sulla velocità di reazione delle imprese e della forza lavoro ai cambiamenti del contesto economico. Se la possibilità delle imprese di adattare i propri livelli occupazionali risulta limitata, attraverso norme di legge, strumenti legali o contrattuali, in maniera troppo rigida, retrograda e, in breve, eccessiva, il risultato sarà, alla fine, un effetto negativo sull'andamento economico delle imprese stesse. Alcuni provvedimenti adottati dalla Comunità una ventina di anni fa, dovrebbero essere ripensati, poiché si sono dimostrati, in alcune circostanze, controproducenti.

Vincolate in maniera eccessiva, le imprese hanno spesso trovato agevole aggirare alcuni dei

suddetti provvedimenti mediante l'impiego sempre più consistente di lavoratori casuali o atipici, danneggiando così non solo i lavoratori, ma gli stessi datori di lavoro. Una forza lavoro precaria rappresenta un capitale umano più vulnerabile e di minor valore, e, in ultima analisi, può minacciare lo sviluppo dell'intero sistema economico, a causa della sua minore produttività. La ricerca di una maggiore flessibilità non dovrebbe, quindi, creare una situazione di diffusa precarietà.

Detto ciò, mi sia consentita un'ovvia conclusione. È nostro dovere, da un lato, realizzare una crescita economica rivolta all'occupazione, dall'altro, nel combattere la carenza di posti di lavoro rendere le politiche occupazionali e sociali più favorevoli alla competitività. In nessun modo queste ultime dovranno essere, in Europa, alternative rispetto alle politiche monetarie ed economiche. Questo è il messaggio che viene dal Trattato di Amsterdam, sebbene il « nuovo ordine sociale europeo » non deve costituire una sorta di « ritorno del figliol prodigo ». Non si può negare che ormai il classico concetto europeo di giustizia sociale, fondato sull'implicito impegno degli Stati ad occuparsi di tutti i cittadini dalla nascita alla morte, non è più sostenibile e rifiutarsi di riconoscere ciò sarebbe un imperdonabile errore.

Il « nuovo ordine sociale europeo » va costruito gradualmente, con un approccio consensuale, riscoprendo tutti i potenziali della nostra tradizione. Come ho già detto, credo fermamente nella logica della cooperazione tra autorità nazionali e locali e parti sociali, per una alleanza forte ed efficace contro la disoccupazione. Anche l'approccio europeo a tale problema, che rappresenta ormai un dramma per milioni di cittadini europei, deve riconoscere l'importanza dell'azione locale nella promozione della occupazione. Abbiamo assistito, durante gli ultimi dieci anni, ad una impressionante espansione dei programmi volti a promuovere lo sviluppo delle economie locali, su iniziativa di una grande varietà di autorità regionali e locali, che hanno cercato l'appoggio e la collaborazione delle parti sociali. Tale prospettiva fornisce sia alle associazioni imprenditoriali che ai sindacati una nuova missione, laddove essi sono comunque chiamati ad agire con maggiore spirito di iniziativa rispetto al passato.

Le strategie di sviluppo economico locale rappresentano, per gli attori sociali, sia una sfida che una opportunità, portando nuovamente alla ribalta la questione già sollevata da Hyman e Ferner (1994, p. 115): possono le parti sociali, e specialmente i sindacati fare propri i nuovi interessi ed aspirazioni della classe lavoratrice prima esclusi dalla contrattazione collettiva? Le relazioni industriali europee hanno di fronte un nuovo ed affascinante orizzonte. Sindacati ed imprenditori devono imparare ad agire nell'ottica del « nuovo ordine sociale europeo », ora meglio definito dal Trattato di Amsterdam e basato su una logica di partecipazione alla promozione dell'occupazione. Adottare una strategia di tal sorta potrebbe essere doloroso o, quanto meno, difficile. Rappresentare i propri membri in un contesto di rivendicazioni reciproche era, sotto un certo aspetto, sicuramente più facile che non esercitare questa nuova « funzione istituzionale ». Volenti o nolenti, in materia di affari sociali, gli attori collettivi di dimensione comunitaria non condividono con le istituzioni europee solo una sorta di funzione legislativa, ma hanno la responsabilità di agire e di influenzare i propri membri anche nelle questioni occupazionali. Ciò significa, in ultima analisi, che è necessario sviluppare vere e proprie strutture sovranazionali, che rappresentino realmente le organizzazioni nazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Non si tratta di un compito facile. Vorrei, nel tentativo di illustrare il nuovo « ordine sociale europeo », sottolineare un ultimo punto. Combinare competitività e giustizia sociale richiede, tra le altre cose, lo sviluppo di nuove tecniche di protezione dei lavoratori. È dubbio, se sia giusto procedere verso un sistema legale le cui norme proteggano in maniera pressoché esclusiva i lavoratori dipendenti, escludendo tutte le forme di occupazione basate su contratti diversi da quello tipico di lavoro subordinato. Per molti lavoratori autonomi, operanti secondo gli schemi contrattuali più disparati, e prevalentemente per quelli che comunque sono soggetti alla direzione di una altra persona (fisica o giuridica), i livelli di protezione sociale sono veramente minimali, per molti aspetti addirittura inesistenti.

Questa situazione presenta diversi rischi. Innanzitutto gli imprenditori, sono costantemente tentati di instaurare rapporti cosiddetti di « consulenza » piuttosto che assumere nuovi lavoratori, superando così le prescrizioni della tradizionale legislazione lavoristica. Tale fenomeno, particolarmente evidente nel settore dei servizi, rende opportuna la fissazione di un « nucleo » di regole di protezione minima (ad esempio nel campo della salute e della sicurezza, della non-discriminazione ecc.) destinate a tutti i lavoratori, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione del rispettivo rapporto di lavoro. In Italia si sta promuovendo una nuova iniziativa legislativa che dovrebbe condurre al cosiddetto « Statuto dei lavori » (piuttosto che semplicemente dei « lavoratori »). Al di là dei particolari tecnici, su

**La politica sociale europea**

Tiziano Treu

cui non mi sembra opportuno dilungarmi in questa sede, sarebbe comunque interessante affrontare comparativamente la questione di come ampliare l'ambito di applicazione della legislazione sul lavoro e di come diversificarne il contenuto al fine di renderla più attuale e più rispondente alle esigenze di un sistema economico altamente concorrenziale.

**10. Note conclusive.**

Secondo i risultati di 38 ricerche condotte su economie di larga scala citati dal Commissario Monti in una relazione fornita qualche mese fa, il Mercato Unico Europeo è riuscito a sostenere la crescita, a creare quasi un milione di posti di lavoro ed a mantenere sotto controllo i tassi di inflazione. Gli effetti sarebbero stati ancora maggiori se gli Stati Membri si fossero dimostrati più diligenti nell'ottemperare le regole dettate dal mercato unico stesso. Sussiste, forse per la prima volta, la dimostrazione concreta di come quest'ultimo possa effettivamente fungere da cassa di risonanza per il raggiungimento di più elevati livelli di occupazione e di crescita e per il miglioramento della competitività. In altre parole, il mercato unico è economicamente positivo di per sé laddove un maggior coordinamento tra le varie politiche per il lavoro può migliorarne i risultati anche nel campo della sicurezza sociale ed occupazionale. Una azione a livello europeo non è semplicemente consigliabile, ma è senza dubbio necessaria ed è questa la ragione per cui il governo italiano ha accolto caldamente la proposta del Presidente della Commissione, Jaques Santer, per un « *patto di fiducia sindacale* » sulle « iniziative per l'occupazione in Europa ». È tempo di rinsaldare la fiducia tramite una strategia globale, che coinvolga tutti i giocatori a tutti i livelli in vista di un obiettivo comune e che consenta di sfruttare appieno l'effetto moltiplicativo causato dal mercato unico. Dobbiamo anche riconoscere che alcune delle misure prese in passato si sono dimostrate del tutto inefficaci.

Vi è ora bisogno di idee nuove e costruttive laddove è necessario, prima di tutto, dare attuazione alle misure delineate nel Libro Bianco di Delors, nonché alle Decisioni di Essen. Alcune di esse sono state riprese nella nuova bozza del Trattato: un maggior ruolo delle parti sociali sia nella regolamentazione del mercato del lavoro che nella definizione delle politiche sociali comunitarie; misure incentivanti in grado di promuovere sia pratiche occupazionali innovative che progetti pilota in ambito locale; l'istituzione di un « Comitato per l'Occupazione » che dia impulso al coordinamento tra le politiche occupazionali nazionali e che ne verifichi quindi i risultati al fine di realizzare una maggiore convergenza reciproca ed una maggiore efficacia delle stesse. Se da un lato, quindi, una immediata realizzazione di tali previsioni è assolutamente necessaria, dall'altro possono risultare opportuni un loro perfezionamento e l'individuazione di ulteriori strumenti, sia legali che contrattuali, al fine di massimizzare il contributo dell'Unione al benessere sociale ed occupazionale dei cittadini europei.

Il coordinamento non implica esclusivamente la definizione di obiettivi comuni, ma anche l'accettazione di linee guida, procedure ed incentivi comuni, diretti a creare, nei vari Stati Membri, politiche convergenti e ad avvicinare le rispettive condizioni strutturali in cui realizzare la crescita e l'occupazione. A tal fine le Istituzioni Europee non devono seguire, a mio avviso, un approccio di armonizzazione verso il basso rispetto alle politiche nazionali, ma piuttosto avviare un processo costruito sul consenso trilaterale ai vari livelli e rivolto ad incoraggiare azioni convergenti da parte dei vari Stati Membri verso una politica sociale europea veramente comune.

Mi sia consentito concludere con un appello affinché tutti si assumano le proprie responsabilità, in quanto senza una azione concertata sono ben poche le possibilità di un futuro miglioramento delle prospettive occupazionali e sociali.

**Bibliografia**

**Hyman, Ferner** (1994), *New frontiers in European Industrial Relations*, p. 115 e ss.

**Locke, Kochan e Priore** (1995), *Reconceptualizing comparative industrial relations*, in *ILR*, vol. 134, 1995, n. 2, p. 139 e ss.

**Treu**, (1996) *European collective bargaining levels*, in *ECLL, Liber amicorum for Lord Wedderburn*, Clarendon Press, Oxford, p. 169 e ss.

# Le relazioni industriali nell'Unione Europea

*Marco Biagi*

Sommario

**1.** Premessa. **2.** Il livello macro: dal dialogo sociale alla contrattazione collettiva comunitaria. **2.1.** Il dialogo sociale di Val Duchesse. **2.2.** La dimensione intersettoriale e settoriale del dialogo sociale. **2.3.** Dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht. **2.4.** Il ruolo delle parti sociali nel procedimento legislativo dell'Accordo sulla politica sociale. **2.5.** Il fondamento costituzionale della contrattazione collettiva comunitaria. **2.6.** La conduzione dei negoziati a livello comunitario. **2.7.** Gli attori sociali comunitari e la loro rappresentatività. **2.8.** L'attuazione degli accordi fra le parti sociali a livello comunitario. **2.9.** La contrattazione collettiva nazionale e il diritto comunitario: funzione traspositiva ed integratrice delle direttive. **3.** Il livello micro: la prospettiva transnazionale nella direttiva sui comitati aziendali europei. **3.1.** Gli attori delle relazioni industriali nelle imprese o gruppi di imprese di dimensioni comunitarie. **3.2.** Le attività degli attori sociali comunitari a livello aziendale o di gruppo. **3.3.** Gli accordi transnazionali in materia di informazione e consultazione. **3.4.** L'esperienza applicativa e traspositiva della direttiva CAE. **4.** La 'comunitarizzazione' delle relazioni industriali nell'Unione Europea.

## **1. Premessa.**

Oggetto del presente studio (\*) è la ricostruzione dello sviluppo storico e dell'evolversi del correlativo quadro istituzionale di quello che oggi inizia a configurarsi come un sistema delle relazioni industriali nell'Unione Europea o comunque un evidente fenomeno di loro "comunitarizzazione" (v. *infra* al § 4). L'inserzione di questo capitolo nella nuova edizione del manuale è dovuta alla constatazione che le recenti innovazioni conseguenti all'Accordo sulla politica sociale di Maastricht (v. *infra* al § 2.3) e la direttiva sui "comitati aziendali europei" (v. *infra* al § 3 ss.) hanno creato il fondamento giuridico di un'attività negoziale a livello macro e micro, tale da porre le premesse per l'affermazione di un sistema di relazioni industriali su scala comunitaria.

Intenzionalmente il titolo non richiama la dimensione europea, bensì si riferisce alla prospettiva comunitaria. Ciò non significa che, come si rileverà in sede di conclusioni (v. *infra* al § 4), i più recenti sviluppi non indichino una tendenza verso una europeizzazione delle relazioni industriali intesa nel senso di "comunitarizzazione". Tuttavia non sarà oggetto di questo studio né l'ambizione di affermare l'esistenza di un modello europeo di relazioni industriali, né il progetto di compiere una rassegna dei modelli di relazioni industriali in Europa. Si cercherà invece di ripercorrere gli sviluppi degli ultimi

note

(\*) Esso costituisce altresì un capitolo dell'edizione 1998 del volume "Relazioni industriali. Manuale per l'analisi dell'esperienza italiana" a cura di Gian Primo Cella e Tiziano Treu. L'Autore ringrazia i Curatori per aver cortesemente consentito questa pubblicazione.

dieci/quindici anni che oggi consentono di ricostruire una prassi di relazioni industriali su scala comunitaria, seppure ancora allo stato nascente.

Lo studio si articola sostanzialmente in due parti. Nella prima si affronterà la dimensione macroeconomica, ricostruendo l'evoluzione del rapporto tra gli attori su scala comunitaria, dalle prime esperienze di dialogo sociale fino alle più recenti intese di natura più propriamente contrattuale (v. § 2 ss.). Nella seconda si darà rilievo alle relazioni industriali a livello transnazionale che si stanno affermando nelle imprese o gruppi di imprese di dimensioni comunitarie a cui è applicabile la direttiva sui "comitati aziendali europei" (v. § 3 ss.).

---

## 2. Il livello macro: dal dialogo sociale alla contrattazione collettiva comunitaria.

---

### 2.1 Il dialogo sociale di Val Duchesse.

---

La ricerca delle origini del dialogo sociale conduce ad una constatazione che sembra godere di largo consenso. Quando alla metà degli anni ottanta fu evidente che il Regno Unito frapponeva consistenti e crescenti ostacoli alla crescita della dimensione sociale comunitaria, il Presidente della Commissione, Jacques Delors, optò decisamente in via alternativa per una politica di dialogo sociale al fine di superare lo stallo delle iniziative legislative, più che evidente in quel primo scorcio di decennio (Bercusson B., 1995, p. 4). Il ruolo privilegiato delle parti sociali ha origine insomma proprio per sopperire, almeno in parte, all'inerzia legislativa del momento.

Inizia così, il 31 gennaio 1985, l'esperienza nota sotto il nome di dialogo sociale di Val Duchesse, così denominato dall'accogliente località non lontana da Bruxelles dove si tenne il primo di numerosi incontri tra le parti sociali: una data che può qualificarsi come vera nascita dell'esperienza, visto lo stallo in cui finirono per languire le iniziative precedenti (Del Mar Ruiz Castillo M., 1996, p. 166). Non possono essere tuttavia dimenticati alcuni passaggi prodromici rispetto all'affermazione del dialogo sociale, fin dagli anni cinquanta. Così per la creazione del comitato paritario del carbone e dell'acciaio del 1955, prima ancora dello stesso Trattato di Roma, oppure per la creazione del comitato consultivo paritario per i problemi sociali dei lavoratori salariati agricoli nel 1963, seguito da quello per il settore dei trasporti nel 1965, della navigazione interna, delle ferrovie, rispettivamente nel 1967, nel 1972 e nel 1974. Momenti in cui si posero le premesse per l'affermazione di una logica di dialogo comunque bisognosa del rilancio di Delors.

Da quel momento in poi il rilancio avvenne secondo tappe che in sintesi conviene almeno menzionare. Già il 12 novembre 1985 a Val Duchesse furono insediati i due gruppi di lavoro di base, quello sulla prospettiva macroeconomica e quello sulle nuove tecnologie, procedendo poi a distanza di due anni ad un primo bilancio dell'esperienza nella riunione del 7 maggio 1987 nota sotto la formula di "Palais d'Egmont I". Al successivo appuntamento, ricordato come "Palais d'Egmont II", fu insediato un gruppo pilota a livello politico, composto dai rappresentanti delle parti sociali e da quelli della Commissione, oltre ad altri due gruppi di lavoro, rispettivamente sull'educazione e la formazione, da un lato, ed il mercato del lavoro, dall'altro. Fu poi costituito un gruppo *ad hoc* che pervenne all'accordo del 31 ottobre 1991 sul ruolo delle parti sociali nello sviluppo della dimensione sociale, a sua volta fondamento delle intese di Maastricht in materia sociale (v. *infra* al § 2.5).

L'informalità degli incontri di Val Duchesse non deve far sottovalutare l'importanza di un evento davvero fondamentale nella serie degli sforzi diretti ad infondere una nuova vitalità nella esperienza comunitaria, conferendo maggiore concretezza all'idea della libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi. Il senso di scoraggiamento che pervadeva i circoli comunitari in quel torno di tempo esalta l'originalità della soluzione di aver voluto affermare il dialogo diretto tra gli attori sociali, mantenendo sempre il carattere informale e volontario dell'iniziativa.

Nella sua fase iniziale (1985-1988), il dialogo sociale di Val Duchesse ha cercato di far convergere l'interesse delle parti sociali sulla realizzazione stessa del mercato interno, mettendone in evidenza appunto gli aspetti sociali. Sin dall'inizio tali incontri videro come attori l'Unione delle confederazioni degli industriali e dei datori di lavoro europei (UNICE), il Centro delle imprese a partecipazione statale (CEEP) e la Confederazione europea dei sindacati (CES), disposti ad un reciproco riconoscimento.

Durante l'ormai lungo arco di tempo in cui si è dispiegata l'esperienza di Val Duchesse, il dialogo sociale ha saputo realizzare una lunga serie di testi congiunti, distinguibili in tre

categorie: i pareri comuni, le raccomandazioni congiunte e gli accordi veri e propri. A questi ultimi si dedicherà particolare attenzione vista la natura contrattuale che li contraddistingue. Dei pareri comuni converrà ricordare, comunque soltanto a titolo esemplificativo, il primo (novembre 1986) in materia di strategia di crescita per maggiore occupazione, quello successivo (marzo 1987) sulla formazione, informazione e consultazione, continuando all'inizio del decennio successivo (giugno 1990) con quello in materia di educazione e formazione, di nuove tecnologie, organizzazione del lavoro ed adattamento del mercato del lavoro (gennaio 1991), fino a quelli più recenti in materia di lavoratrici e formazione (dicembre 1993), nonché in materia di ruolo della formazione nella lotta alla disoccupazione (aprile 1995).

Esiste poi un elenco altrettanto ricco di dichiarazioni o raccomandazioni comuni che non hanno mancato di esercitare un rilevante impatto sulle decisioni delle istituzioni comunitarie, come in materia di prevenzione della discriminazione su base razziale e della xenofobia (ottobre 1995), anche alla vigilia delle stesse riunioni formali del Consiglio Affari Sociali (come il documento, sempre dell'ottobre 1995, sul processo di Essen sull'occupazione in preparazione del Consiglio Europeo di Madrid nel dicembre dello stesso anno).

Non è difficile scorgere nel dialogo sociale di Val Duchesse l'importanza di un clima di convergenti vedute più che il conseguimento di intese né formali né tantomeno vincolanti (Carinci F., 1995, p. 88). Anche se non si può sottovalutare in proposito l'importanza di occasioni che hanno favorito nel tempo il riconoscimento reciproco delle parti, agevolato senza dubbio dal contemporaneo diminuire delle opinioni divergenti. Il limite di fondo della non vincolatività non deve insomma far perdere di vista il rilievo metodologico (abituando le parti ad un dialogo di livello comunitario in materia sociale) e quello di natura sostanziale (favorendo l'individuazione di momenti di convergenza sui contenuti). Per non parlare della rilevanza che tali convergenze realizzano sul piano endoassociativo, da parte delle organizzazioni europee nei confronti delle proprie affiliate a livello nazionale (Roccella M., Treu T., 1995, p. 375), anche se forse proprio sotto questo profilo il dialogo sociale non ha prodotto in un ciclo ultradecennale i frutti sperati.

---

## 2.2. La dimensione intersettoriale e settoriale del dialogo sociale.

---

Il dialogo sociale si è sviluppato anche all'interno di strutture più formalizzate, quando gli attori sono stati chiamati a far parte di comitati consultivi in una dimensione intersettoriale, assieme ai rappresentanti dei diversi Stati membri. Il caso ad esempio del comitato sul Fondo sociale europeo, istituito sulla base dell'art. 124. Si possono citare in proposito anche il comitato consultivo sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti (regolamento del Consiglio n. 1408/1971 del 14 giugno 1971), ovvero quelli sulla libera circolazione dei lavoratori (regolamento n. 1612/1968 del 15 ottobre 1968), sulla formazione professionale (istituito il 2 aprile 1963), sulla sicurezza, l'igiene e la protezione della salute sul luogo di lavoro (27 giugno 1974), nonché sulle pari opportunità fra uomini e donne (decisione della Commissione 82/53/CEE, modificata il 19 luglio 1995). Inoltre, anche all'indomani dell'accordo del 31 ottobre 1991 (*infra* ai §§ 2.4 e 2.5), in occasione di un incontro avvenuto il 3 luglio 1992 fu istituito il comitato per il dialogo sociale, proprio per dare esecuzione alle nuove procedure istituzionalizzate definite dal nuovo Trattato. Tale comitato ha sostituito sia il gruppo pilota sia il gruppo *ad hoc*, avviando una serie frequente di riunioni che si sono affiancate alle più significative iniziative assunte dalla Commissione e dal Consiglio.

Questa proliferazione di momenti di consultazione istituzionalizzata delle parti sociali non sempre ha dato tuttavia i risultati attesi. La stessa Commissione ammette (Commissione delle Comunità Europee, 1996, p. 5) che tali comitati non sempre vengono sistematicamente consultati, non riuscendo quindi ad essere coinvolti nemmeno nel momento attuativo delle politiche decise a livello comunitario. Sono le stesse parti sociali a scegliere altre sedi, diverse dai comitati, per affermare con maggiore incisività la propria opinione, al punto che le prese di posizione pubbliche e quelle espresse nei comitati a volte sono risultate non del tutto coincidenti. È in atto quindi un ripensamento che giunge fino a mettere in discussione non solo le modalità di funzionamento ed i metodi operativi dei comitati consultivi ma anche la stessa convenienza o meno di conservare tale esperienza nella forma definitasi fino ad oggi.

Certo è che la flessibilità e, almeno per certi aspetti, l'informalità di Val Duchesse hanno assicurato risultati più convincenti rispetto all'esperienza dei comitati consultivi. Tale rilievo

riguarda anche il dialogo sociale a livello settoriale, dimensione nella quale la Commissione ha promosso una diecina di comitati paritetici ed altrettanti gruppi informali di lavoro in relazione a 16 settori fondamentali, anche se essi nel corso del tempo hanno emesso quasi un centinaio di pareri e raccomandazioni, per lo più su proposte di normative e regolamenti della Commissione aventi interesse specifico per la branca di loro competenza.

Non che questa prassi non abbia esaltato il ruolo delle parti sociali, sviluppando anche in tal caso un'attitudine crescente ad interagire con le istituzioni comunitarie. Tuttavia, almeno in alcuni casi è rilevabile « la tendenza a... conservare in vita strutture sorpassate o la cui utilità non è più giustificata dai fatti » (Commissione, 1996, p. 7). Nel 1994 furono tenute oltre 130 riunioni con una media di partecipanti di 40/50 persone: un onere finanziario ed amministrativo notevolissimo. È interessante rilevare a riguardo che questa abnorme proliferazione si è verificata anche per l'idea di prestigio che le parti sociali hanno sempre annesso alla partecipazione a momenti istituzionalizzati di consultazione, insistendo per la creazione di nuovi comitati.

Appare pertanto necessario provvedere ad una revisione di queste strutture. Da un lato l'intersettorialità appare la dimensione in grado di consentire una maggiore circolarità di informazioni, favorendo anche la crescita di momenti concertativi a livello comunitario; dall'altro al dialogo sociale settoriale occorre restituire valenza strategica concentrandolo su temi e settori prioritari, anche in vista di sviluppi più propriamente contrattuali (v. *infra* al § 2.6). In questa chiave non è certo il caso di considerare conclusa l'esperienza di Val Duchesse, proprio per assicurare agli attori a livello comunitario un'occasione per esprimersi al di fuori di logiche troppo istituzionalizzate.

L'alternativa fra istituzionalizzazione ed informalità nello sviluppo storico del dialogo sociale è dunque un elemento costante che continua a ricorrere nel dibattito più recente con proposte anche innovative. Si può ricordare ad esempio quella di istituire un Segretariato indipendente, gestito dalle parti sociali, per assicurare il funzionamento e la preparazione del dialogo. Tuttavia appare già sufficiente in proposito quanto prescritto dal nuovo art. 118A del Trattato, cioè dall'articolo 3 dell'Accordo sulla politica sociale (v. *infra* al § 2.4), secondo cui « la Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti ».

Non mancano certo ora iniziative in questo senso, soprattutto sotto forma di organizzazione di riunioni, di sostegno a studi realizzati in comune od a gruppi misti di lavoro, nonché come assistenza tecnica ritenuta necessaria per sostenere il dialogo. Per non parlare di altre iniziative che ugualmente realizzano questo sostegno, quali la Fondazione per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, con sede a Dublino, oppure, più recentemente, il Centro europeo per le relazioni industriali, costituito presso l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole. Elementi che costituiscono un quadro istituzionale di sostegno alle parti sociali in cui assume particolare rilievo il ruolo della Commissione, senz'altro decisivo nella graduale legittimazione degli attori europei (Turner T., 1996, p. 332).

---

### 2.3. Dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht.

---

L'art. 118B, inserito nel Trattato CEE con l'Atto Unico del 1986, ha fatto della promozione del dialogo sociale un compito istituzionale della Commissione la quale « si sforza di sviluppare a livello europeo un dialogo tra le parti sociali, il quale possa sfociare, se esse lo ritengono opportuno, in relazioni contrattuali ». Una previsione assai ambiziosa, laddove richiamava per la prima volta un'esperienza contrattuale, sia pure con una formulazione vagamente edulcorata (“relazioni contrattuali”), non sufficiente a fondare la base giuridica di un contratto collettivo su scala comunitaria. Una disposizione tuttavia rivelatasi assai lungimirante visto che già il 6 settembre 1990 fra Ceep e Ces fu firmato un accordo-quadro in materia di formazione, costituendo così un significativo passaggio evolutivo verso il contratto collettivo europeo (Avanzi E., 1990, p. 9).

In quel caso si trattò infatti di un documento formalmente sottoscritto che implicava concretamente obblighi di influenza delle organizzazioni stipulanti nei confronti dei propri associati, non giungendo però, proprio per il tenore “documentale” e non propriamente “negoziale” dei diversi punti oggetto di intesa, a configurare la parte obbligatoria di un contratto collettivo. Non va tuttavia sottovalutato il fatto che si individuavano le istanze (comitati paritetici, sedi settoriali del dialogo sociale, ma anche accordi bilaterali e multi-

lateralmente tra imprese pubbliche interessate) dove svolgere l'ulteriore confronto utile ad una piena attuazione dell'accordo-quadro.

Non diverso fu il valore, in sostanza circoscritto alla sfera programmatica (Guéry G., 1992, p. 583), di un altro accordo, siglato ancora una volta in materia di formazione ma in un contesto settoriale, quello del commercio al minuto, fra la relativa confederazione datoriale (CECD) e l'organizzazione sindacale di rappresentanza (EURO-FIET). Esperienze che sarebbe tuttavia riduttivo non giudicare nella importante funzione preparatoria che, retrospettivamente, occorre invece loro senza dubbio riconoscere.

I negoziati della Conferenza intergovernativa del 1991, conclusasi con la firma del Trattato sull'Unione Europea, furono sicuramente agevolati dall'intesa del 31 ottobre 1991 fra UNICE, CEEP e CES (a sua volta frutto delle esperienze precedenti sulle quali ci si è già soffermati, seppure in estrema sintesi: v. *supra* ai §§ 2.1 e 2.2), riprodotta quasi testualmente nel capitolo sociale di Maastricht. Conviene ricordare in proposito che la scelta politica del Regno Unito concretizzatasi nel noto *opting out*, fu formalizzata nell'intesa, contenuta in un Protocollo, fra i tanti allegati al Trattato, in virtù della quale i dodici Stati membri convengono di autorizzare undici fra di loro di attuare l'Accordo da essi raggiunto sulla politica sociale, facendo ricorso alle istituzioni, alle procedure ed ai meccanismi del Trattato. Formulazione, quest'ultima, che ha indotto la maggior parte dei commentatori (v. per tutti Mancini G.F., 1995, p. 34) a considerare come facenti parte del diritto comunitario (e quindi attratti nella sfera giurisdizionale della Corte di Giustizia delle Comunità Europee) gli atti e le decisioni necessari per applicare il suddetto Accordo.

Una conclusione del massimo rilievo, in quanto non soltanto a Maastricht le parti sociali sono state elevate al rango di agenti contrattuali *pleno jure*, ma anche perché si è proceduto a costituzionalizzare in sede comunitaria la loro integrazione nel procedimento legislativo. Il dialogo sociale dopo Maastricht non è più solo momento di confronto tra le parti in vista dell'eventuale raggiungimento di intese, quanto piuttosto elemento del procedimento decisionale volto alla creazione di un diritto comunitario del lavoro (Addison J.T., Siebert W.S., 1994, p. 21).

---

#### 2.4. Il ruolo delle parti sociali nel procedimento legislativo dell'Accordo sulla politica sociale.

---

L'Accordo sulla politica sociale non si limita ad assegnare alla Commissione il compito di provvedere ad un sostegno equilibrato delle parti sociali nella ricerca di un dialogo (v. *supra* al § 2.2), ma prescrive (art. 3.2) che « a tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria ». È questa la prima fase, a seguito della quale la Commissione « se... dovesse ritenere opportuna un'azione comunitaria, ... consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista ». A questo punto, continua l'articolo 3.3, « le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, eventualmente, una raccomandazione ».

Ma la vera novità introdotta a Maastricht è un'altra. Si tratta della possibilità (art. 3.4) che le parti sociali, in occasione di questa consultazione, informino la Commissione « della loro volontà di avviare il processo previsto dall'articolo 4 », cioè di tentare di raggiungere un accordo. In questo caso « la durata della procedura non potrà superare nove mesi, salvo proroga decisa in comune dalle parti sociali interessate e dalla Commissione ». Un'innovazione di grande portata, soprattutto ove si pensi che si tratta di una soluzione non presente in nessuno degli ordinamenti degli Stati membri.

La procedura di consultazione appena richiamata è obbligatoria solo nell'ambito dell'Accordo di politica sociale. Tuttavia la Commissione si è impegnata, per esigenze di uniformità procedurali, ad applicare la medesima procedura a prescindere dal fondamento giuridico (Trattato o Protocollo) prescelto per eventuali iniziative di politica sociale. Di più, la Commissione ha anche di fatto esteso l'ambito delle consultazioni formali alle varie proposte di carattere orizzontale o specificamente settoriale aventi riflessi di natura sociale. Anche se, in quest'ultima ipotesi, si è riservata di valutare autonomamente l'opportunità e le eventuali modalità delle consultazioni.

Non c'è dubbio che il rapporto tra la Commissione e le parti sociali sia divenuto assai più complesso. Non si tratta infatti di una semplice consultazione, bensì di una forma di "delega" allo svolgimento di un'attività qualificabile come "paralegislativa" (Arrigo G., 1992, p. 187; Arrigo G., 1996), così da risolversi indubbiamente in un rafforzamento del ruolo delle parti sociali. In ogni caso la consultazione è da ritenersi obbligatoria, ancorché

non vincolante. Al punto che si può prospettare con fondamento la configurabilità di un diritto delle parti sociali di partecipare al processo di produzione normativa del diritto comunitario. Eventuali limitazioni o violazioni di tale diritto sembrano legittimare gli attori a proporre un'azione di annullamento ai sensi dell'articolo 173.2 del Trattato innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Schnorr G., 1993, p. 324).

La procedura ha nel complesso dato risultati positivi. Nelle esperienze in cui le parti hanno trovato l'accordo, come nel caso dei permessi parentali e del lavoro a tempo parziale (v. *infra* al § 2.6) oppure laddove vi hanno rinunciato dando alla Commissione la possibilità di riprendere l'iniziativa, com'è accaduto per la direttiva sui comitati aziendali europei (v. *infra* al § 3 ss.) e per l'iniziativa sull'inversione dell'onere della prova nei casi di discriminazione per sesso (v. *infra* al § 2.6), si è sempre trattato di un dialogo intenso, per metodologia e contenuti. Anche se a volte la materia affrontata dalle parti sociali è davvero complessa e si prospettano richieste di allungare i tempi della procedura. Il riferimento è innanzitutto alle sei settimane concesse dalla Commissione per acquisire il parere degli attori, ma anche ai nove mesi previsti dall'Accordo per condurre i negoziati. A quest'ultimo proposito si discute, in una prospettiva di revisione nell'ambito della Conferenza Intergovernativa, di prolungare il periodo su semplice richiesta delle parti e quindi senza l'obbligatorietà dell'assenso della Commissione, alla quale verrebbe riservato tuttavia il potere di non concedere ulteriori proroghe oltre alla prima.

Non v'è ragione per non ritenere che se le parti sociali informano la Commissione di voler esperire un tentativo negoziale anche prima che quest'ultima avanzi formalmente una proposta di assumere un'iniziativa legislativa, debba del pari prodursi l'effetto sospensivo previsto dall'Accordo (Arrigo G., 1994, p. 29). Ciò appare del tutto conforme alla *ratio* della previsione ed all'interpretazione dell'originale soluzione in chiave di *self-restraint* della Commissione stessa, sempre a condizione che vi sia una coincidenza fra le materie oggetto di possibile contrattazione e quelle dell'iniziativa (attuale o potenziale) della Commissione e la richiesta provenga congiuntamente dalle parti (Aparicio Tovar J., 1996, p. 185). Si tratta senza dubbio di un meccanismo altamente innovativo che induce gli attori a raggiungere un pre-accordo, assumendo l'impegno (da ritenersi soggetto ad un controllo da parte della Commissione), di condurre un negoziato, promuovendo in tal modo davvero una dimensione comunitaria della contrattazione collettiva.

Tale ricostruzione consente di far salvo il principio che vuole nelle mani della Commissione il monopolio dell'iniziativa legislativa. Non è il caso tuttavia di enfatizzare il dissenso fra chi (Roccella M., Treu T., 1995, p. 383) parla di un potere di blocco dell'iniziativa della Commissione e chi (Sciarra S., 1992, p. 741) preferisce un'impostazione di *self-restraint*. È importante sottolineare lo spirito del disposto, senza dubbio promozionale del dialogo degli attori a scapito di un'impostazione legalistica della dimensione sociale comunitaria. Anche perché — non valorizzando appunto la *ratio* e sottolineandosi quasi un potere di paralisi dell'iniziativa legislativa — si potrebbero determinare pericolosi casi di contrapposizione, con la Commissione in ipotesi non disponibile a consentire l'avvio della fase negoziale, eccedendo la non completa identità della materia oggetto delle trattative rispetto a quella considerata dalla propria iniziativa. Per non parlare delle turbative che la Commissione potrebbe creare nel corso di un negoziato non convincente fra le parti, avente le finalità (vere o presunte) di dilazionare la ripresa dell'iniziativa legislativa. Una prospettiva inquietante cui conviene senz'altro sostituire la ricostruzione qui accolta, cioè una norma premiale in funzione della contrattazione collettiva comunitaria.

---

#### 2.5. Il fondamento costituzionale della contrattazione collettiva comunitaria.

---

La scelta preferenziale dell'Accordo sulla politica sociale è stata senz'altro quella di una legislazione contrattata, come può agevolmente evincersi dalla circostanza che lo stesso Accordo si fonda, riprendendola pressoché letteralmente, sull'intesa del 31 ottobre 1991 (v. *supra* al § 2.3). Un recepimento che ha avuto fra l'altro l'effetto di conferire fondamento costituzionale ad un livello comunitario di contrattazione collettiva. L'articolo 4.1 dell'Accordo recita infatti: "Il dialogo tra le parti sociali a livello comunitario può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi". Non avrebbe potuto esserci miglior coronamento ad un negoziato avviato nel febbraio 1991 (e conclusosi appunto il 31 ottobre successivo), ad iniziativa della Commissione per avanzare proposte in tal senso alla Conferenza Intergovernativa.

In realtà già l'articolo 3.4 dell'Accordo legittima, come si è visto (cfr. § 2.4), lo svolgimento di attività negoziale. Tuttavia il sistema delineato non incarica le parti sociali unicamente di un compito di sostegno rispetto alle iniziative della Commissione di tipo legislativo, prevedendo che l'iniziativa contrattuale si dispieghi anche indipendentemente da ogni attività della Commissione stessa (Foglia R., Santoro Passarelli G., 1996, p. 93). Comunque sia originata l'attività negoziale, per impulso proprio degli attori ovvero come reazione all'iniziativa della Commissione, essa poggia ora in entrambi i casi su di un chiaro fondamento costituzionale, al punto che sembra riduttivo definire come "sostitutivi" gli accordi conclusi nell'ambito dell'art. 3 (Ojeda Avilés A., 1993, p. 286), quasi a volerne sottolineare una rilevanza inferiore rispetto al contesto dell'art. 4. Anche perché gli attori sociali potrebbero avviare trattative solo su una parte delle materie oggetto dell'iniziativa della Commissione ed allora si configurerebbe un carattere sostitutivo solo parziale.

La scelta di un fondamento costituzionale dell'attività negoziale collettiva su scala comunitaria non ha opportunamente implicato un intervento regolatorio diretto sull'assetto e le procedure del nuovo sistema contrattuale (Negrelli S., Treu T., 1994, p. 36). Ciò che ha evitato problemi di compatibilità della nuova disciplina comunitaria con il quadro costituzionale interno degli Stati membri in materia di contrattazione collettiva, con l'eccezione forse del caso tedesco (Simitis S., 1994, p. 647). Tuttavia si tratta di un intervento di grande rilievo in quanto ha provveduto per la prima volta a realizzare una ripartizione di competenze tra il potere normativo sovranazionale degli organi dell'Unione Europea e quello delle parti sociali, affermando un diritto fondamentale di cui sono titolari le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali che non si limita alla mera previsione di una semplice autonomia contrattuale. Conclusione sicuramente avvalorata dal "dispendio normativo" dell'Accordo sul punto (Schnorr G., 1993, p. 323).

L'art. 3 dell'Accordo, riformulando l'art. 118B del Trattato, eleva dunque gli accordi raggiunti tra le parti sociali al rango di nuova fonte di norme comunitarie, così da accrescere la lista contenuta nell'art. 189 del Trattato (Pilati A., 1992, p. 377). Ciò non toglie che sul piano dell'effettività proprio delle relazioni industriali, il contratto collettivo comunitario sia destinato a rimanere una variabile dipendente dalla capacità e dai poteri degli attori sociali rappresentativi a livello europeo (Rodriguez-Pinero M., 1992, p. 7).

L'opinione contraria ad annoverare il contratto collettivo come ulteriore fonte di produzione del diritto comunitario fa leva sull'art. 4.2 dell'Accordo il quale dispone: « Gli accordi conclusi a livello comunitario sono attuati secondo le procedure e la prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 2, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione ». Si sostiene dunque che la "decisione" (e non gli accordi in quanto tali) consenta l'ingresso nel sistema delle fonti del prodotto dell'autonomia negoziale (Grandi M., 1993, p. 470).

In realtà l'intervento del Consiglio (per il quale v. *amplius* al § 2.8) è possibile al solo fine di attribuire efficacia generalizzata all'accordo intervenuto tra le parti sociali solo nelle materie contemplate all'art. 2 dell'Accordo, distinte a loro volta tra quelle in relazione alle quali viene allargato il principio di decisione a maggioranza (oltre all'ambiente di lavoro, come già previsto dall'Atto Unico Europeo del 1986, le condizioni di lavoro, l'informazione e consultazione dei lavoratori, parità tra uomini e donne sul mercato del lavoro e per il loro trattamento, integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro) e quelle per le quali invece ancora sopravvive il vincolo dell'unanimità decisionale (sicurezza sociale, protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi, contributi finanziari volti alla promozione dell'occupazione).

Non c'è dubbio che tali materie siano « privilegiate sul piano giuridico » (Roccella M., Treu T., 1995, p. 390). Tuttavia è altrettanto evidente che sopravvive un'area di contrattazione collettiva a livello comunitario di tipo autonomo, libera cioè di regolare materie diverse da quelle appena elencate, in relazione alla quale non sarà configurabile l'intervento del Consiglio. Un'area di libera contrattazione a livello comunitario, svincolata dalle iniziative della Commissione (*contra* Schnorr G., 1993, pp. 330-331). Anche questa attività negoziale ha oggi un riconoscimento costituzionale contenuto proprio nell'articolo 4.1 dell'Accordo, mentre il successivo art. 4.2 deve intendersi come limitato a disciplinare le tecniche per il conferimento di efficacia generalizzata ad accordi vertenti su materie di particolare rilievo sul piano comunitario. Tali accordi non sembrano in grado di mettere in discussione il ruolo monopolistico della Commissione (Guéry G., 1992, p. 588), innanzitutto perché questo

riguarda soltanto l'iniziativa legislativa in senso stretto. Inoltre occorre considerare che essi appaiono allo stato carenti di efficacia normativa, caratterizzandosi prevedibilmente per una natura organizzativa (procedurale e strumentale) delle intese, come puntualmente è stato dimostrato dall'accordo sui permessi parentali del 14 dicembre 1995, nonché da quello sul lavoro a tempo parziale del 6 giugno 1997 (v. *infra* al § 2.6).

Proprio questa prima esperienza attuativa conferma che è l'accordo-quadro il modello presupposto dalle intese di Maastricht, suscettibile di essere a sua volta implementato con flessibilità secondo le procedure e le prassi delle parti sociali all'interno dei singoli Stati membri. Il contenuto, non necessariamente di tipo solo programmatico, si risolverà anche in linee-guida per i sottostanti livelli negoziali, presupposto per l'effettivo sviluppo di un sistema europeo di relazioni industriali.

Del resto per cogliere tutta la portata dell'innovazione avvenuta a Maastricht non bisogna dimenticare che, proprio sul piano delle fonti, è agevolmente ricavabile una netta preferenza dell'accordo contrattuale rispetto all'atto legislativo, dando in tal modo piena attuazione al principio di sussidiarietà (Sciarra S., 1996a, p. 202). In campo sociale si è dunque affermato un duplice ordine di sussidiarietà, verticale ed orizzontale: da un lato quella che concerne i rapporti tra normative a livello nazionale e comunitario, dall'altro quella che, sul piano comunitario, consente l'opzione di merito tra strumento legislativo e quello contrattuale (Szyszczak E., 1995, p. 24). Ed è evidente che nel funzionamento della nuova dimensione di sussidiarietà gioca un ruolo fondamentale la volontà comune delle parti sociali, in grado di imporsi od almeno sovrapporsi all'iniziativa legislativa (Langlois P., 1993, p. 205).

La nota accusa di "frigidità sociale" (Mancini G.F., 1995, p. 31) mossa al Trattato di Roma appare dunque superata, almeno in parte, anche in virtù dell'affermazione di un principio di autonomia collettiva a livello comunitario come diritto fondamentale. La circostanza, pur indubitabile *prima facie* ai sensi dell'art. 2.6 dell'Accordo, per cui sia la regolamentazione del diritto di associazione sindacale sia quella del diritto al conflitto esorbitano rispetto all'ambito delle competenze legislative comunitarie, è sicuramente spiegabile con la particolare resistenza dei rapporti collettivi, e quindi delle stesse relazioni industriali, a subire una qualche forma di regolazione a questo livello, ma non deve essere sopravvalutata (Scarpelli F., 1993, p. 163).

In ogni caso la libertà di organizzazione e di azione collettiva può ritenersi inclusa nei principi generali di diritto comunitario in virtù dell'art. F., par. 2, del Trattato di Maastricht, in quanto diritto fondamentale espressamente garantito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950 (art. 11), ad ulteriore conferma peraltro delle tradizioni costituzionali dei diversi Stati membri (Grandi M., 1995, p. 159). Né va dimenticato che essa può altresì ritenersi racchiusa nel concetto di "rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro" di cui all'art. 2.3 dell'Accordo (Del Punta R., 1993, p. 189).

Appare pertanto riduttivo ritenere che l'ordinamento comunitario si limiti a tollerare l'autonomia contrattuale (Simitis S., 1994, p. 657), in quanto il ruolo della Commissione nella sua interazione con le parti sociali non comporta la semplice valorizzazione di una legislazione promozionale (Ojeda-Avilés A., 1993, p. 290), bensì la piena affermazione di un modello concertativo. Ed in ogni caso su richiesta delle parti sociali, in materie di sicura competenza comunitaria, prevale l'iniziativa delle parti sociali, segnata semmai dall'ovvio vincolo programmatico di non contravvenire in sede contrattuale alle linee fondamentali di un'integrazione sociale europea.

---

#### **2.6. La conduzione dei negoziati a livello comunitario.**

---

All'indomani dell'entrata in vigore delle intese di Maastricht, la Commissione iniziò la consultazione delle parti sociali al fine di adottare una possibile iniziativa comunitaria con riferimento ad un sistema di informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori nelle imprese o nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie. Tale tentativo non ebbe successo, in quanto già nel febbraio 1994 le parti rinunciarono all'apertura formale di trattative, seppure dopo una serie di incontri in cui vennero esaminate le proposte in merito della Commissione. Pur con qualche strascico polemico sulla responsabilità del fallimento delle riunioni, il risultato fu comunque quello di riattribuire alla Commissione pienezza di iniziativa. L'emanazione della direttiva del Consiglio (94/45/CEE: su cui v. *amplius* ai §§ 3

e ss.) segnò dunque un successo dell'iniziativa legislativa in materia, ma al tempo stesso un primo fallimento nella sperimentazione degli spazi negoziali schiusi dall'Accordo.

La Commissione ricorse nuovamente alle nuove procedure in materia di congedi parentali e permessi per motivi di famiglia, un altro oggetto in relazione al quale l'iniziativa legislativa tradizionale aveva invano cercato, fin dal 1983, di approdare ad un'intesa fra gli Stati membri. Il 22 febbraio 1995 le parti sociali ricevettero dalla Commissione un testo che faceva il punto sulle varie iniziative assunte nel corso degli anni, prospettando i profili più problematici. Nell'arco delle sei settimane di consultazione la Commissione ricevette ben 17 risposte che concordavano sulla necessità di riprendere un'iniziativa a riguardo. Sembrò pertanto opportuno dar corso alla seconda fase delle consultazioni prevista dall'art. 3.3 dell'Accordo. Fu così che il 5 luglio 1995 tre organizzazioni (l'UNICE, il CEEP e la CES: v. *infra* al § 2.6) si dichiararono intenzionate ad iniziare le trattative che si conclusero felicemente il 14 dicembre dello stesso anno con la sottoscrizione dell'accordo-quadro.

La terza opportunità per sperimentare le nuove procedure si verificò il 5 luglio 1995 quando la Commissione avviò nuovamente la prima fase di una consultazione sull'inversione dell'onere della prova nei casi di discriminazione basati sul sesso. In quest'occasione tuttavia le parti sociali addivennero presto alla decisione di non avviare trattative in materia, ritenendola concordemente di non agevole disciplina in sede negoziale, pur offrendo indicazioni e suggerimenti alla Commissione per le proposte attualmente al vaglio del Consiglio.

Infine il 27 settembre 1995 ebbe inizio la prima fase di consultazioni in materia di lavoro atipico e flessibilità nell'orario di lavoro. Considerata la particolare complessità della materia, la Commissione estese generosamente il limite delle 6 settimane dacché solo nell'aprile del 1996, dopo aver esaminato ancora una volta le proposte pervenute, decise di procedere alla seconda fase di consultazione. Anche in questa occasione le parti sociali, interpellate sul possibile contenuto di una proposta, comunicarono in data 19 giugno 1996 l'intenzione di aprire un negoziato che ha avuto effettivamente inizio il 21 ottobre 1996 e che si è concluso felicemente con un'intesa sul lavoro a tempo parziale siglata il 6 giugno 1997. Il passaggio dalla consultazione della Commissione al negoziato diretto fra gli attori sociali comincia dunque ad affermarsi, smentendo le previsioni più scettiche a riguardo. Il livello interconfederale, in queste prime esperienze, sembra ben prestarsi ad uno sviluppo di una contrattazione collettiva comunitaria che peraltro conosce una vivace crescita su base transnazionale come effetto della direttiva sui comitati aziendali europei (v. *infra* al § 3.3). Ciò non esclude che anche il dialogo sociale su scala settoriale non possa produrre in futuro risultati negoziali (Bercusson B., 1993, p. 262), come lascerebbero intendere recenti esperienze nel comparto metalmeccanico, dell'edilizia e delle pulizie (Baumann H., Laux E.-L., Schepf M., 1996 p. 325), al fuori di ogni alternatività con possibili iniziative di tipo legislativo, com'è invece nella logica dell'Accordo pensato in sostanziale (ma non esclusivo) riferimento al livello intersettoriale, secondo una formula di interazione tra norma autonoma ed eteronoma.

---

### 2.7. Gli attori sociali comunitari e la loro rappresentatività.

---

In assenza di previsioni dell'Accordo in materia di rappresentatività degli attori sociali, alle organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori che la Commissione ritiene opportuno consultare ai sensi dell'art. 3 dell'Accordo si richiede di soddisfare contemporaneamente le seguenti condizioni: 1) « essere interprofessionali, settoriali o di categoria ed essere organizzate a livello europeo »; 2) « essere composte da organizzazioni esse stesse riconosciute come facenti parte integrante delle strutture delle parti sociali degli Stati membri e avere la capacità di negoziare accordi nonché, nella misura del possibile, essere rappresentative in tutti gli Stati membri »; 3) « disporre di strutture adeguate che consentano loro di partecipare in modo efficace al processo di consultazione » (Commissione, 1993, p. 4).

Tali criteri hanno consentito alla stessa Commissione di stilare un elenco di organizzazioni ammesse appunto alle consultazioni. Tale elenco comprende organizzazioni interprofessionali a carattere generale (l'UNICE, Unione delle confederazioni dell'industria e dei datori di lavoro d'Europa e sue organizzazioni settoriali; il CEEP, Centro europeo dell'impresa pubblica; la CES, Confederazione europea dei sindacati e suoi comitati sindacali), quelle rappresentanti talune categorie di lavoratori o di imprese (la UEAPME/EUROPMI, Unione europea dell'artigianato e delle piccole e medie imprese; la CEC, Confederazione

europea dei dirigenti; Euroquadri), organizzazioni specifiche come EUROCAMERE, ed infine una ricca varietà di organizzazioni settoriali non affiliate sul piano interprofessionale (si possono citare tra gli altri EUROCOMMERCIO; la CEA, Comitato europeo delle assicurazioni, la FEB, Federazione europea del legno; HOTREC, Confederazione delle associazioni nazionali del settore alberghiero e della ristorazione della CE, ed altre ancora). Altra cosa rispetto alla procedura della consultazione è l'attività negoziale richiamata nell'articolo 4 dell'Accordo. A tal riguardo la Commissione precisa che « le parti sociali interessate saranno quelle che accettano di negoziare tra di loro ». Ed aggiunge in una versione italiana alquanto singolare: « La conclusione di questo accordo è una faccenda esclusiva delle varie organizzazioni » (Commissione, 1993, p. 19). Resta in tal modo affermato il primato del reciproco riconoscimento, un principio che vale ad aggirare numerosi ostacoli che almeno attualmente si presenterebbero sul piano della rappresentatività degli attori sociali comunitari (Cella G.P., 1993).

L'accreditamento di UNICE, CEEP e CES è avvenuto in ordine all'attività contrattuale sulla base del pregresso riconoscimento ai fini del dialogo sociale. Per quanto concerne l'effettivo potere negoziale delle strutture rappresentative a livello comunitario, è possibile riscontrare situazioni fra loro differenziate. Mentre la CES ha conferito al comitato esecutivo poteri negoziali, lo statuto dell'UNICE è meno impegnativo, limitandosi a legittimare il consiglio di presidenza ai fini dell'approvazione di un eventuale "accordo negoziato" (Fiorai B., 1996, p. 200). Ed a tale riguardo è certo auspicabile una precisazione del mandato sulla base anche di revisioni statutarie, pur se appare più realistico pensare nel prossimo futuro ad una interattività tra i diversi livelli contrattuali che non implichi necessariamente deleghe formali (Guéry G., 1992, p. 595).

La fragilità del potere rappresentativo degli attori sociali è stata compensata dalla decisa iniziativa delle istituzioni comunitarie, molto attive nell'edificazione di un sistema europeo di relazioni industriali e fornite di adeguati poteri per stimolare la stipulazione di accordi (la Commissione) e per la loro implementazione (il Consiglio) (Traxler F., 1996, p. 291) (v. *infra* al § 2.8). Pur in presenza di problemi non risolti (difetto di potere decisionale degli attori, assenza di conflitto a livello comunitario, consistenti resistenze imprenditoriali, incerte deleghe anche all'interno del movimento sindacale: caso della CGT francese non affiliata alla CES), l'accordo raggiunto in materia di permessi parentali del 14 dicembre 1995 ha consentito di aggirare sul piano della dinamica negoziale problemi peraltro non risolti sotto il profilo dell'effettiva rappresentatività. Addirittura si è negoziato su scala intersettoriale secondo un modello ignoto in alcuni Stati membri (come Germania e Regno Unito) dove le parti sociali agiscono in una prospettiva interconfederale solo in un'ottica di partecipazione politica.

In considerazione dell'intensificarsi di occasioni di consultazione (ma anche di attività direttamente negoziali) è certo da condividersi l'iniziativa della Commissione di far proprio l'orientamento del Parlamento europeo nel precisare ulteriormente i criteri di rappresentatività. Si suggerisce (Commissione, 1996, p. 13) l'aggiunta di altri due requisiti: 1) « le organizzazioni partecipanti alle consultazioni dovranno comporsi di associazioni rappresentanti lavoratori o datori di lavoro iscritti a titolo volontario a livello sia nazionale che europeo »; 2) « le organizzazioni partecipanti dovranno avere un mandato conferito dai propri iscritti che le autorizzi a rappresentarli nell'ambito del dialogo sociale europeo e dovranno poter dimostrare la propria rappresentatività ». Anche se si tratta di condizioni che, se effettivamente applicate, possono ingenerare consistenti difficoltà: la doppia iscrizione (a livello nazionale e comunitario) degli aderenti e l'accertamento del mandato europeo potrebbero comportare l'esclusione anche di organizzazioni che attualmente si sono accordate reciproco riconoscimento.

Occorre tener conto insomma che si è ancora all'inizio dello sviluppo di un sistema contrattuale comunitario, ben lungi dall'essersi assestato. Appare opportuno perseguire il suo consolidamento senza introdurre elementi di rigidità che ne determinino una crisi prematura. Ma anche non rinunciando tuttavia ad introdurre chiarimenti imprescindibili come quello che riguarda la rappresentanza delle imprese di minori dimensioni.

Fin dalle prime indicazioni operative, la Commissione ritenne che le disposizioni riguardanti le piccole e medie imprese di cui all'articolo 2.2 dell'Accordo dovessero essere tenute in debito conto dalle organizzazioni firmatarie di un accordo (Commissione, 1993, pp. 19-20). Quando il testo dell'accordo sui permessi parentali fu inviato alla sua attenzione per preparare la successiva decisione del Consiglio (v. *infra* al § 2.8), la Commissione ritenne di non dover eccepire alcun rilievo sotto il profilo della rappresentanza degli interessi dell'im-

presa minore (linea che verrà poi confermata nell'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale). Valutazione non condivisa dall'Unione europea dell'artigianato e delle piccole e medie imprese che invece ha adito la Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Nel ricorso l'UEAPME lamenta anzitutto la circostanza per cui, pur essendo stata consultata dalla Commissione nelle due fasi previste dall'articolo 3, ai punti 2 e 3, dell'Accordo, essa è stata estromessa sistematicamente dalle procedure negoziali, pur avendo manifestato a più riprese, in maniera motivata, il desiderio di esservi coinvolta. E sottolinea il fatto che la Commissione nel 1993 le aveva ufficialmente riconosciuto la qualifica di rappresentatività sulla base dei criteri appena elaborati. Nel merito si eccepiscono livelli di protezione inconciliabili con la realtà dell'impresa minore, con possibili effetti distorsivi della concorrenza. Sarà assai utile il pronunciamento dei giudici di Lussemburgo, anche se il nesso di consequenzialità fra coinvolgimento nella procedura di consultazione e diritto di essere ammessi alle trattative appare difficile da configurare alla luce del tenore degli articoli 3 e 4 dell'Accordo. In ogni caso un chiarimento sulla questione della rappresentatività anche sul piano giurisprudenziale non potrà che giovare all'approfondimento del dibattito.

**Unione Europea  
e relazioni industriali**  
Marco Biagi

#### 2.8. L'attuazione degli accordi fra le parti sociali a livello comunitario.

L'articolo 4.2 dell'Accordo contiene la nuova disciplina in materia di attuazione delle intese raggiunte tra le parti sociali. Esso letteralmente dispone: "Gli accordi conclusi a livello comunitario sono attuati secondo le procedure e la prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 2, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo allorché l'accordo in questione contiene una o più disposizioni relative ad uno dei settori di cui all'articolo 2, paragrafo 3, nel qual caso esso delibera all'unanimità".

L'accordo sui permessi parentali del 14 dicembre 1995 (Izzi D., 1997) ha costituito la prima occasione per sperimentare la nuova procedura, in tutto paragonabile ad un'estensione *erga omnes* di contratti collettivi. A distanza di poche settimane dalla firma infatti la Commissione presentò in data 31 gennaio 1996 una proposta di direttiva sulla quale il Consiglio raggiunse una posizione comune nella riunione del 29 marzo 1996 e che venne formalmente adottata (n. 34/96) il 3 giugno 1996. Anziché optare per un'incorporazione dell'intesa, essa è stata allegata alla direttiva stessa con un rinvio che costituisce piena valorizzazione dell'autonomia collettiva. Ben potrebbero in futuro gli attori sociali a livello comunitario variare il contenuto dell'accordo o pervenire alla sua disdetta, facendo ovviamente venir meno l'efficacia dell'intervento del Consiglio. Ed in ogni caso è l'accordo stesso a prevedere che le parti firmatarie (e non le autorità comunitarie) debbano rivederne l'applicazione dopo il primo quinquennio, partecipando altresì alla risoluzione dei conflitti interpretativi. Disposizioni che confermano anche nei contenuti come si versi in un caso di estensione e non di incorporazione (*contra* Casas Baamonde M., 1996, p. 12).

La scelta dello strumento della direttiva fu dovuta alla risoluta iniziativa assunta dalla Commissione, a dimostrazione del suo ruolo decisivo nell'ambito del procedimento legislativo a livello comunitario (Biagi M., 1996, p. 5). Al punto da trarne ragione per affermare ora più in generale il principio secondo il quale « quando le parti firmatarie di un accordo ne chiedono l'attuazione mediante una decisione del Consiglio, la scelta dello strumento legale dipende dal contenuto dell'intesa » (Commissione, 1996, p. 15). Ed in effetti nel "considerando" 10 della direttiva sui permessi parentali si afferma che "le parti firmatarie hanno voluto concludere un accordo quadro che... lascia agli Stati membri e/o alle parti sociali il compito di definire le condizioni di applicazione...". In questo senso si ritiene ("considerando" 11) che "l'atto appropriato per l'attuazione del suddetto accordo quadro è costituito da una direttiva a norma dell'articolo 189 del Trattato".

È incontrovertibile a riguardo il fatto che la clausola 2.3 dell'accordo-quadro rinvii alla determinazione degli Stati membri e/o delle parti sociali per la fissazione dell'età massima (comunemente superiore agli 8 anni) del bambino a favore del quale può essere concesso il congedo parentale. Rinvio disposto (clausola 2.3) più in generale per le condizioni di applicazione, con particolare riferimento alle modalità del contratto o del rapporto di lavoro per il periodo del congedo parentale (clausola 2.7). Fra l'altro si afferma in conclusione apertamente che "tutte le questioni di previdenza e assistenza legate al presente accordo devono essere esaminate e determinate dagli Stati membri secondo la legge nazionale...".

ricorrendo ad un rinvio quindi inevitabile al legislatore nazionale. Clausole analoghe compaiono anche in materia di assenze del lavoro per cause di forza maggiore. Non è difficile quindi concludere che questo primo caso di intesa comunitaria sotto forma di accordo-quadro ben difficilmente si prestava ad un'attuazione diversa da quella resa possibile da una direttiva, uno strumento che nel momento traspositivo schiude proprio quegli spazi per l'implementazione nazionale che in fondo le stesse parti firmatarie avevano prefigurato.

Ad identiche conclusioni si perviene analizzando l'accordo-quadro del 6 giugno 1997 sul lavoro a tempo parziale e della successiva proposta di direttiva del Consiglio presentata dalla Commissione il 23 luglio 1997 (COM (97) 392 def.). La Commissione infatti ancora una volta giustifica lo strumento della direttiva facendo leva sul principio di proporzionalità, sottolineando che "la direttiva del Consiglio risponde a tale esigenza nella misura in cui essa si limita a fissare i grandi obiettivi da raggiungere a cura degli Stati Membri, mentre il contenuto stesso della direttiva è fissato non dalla Comunità ma dalle parti sociali".

La disputa dottrinale intorno allo strumento comunitario idoneo per l'attuazione degli accordi era stata in precedenza assai vivace. Certo non erano mancate voci favorevoli alla direttiva (Schnorr G., 1993, pp. 332-333), facendo leva sul fatto che è questo lo strumento adottato di regola dal Consiglio, nonché richiamando proprio lo stesso art. 4.2 dell'Accordo dove a sua volta ci si ricollega alle regole ordinariamente prescritte in tema di maggioranza ed unanimità, ciò che non avrebbe senso se il Consiglio potesse decidere in qualunque forma. A tale tesi si era contrapposta quella favorevole ad intendere il termine "decisione" contenuto nell'Accordo nel senso tecnico fatto proprio dall'art. 189 del Trattato, così da consentire al contratto collettivo di livello comunitario di operare direttamente all'interno degli ordinamenti nazionali, rendendone destinatari gli stessi Stati membri. Prospettiva che conduceva addirittura ad auspicare il ricorso al regolamento (Pilati A., 1992, p. 384) o comunque a ritenere destinatari della decisione in senso tecnico tutti i lavoratori e i datori di lavoro su scala comunitaria (Aparicio Tovar J., 1996, p. 190).

Occorre anche tener conto del fatto che la traduzione del termine "decisione" in alcune lingue è avvenuta secondo una varietà terminologica tale da impedire di giungere a conclusioni che non siano almeno realisticamente problematiche circa la disponibilità da parte del Consiglio della scelta tra decisione in senso tecnico e direttiva, specie dopo la linea adottata dalla Commissione e dal Consiglio in questa prima esperienza applicativa (Bercusson B., Van Dijk J.J., 1995, p. 29). Una linea salutata non sfavorevolmente dai primi commentatori (Casas Baamonde M., 1996, pp. 5-6), visto che il risultato dell'azione del negoziato collettivo esce pienamente legittimata dal ricorso alla fonte primaria di regolazione comunitaria che è appunto la direttiva. Una tecnica insomma che esalta proprio il nuovo ruolo riconosciuto a Maastricht all'autonomia collettiva anche nella proiezione comunitaria.

Prima di avanzare proposte in riferimento all'attuazione dell'accordo-quadro sui permessi parentali, pur non essendo tenuta a farlo, la Commissione consultò comunque il Parlamento europeo che non mancò di censurare la propria esclusione dal momento decisionale, almeno in senso formale. Ed è verosimile che la stessa cosa accadrà in occasione dell'accordo sul lavoro a tempo parziale. Ma proprio questo riferimento indurrebbe in linea di principio ad escludere lo strumento della direttiva per attuare gli accordi comunitari, dato che altrimenti occorrerebbe applicare la procedura di cooperazione con il Parlamento e la consultazione del Comitato economico e sociale (Langlois P., 1993, p. 206; Mancini G.F., 1996, p. 38) con possibili richieste di modificare il contenuto dell'accordo (Roccella M., Treu T., 1995, p. 388). Ciò che comunque non si verificò nel caso dell'intesa sui permessi parentali.

Nel caso dell'accordo sui permessi parentali non si pose il problema di eventuali rilievi sul contenuto da parte della Commissione o del Consiglio, né la Commissione ha sollevato obiezioni di sorta a proposito di quello sul lavoro a tempo parziale. Ed in ogni caso sembra potersi riscontrare un'opinione unanimemente convergente (fra gli altri: Arrigo G., 1992, p. 189; Grandi M., 1993, p. 474; Guéry G., 1992, p. 591; Langlois P., 1993, p. 206; Roccella M., Treu T., 1995, p. 388) circa l'immodificabilità del testo negoziale, visto che diversamente esso non potrebbe essere più considerato come un accordo liberamente stipulato tra le parti sociali. Tanto che par quasi superflua la proposta di introdurre ad ogni buon conto in futuri accordi comunitari una clausola dissolutoria dell'intesa in caso di modifiche del suo contenuto nella fase attuativa (Rodriguez Pinero M., 1992, p. 6; Guéry G., 1992, p. 592).

Inoltre la Commissione, ove sollecitata da tutti i firmatari, non potrà sottrarsi all'iniziativa di presentazione della "decisione" utile ad attuare l'intesa, restando semmai al Consiglio la

responsabilità politica di respingere l'accordo. Infatti senza l'atto formale della Commissione il Consiglio verrebbe privato della possibilità di attuare il prodotto dell'autonomia collettiva, dandole attuazione generalizzata: conseguenza aberrante che induce a propendere per l'obbligatorietà della proposta.

Certo la Commissione ed il Consiglio ben potrebbero, respinto l'accordo, emanare un regolamento o una direttiva con le modifiche ritenute più convenienti (Schnorr G., 1993, p. 332). Un'evenienza senz'altro possibile di cui non bisogna però sottovalutare le conseguenze sotto forma di reazione delle parti sociali ad un'ipotesi del genere.

Ciò non significa escludere qualunque forma di controllo. « In quanto custode dei Trattati, la Commissione elaborerà le proposte di decisione che essa presenterà al Consiglio tenendo conto... della "legalità" di ciascuna clausola della convenzione collettiva riguardo al diritto comunitario » (Commissione, 1993, p. 22). L'eventualità che la Commissione possa non considerare opportuno presentare una proposta al Consiglio, dopo aver ricevuto una richiesta congiunta delle parti sociali firmatarie dell'accordo, sembra doversi riferire dunque ad ipotesi di contrasto fra il tenore dell'intesa stessa e principi di politica sociale costituzionalizzati nel Trattato o comunque già definiti in sede istituzionale. Oppure potrà trattarsi di materie non rientranti fra le competenze comunitarie (ad es. quelle di cui all'art. 2. 6 dell'Accordo: retribuzioni, diritto di associazione, diritto di sciopero, diritto di serrata).

È del tutto fuori discussione, come si ricordava in apertura di paragrafo, il ruolo-chiave della Commissione, per più di un profilo. Certo le intese di Maastricht hanno introdotto una tipologia di accordi assai innovativa: da quelli "rinforzati" (ad opera di una decisione del Consiglio su richiesta delle parti), a quelli "sostitutivi" (rispetto ad iniziative comunitarie di tipo legislativo), fino a quelli "traspositivo" (dei contenuti di una direttiva) (Ojeda-Avilés A., 1993, p. 283). Ma hanno anche conferito ulteriori opportunità di azione alla Commissione che dispone ora di un "potere di orientamento" dell'attività contrattuale così da renderla suscettibile di un intervento del Consiglio in funzione attuativa.

In altri termini sarà proprio la Commissione a svolgere un ruolo, discreto ma efficacissimo, di influenza nei confronti degli attori affinché il prodotto del loro negoziato, sia esso intersettoriale o di settore, corrisponda alle attese proprie e del Consiglio. Un'opera creatrice che sarà senz'altro decisiva, visto l'effetto deterrente dell'alternativa di assumere comunque un'iniziativa legislativa mutandone anche solo parzialmente l'oggetto rispetto a quello del negoziato. Un ruolo prezioso, al quale si deve finalmente l'inizio della contrattazione comunitaria: un fenomeno che non è dunque il prodotto delle sole parti sociali.

---

#### **2.9. La contrattazione collettiva nazionale e il diritto comunitario: funzione traspositiva ed integratrice delle direttive.**

---

La direttiva sui permessi parentali dimostra una netta preferenza per una trasposizione mediante l'intervento delle parti sociali ai sensi dell'articolo 4.2 dell'Accordo, impostazione confermata dalla Commissione nella proposta di direttiva sul lavoro a part-time. Tale constatazione non sorprende considerando appunto la sua genesi convenzionale. Non a caso l'art. 4.4 concede un anno in più per la trasposizione (rispetto al biennio previsto di norma) in caso di difficoltà particolari ovvero allorché l'attuazione avvenga mediante contratto collettivo.

Anche in questo caso si può parlare di una prima occasione per applicare il principio generale secondo cui le direttive comunitarie possono essere trasposte ricorrendo al contratto collettivo secondo quanto disposto nell'articolo 2.4 che testualmente recita: "Uno Stato membro può affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive prese in applicazione dei paragrafi 2 e 3. In tal caso si assicura che, al più tardi alla data in cui una direttiva deve essere recepita conformemente all'art. 189, le parti sociali abbiano stabilito mediante accordo le necessarie disposizioni, fermo restando che lo Stato membro interessato deve prendere le misure necessarie che gli permettano di garantire in qualsiasi momento i risultati imposti da detta direttiva".

L'ultimo inciso della clausola dell'Accordo ha una importanza assai rilevante (Sciarra S., 1995, p. 343). Tale formulazione, rinvenibile peraltro in termini analoghi in numerose direttive, implica che lo Stato membro interessato debba prevedere procedure in grado di supplire, se del caso, a eventuali lacune dell'accordo di trasposizione della direttiva. La finalità evidente è infatti quella di garantire che i lavoratori interessati possano in pratica godere effettivamente dei diritti conferiti loro dalla direttiva (Commissione, 1993, p. 24). Pertanto non pare dubitabile che l'utilizzo del contratto collettivo a tal fine non sia

Unione Europea  
e relazioni industriali  
Marco Biagi

ammisibile nei contesti nazionali (come l'Italia) in cui esso è sprovvisto dei caratteri che la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha ritenuto necessari per considerarlo equivalente allo strumento legislativo nell'opera traspositiva della normativa comunitaria (Roccella M., 1997, p. 217). Tale conclusione si evince dalle pronunce nei casi 91/81 dell'8 giugno 1992 e 235/84 del 10 luglio 1986 in riferimento, rispettivamente, a licenziamenti collettivi e trasferimento d'azienda. L'inattuazione dell'articolo 39 della Costituzione italiana e quindi la carenza di efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi sembra dunque precludere al nostro Paese la possibilità di ricorrere a questo strumento in via di attuazione delle direttive (Sciarra S., 1992, p. 739).

Si registrano in proposito opinioni non del tutto consenzienti con tale conclusione. Si è osservato (Arrigo G., 1994, p. 30) che il rilievo dell'efficacia *erga omnes* è importante ma non sempre essenziale, dipendendo a sua volta dalla funzione e dal contenuto dell'accordo e dalla qualità dei soggetti stipulanti. Interessante appare altresì una più recente prospettazione (Lyon-Caen A., 1997a, pp. 73-74) secondo cui in Paesi come l'Italia potrebbe ipotizzarsi un sistema di "estensione indiretta" dei contratti collettivi per cui lavoratori non ricompresi in senso stretto nel campo applicativo di trasposizione di una direttiva comunitaria ben potrebbero rivendicare la riferibilità di quello loro più vicino, seppur con riferimento pressoché esclusivo alla tutela di diritti fondamentali.

Si è argomentato inoltre (Foglia R., Santoro Passarelli G., 1996, p. 105), sulla base anche di recenti distinzioni operate in sede giurisprudenziale, che esulerebbero dall'ambito dell'articolo 39 Cost. i contratti con efficacia obbligatoria o compositivi di contrasti sociali (cfr. Cass. 30 giugno 1994, n. 268; Cass. 17 febbraio 1993, n. 1963). In tali casi infatti i sindacati non agirebbero in rappresentanza dei lavoratori ma quali soggetti titolari di interessi collettivi. Potrebbe quindi essere riconosciuta efficacia generalizzata ad intese collettive che non si riferiscano a minimi economici e normativi ma concernano invece obblighi strumentali intercorrenti tra le parti sociali. Il superamento delle difficoltà derivanti dalla mancata applicazione dell'articolo 39 Cost. avverrebbe insomma evidenziando la natura gestionale o procedimentale dell'accordo di trasposizione (Flammia R., 1995, p. 103).

A prescindere da tali prospettazioni in ordine al processo di trasposizione, certo è che il prodotto di un processo negoziale in ambito comunitario, successivamente esteso come nel caso dell'accordo sui permessi parentali ad opera di una direttiva, eserciterà probabilmente uno stimolo per attività negoziali ulteriori sul piano interno creando un conseguente effetto di "europeizzazione" dell'autonomia collettiva (Negrelli S., Treu T., 1994, p. 53). E del resto una complementarità fra diritto comunitario e contrattazione collettiva di diritto interno si era già verificata con la direttiva 93/104/CEE del 23 novembre 1993 in materia di orario di lavoro che rinvia a "contratti collettivi o accordi conclusi fra le parti sociali a livello nazionale o regionale" per l'individuazione del "lavoratore notturno" (art. 2.4.b. ii).

Ancor più recentemente il legislatore comunitario ha fatto un esplicito richiamo alla contrattazione collettiva interna, incaricandola di un'opera integratrice. Nella direttiva sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi 96/71/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 si prevede infatti all'art. 3.4 che i contratti collettivi possano derogare al principio generale assicurando una certa flessibilità nell'applicazione delle disposizioni in vigore nel Paese ospite in materia salariale e di durata minima delle ferie annuali retribuite. Sempre all'autonomia collettiva è altresì riconosciuta capacità derogatoria in materia di minimi salariali quando la durata del distacco non supera il mese.

È necessario rilevare in proposito che la direttiva sul distacco non si riferisce solo ai contratti collettivi nazionali "dichiarati di applicazione generale" per riconoscere loro questo effetto derogatorio. L'art. 3.8 infatti consente agli Stati membri di avvalersi: (a) "dei contratti collettivi... che sono in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate"; (b) "dei contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale". Una parificazione che equivale al riconoscimento del ruolo di intese anche prive di efficacia generalizzata, sia pure non ad effetti traspositivi ma di semplice integrazione ovvero di deroga di normative comunitarie.

---

### 3. Il livello micro: la prospettiva transnazionale nella direttiva sui comitati aziendali europei.

---

Il fondamento giuridico di un sistema di relazioni industriali a livello comunitario in una dimensione microeconomica è sicuramente afferabile dopo l'emanazione della direttiva

94/45/CEE del Consiglio del 22 settembre 1994 riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie (v. anche *retro* al § 1).

Pur preceduta dall'esperienza di alcuni accordi multinazionali raggiunti a livello di impresa o di gruppi nella seconda metà degli anni ottanta, l'esperienza di una contrattazione comunitaria a livello micro, anche se forse già riconducibile in termini strettamente giuridici all'interno del campo applicativo dell'articolo 4 dell'Accordo, è stata sicuramente esaltata dalla nuova direttiva sui "comitati aziendali europei" (CAE). Essa rappresenta il primo fallimento delle nuove prospettive negoziali delineate dalle intese di Maastricht (v. *supra* al § 2.6), costituendo al tempo stesso un successo dell'iniziativa legislativa regolata dall'Accordo e ponendo dunque le premesse per una ricca attività negoziale.

Unione Europea  
e relazioni industriali  
Marco Biagi

### 3.1. Gli attori delle relazioni industriali nelle imprese o gruppi di imprese di dimensioni comunitarie.

In sintesi (v. *amplius* Biagi M., 1995), la direttiva è finalizzata a migliorare il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie (art. 1.1), intendendosi per tali i complessi che impieghino almeno 1.000 lavoratori negli Stati membri e almeno 150 lavoratori per Stato membro in almeno due Stati membri (art. 2.1a). All'uopo il legislatore comunitario prevede l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione.

Per realizzare tali obiettivi, la direzione centrale (dell'impresa o gruppo di imprese di dimensioni comunitarie) deve avviare le trattative per l'istituzione del CAE o della procedura di informazione e consultazione. Ciò può avvenire o di propria iniziativa o previa richiesta scritta di almeno 100 lavoratori, ovvero dei loro rappresentanti, ancora una volta di almeno due imprese o stabilimenti situati in due o più Stati membri diversi (art. 5.1). Per quanto riguarda la nozione di "rappresentanti dei lavoratori" la direttiva all'art. 2.1d) si limita a rinviare alle legislazioni e/o alle prassi nazionali.

Val la pena sottolineare da subito che la direttiva prevede dunque un obbligo di negoziare che sosterrà indirettamente una contrattazione di tipo europeo (Guarriello F., 1992, p. 149), seguendo un modello "promozionale" ben noto nella legislazione italiana. Le trattative devono essere condotte da una forma di rappresentanza dei lavoratori denominata "delegazione speciale di negoziazione" (da qui in avanti semplicemente DSN), le cui modalità di costituzione (si tratti di elezione o di designazione) sono stabilite dai singoli Stati membri. Pur lasciando loro ampia discrezionalità, la direttiva pretende che essi facciano in modo che i lavoratori delle imprese e/o degli stabilimenti in cui non esistono rappresentanti dei lavoratori, per motivi indipendenti dalla loro volontà, abbiano il diritto di eleggere o di designare i membri della DSN (art. 5.2a).

Solo pochi principi sanciti nella direttiva sono destinati a prevalere sulla legislazione nazionale: numero minimo e massimo dei membri (3 e 17, rispettivamente), provenienza dei rappresentanti da tutti gli Stati membri dove sono situate le imprese e gli stabilimenti, nonché la presenza di membri supplenti (art. 5.2). La composizione di questo gruppo di contrattazione transnazionale non viene specificata e di conseguenza può comprendere membri della DSN che non siano occupati nell'impresa (o nel gruppo), ad esempio sindacalisti attivi in organizzazioni nazionali così come di livello europeo.

Certamente il funzionamento interno della DSN non è ritenuto irrilevante dal legislatore comunitario. Non a caso l'eventuale drastica decisione di non aprire i negoziati con la direzione centrale (o di porvi termine) deve essere presa in base alla regola dei "2/3 dei voti" (art. 5.5). Tutto lascia prevedere quindi che la DSN rediga un regolamento interno che regoli *ex professo* il procedimento decisionale. Del resto il potere di questo nuovo organismo transnazionale di rappresentanza a fini negoziali per la prima volta affacciato nel diritto comunitario è considerevole per il futuro delle relazioni industriali della multinazionale europea. Conseguentemente la sua vita interna non può essere semplicemente considerata a stregua di una questione privata, sottratta ad ogni controllo proveniente dalla direzione, dalla magistratura e, soprattutto, dai lavoratori rappresentati. Sono certo molto esigue le probabilità che la DSN rifiuti le trattative o ponga loro fine (Rood M., 1992, p. 325): in ogni caso si tratta di principi che devono essere introdotti con chiarezza nella legislazione nazionale che opererà la trasposizione della direttiva.

Non c'è dubbio che l'accordo tra direzione centrale e la DSN per la creazione del CAE sia interamente volontario (art. 5.3), benché una lista delle materie da discutere al tavolo delle

trattative sia fornita dall'art. 6. Oltre a ciò il principio da sottolineare accettato dalla direttiva è il reciproco riconoscimento dei sistemi esistenti in materia di rappresentanza dei lavoratori come canali per la designazione/elezione dei membri dei CAE (Hall M., 1992, p. 562). Non vi è alcun modello privilegiato e non viene fatta alcuna scelta tra organismi elettivi e organizzazioni sindacali (Jacobs A.T., Zeijen J.M., 1993, p. 120). È interessante tuttavia notare come si configuri un canale unico, o, almeno, una sola entità, il CAE, il quale dovrebbe essere riconosciuto (in aggiunta alla titolarità dei diritti di informazione e consultazione) anche come agente pienamente legittimato ai fini di possibili trattative contrattuali.

Dunque la direttiva ammette che possa costituirsi un'istanza rappresentativa a livello europeo anche se non vi siano organizzazioni sindacali attive all'interno dell'impresa. Sembra quasi che il legislatore abbia voluto attestarsi su una visione neutra, in realtà contraddetta dal ruolo decisivo che le strutture di rappresentanza sindacale su scala transnazionale hanno avuto nella formazione degli accordi finora sottoscritti (Jacquier J.P., 1996, p. 1083) per la costituzione dei CAE. In ogni caso si sta assistendo alla nascita di un numero elevatissimo di nuove strutture di rappresentanza a livello transnazionale, tenendo conto che approssimativamente 1.200 imprese saranno toccate dalla disciplina comunitaria in oggetto che si estende all'insieme dello Spazio Economico Europeo (Marginson P., Sisson 1996, p. 189).

La direttiva ammetteva, prima della sua entrata in vigore avvenuta il 22 settembre 1996, quindi due anni dopo la sua emanazione, che qualora fosse stato stipulato "un accordo applicabile all'insieme dei lavoratori che prevede una informazione e una consultazione transnazionale dei lavoratori", esso non sarebbe stato sottoposto agli obblighi della direttiva (art. 13.1). Una capacità derogatoria di enorme portata innovativa nel diritto comunitario. Una previsione che ha consentito di riferire al CAE una presunzione legale di maggiore rappresentatività, agendo indiscutibilmente a nome dell'"insieme dei lavoratori" di cui è significativo accenno nella norma comunitaria (Arrigo G., 1996, p. 58), nel senso che qualunque sia la soluzione adottata dal singolo Stato membro, i rappresentanti dei lavoratori dovranno effettivamente rappresentare la totalità dei dipendenti (Laulom S., 1995, p. 615).

Un eventuale esito infruttuoso dell'attività negoziale non impedisce la nascita del CAE. L'art. 7 infatti dispone l'applicabilità delle "prescrizioni accessorie" contenute nell'Allegato alla direttiva (così come trasposte dallo Stato membro in cui si trova la direzione centrale) in tre casi (art. 7): 1) "qualora la direzione centrale e la delegazione speciale di negoziazione decidano in tal senso"; 2) "qualora la direzione centrale rifiuti l'apertura di negoziati in un periodo di 6 mesi" a decorrere dalla richiesta iniziale dei lavoratori; 3) "qualora — entro tre anni a decorrere da tale richiesta — le parti in causa non siano in grado di stipulare un accordo ai sensi dell'art. 6", sempre che la DSN non abbia deciso di non avviare ovvero di interrompere le trattative. Si tratta di un modello non incompatibile né con le strutture transnazionali di imprese di dimensioni europee con sede in Italia, né, più in generale, con l'attuale sistema di rappresentanza collettiva dei lavoratori. Sembra sufficiente ricordare in proposito che l'elezione e la designazione del CAE dovrà avvenire in accordo con la legislazione e/o la prassi nazionale (cfr. punto 1 b) dell'allegato).

Un accenno merita il tema della tutela dei rappresentanti dei lavoratori, che si riferisce non solo ai membri della DSN e del CAE, ma anche a quelli che esercitano tali funzioni nel contesto di una procedura di informazione e consultazione. Nel disciplinare questo argomento la direttiva abbandona il principio generale secondo il quale la legge da applicare sarebbe quella del Paese in cui è situata la direzione centrale. L'articolo 10 adotta una logica più nazionale (o decentralizzata); inevitabilmente i rappresentanti dei lavoratori verranno tutelati secondo gli standards nazionali, cioè in relazione al Paese nel quale essi sono effettivamente impiegati. Questo principio sta comportando l'adozione di una certa varietà di soluzioni nei diversi Stati membri (Blanpain R., Windey P., 1996).

---

### 3.2. Le attività degli attori sociali comunitari a livello aziendale o di gruppo.

---

Secondo quanto dispone la direttiva, l'oggetto principale dell'intervento comunitario è dunque quello di "migliorare" i diritti di informazione e consultazione (art. 1.1). L'informazione dovrebbe riferirsi "segnatamente" (cioè principalmente, ma non esclusivamente) a "questioni transnazionali che incidono notevolmente sugli interessi dei lavoratori" (art. 6.6), mentre la consultazione deve interpretarsi come "uno scambio di opinioni e l'instaurazione

di un dialogo” tra le due parti (art. 2.1f). Un accordo concluso ai sensi dell’articolo 6 deve stabilire in quale modo i rappresentanti dei lavoratori eserciteranno il proprio diritto di riunione in modo da discutere le informazioni ad essi fornite.

Invece di introdurre un CAE, la direzione centrale potrebbe acconsentire all’instaurazione di una o più procedure d’informazione e consultazione (art. 6.3). La differenza tra le due opzioni sta in un diverso livello di flessibilità, cioè nel grado di informalità dell’organismo di rappresentanza dei lavoratori su scala transnazionale. Quanto al contenuto, un CAE, o la DSN o le altre forme di rappresentanza dei lavoratori, tutte hanno il diritto di esercitare gli stessi diritti minimi.

In ogni caso la direttiva prevede che i diritti di consultazione e di informazione esistenti secondo la legislazione nazionale non debbano soffrire di alcun pregiudizio (art. 12.1). Il sistema italiano si basa su regole stabilite da contratti collettivi a vari livelli, di settore o d’azienda, a partire dalla fine degli anni settanta. Conseguentemente esso è caratterizzato da un elevato livello di informalità e frequentemente costituisce un’attività preliminare rispetto alla successiva contrattazione collettiva (Treu T., Negrelli S., 1985, p. 75). I diritti di informazione e consultazione di cui al punto 2 dell’Allegato alla direttiva assomigliano molto all’esperienza italiana fondata sulla contrattazione collettiva. Si richiamano infatti, come possibile oggetto delle informazioni e consultazioni del CAE, materie come la situazione economica e finanziaria, l’evoluzione probabile delle attività, la situazione e l’evoluzione dell’occupazione, gli investimenti, i cambiamenti fondamentali riguardanti l’organizzazione, l’introduzione di nuovi metodi di lavoro e di nuovi processi produttivi, i trasferimenti di produzione, le fusioni, le diminuzioni delle dimensioni o chiusura delle imprese, ecc.

Analogamente la applicazione della direttiva non dovrà pregiudicare le misure prese per la trasposizione delle direttive degli anni settanta sui licenziamenti collettivi e sul trasferimento d’azienda (art. 12.1). Nella direttiva la formula adottata è quella di una “consultazione con l’obiettivo di raggiungere un accordo”, non troppo difforme dal modello di partecipazione dei lavoratori previsto dall’Allegato al punto 3, quando si verificano “circostanze eccezionali”. In questo caso il CAE avrà diritto di incontrare non solo la direzione centrale, ma anche i rappresentanti delle singole imprese o stabilimenti.

---

### 3.3. Gli accordi transnazionali in materia di informazione e consultazione.

---

La direttiva prevede espressamente due tipi di intese: gli accordi in vigore (sottoscritti prima del 22 settembre 1996: art. 13) e gli accordi tra direzione centrale e DSN (art. 6). In entrambi i casi essi svincolano le parti dall’osservare le prescrizioni accessorie (art. 10.2 e 6.4), adottando una tecnica assai innovativa per il diritto sociale comunitario. Un accordo potrebbe essere concluso anche tra direzione centrale e CAE (o rappresentanti dei lavoratori nel contesto di una procedura d’informazione e consultazione), poiché la loro relazione deve essere basata su uno “spirito di cooperazione, nell’osservanza dei loro diritti ed obblighi reciproci” (art. 9), una formula che sembra aprire la strada anche a possibili intese di tipo contrattuale.

Già gli accordi conclusi prima dell’entrata in vigore della direttiva hanno giocato un ruolo chiave poiché essi sostituiscono le prescrizioni minime stabilite dalla direttiva stessa. Questa situazione sembra molto interessante per le multinazionali con sede in Italia, se si tiene conto del rilievo della contrattazione collettiva nel regolare le attività di informazione e consultazione. Tuttavia il legislatore comunitario è chiaro nel pretendere che tale tipo di accordi sia applicabile “all’insieme dei lavoratori”, ponendosi quindi nel contesto italiano il problema della mancata attuazione dell’articolo 39 Cost. in relazione al problema dell’*erga omnes*. Sulla scorta della più recente giurisprudenza (v. *supra* al § 2.9), si prospetta la soluzione di riconoscere efficacia generalizzata agli accordi che, come appunto quelli in oggetto, riguardino obblighi strumentali intercorrenti tra le parti sociali (Foglia R., Santoro Passarelli G., 1996, p. 105). Si è comunque sul piano di un accordo realizzato in sede aziendale ed i problemi di vincolatività generalizzata potrebbero essere aggirati anche sotto questo profilo.

I negoziati su base volontaria sono possibili anche in una fase successiva, dopo la costituzione della DSN (art. 6), in relazione a varie materie, contemplate o meno dalla direttiva, compresa la delicata questione della legislazione nazionale applicabile. Gli accordi volontari potrebbero ovviamente prevedere condizioni migliori di quelle stabilite dalle prescrizioni

accessorie. Non è difficile prevedere pertanto lo sviluppo di modelli eterogenei (Weiss M., 1991, p. 61) che riflettono i sistemi nazionali di relazioni industriali a livello d'azienda. In via di principio questi accordi potrebbero stabilire delle norme meno favorevoli ai lavoratori rispetto agli standards minimi, proprio in virtù della loro capacità di produrre un effetto sostitutivo (art. 6.4). In realtà ciò sembra molto improbabile poiché dopo 3 anni di negoziati infruttuosi la DSN è in grado di ottenere l'applicazione immediata della disciplina contenuta nell'Allegato.

I contratti collettivi transnazionali hanno finalmente una base giuridica nella direttiva, ciò che li distingue da quelli che trovano il proprio fondamento nell'art. 4.2 dell'Accordo (Foglia R., Santoro Passarelli G., 1996, p. 94), essendo più correttamente definibili come multinazionali piuttosto che europei (Negrelli S., Treu T., 1994, p. 60), sebbene entrambi qualificabili come di livello comunitario (Lyon-Caen A., 1997b). Tanto più che sono comprese anche imprese multinazionali la cui direzione centrale non sia situata in uno Stato membro (art. 4.2) che dovranno provvedere ad eleggere un rappresentante all'interno dell'area comunitaria (in assenza di designazione la responsabilità incombe sulla direzione dello stabilimento o dell'impresa del gruppo che impiega il maggior numero di lavoratori in uno Stato membro). Una base giuridica che comprende le prescrizioni accessorie di cui all'Allegato e che è in grado di condizionare il contenuto di intese, qualificabili a loro volta come istituzionali, giacché danno vita ad istituzioni partecipative.

---

#### 3.4. L'esperienza applicativa e traspositiva della direttiva CAE.

---

L'esperienza applicativa degli accordi stipulati prima dell'entrata in vigore della direttiva dimostra da un lato il ruolo decisivo delle organizzazioni sindacali anche a livello europeo, e, dall'altro, l'influenza esercitata dalla prassi di relazioni industriali del Paese ove è situata la direzione centrale e dove quindi viene conclusa l'intesa (Jacquier J.-P., 1996, p. 1083). Del resto era prevedibile che, stabilito l'obiettivo dell'effettività dei diritti di informazione e consultazione a livello transnazionale, il suo perseguimento avvenisse per mezzo di meccanismi diversi forgiati con duttilità dalla contrattazione collettiva (Rodriguez-Pinero M., 1995, p. 7).

Oltre la metà degli accordi finora stipulati riguarda imprese multinazionali con sede in Francia e in Germania e la stragrande maggioranza è stata costituita sotto forma di comitati congiunti sul modello del *comité de groupe* francese (Schulten T., 1996, p. 313). Le più accreditate indagini su questa ricca esperienza negoziale (Bonneton P., Carley M., Hall M., Krieger H., 1996, p. 13 ss.) hanno rivelato una grande varietà di soluzioni, nell'individuazione delle forme di rappresentanza incaricate delle trattative, nelle stesse denominazioni adottate in alternativa a quella di CAE, nella durata delle intese e nei meccanismi di rinnovo, nel campo di applicazione geografico, nella distribuzione dei seggi all'interno del CAE e nei meccanismi di elezione/designazione dei componenti, nelle competenze stesse del CAE, nella frequenza delle riunioni, infine nella trattazione dei temi più delicati come la presenza ed il compenso degli "esperti", la confidenzialità delle informazioni, la formazione a favore dei componenti del CAE. Una ricchezza di intese che ha ricompreso anche multinazionali britanniche, rivelando, almeno sotto questo profilo, l'inefficacia dell'*opting out* del Regno Unito rispetto agli accordi di Maastricht (Villalòn J.C., 1994, p. 29).

Appare evidente che le multinazionali, originariamente ostili alla prospettiva di rendere più efficaci i diritti di informazione e consultazione mediante la costituzione di un CAE, non solo hanno rinunciato ad ogni opposizione ma vi ritrovano un vantaggio determinandosi una sorta di "identità europea". Ciò consente infatti di transnazionalizzare profili decisivi nella gestione delle risorse umane come la formazione e la politica delle pari opportunità, intervenendo talvolta anche in tema di orario. Una prospettiva che esalta nel contempo la capacità dei rappresentanti dei lavoratori di contrastare regimi di tipo 'shopping' nella regolazione delle condizioni di lavoro che sfocino in casi più o meno conclamati di dumping sociale.

Certo non è inutile mettere in guardia le organizzazioni sindacali circa i rischi che in qualche modo potrebbero correre nella dimensione transnazionale sul fronte della concorrenza di forme rappresentative come i CAE, anche se la spinta verso una decentralizzazione delle relazioni industriali europee potrebbe costituire un elemento di rivitalizzazione del movimento sindacale nel suo complesso. Tenuto conto che circa 1500 fra imprese e stabilimenti presto o tardi potrebbero essere interessati da questa esperienza, esprimendo ognuno alcuni

rappresentanti, l'elevato numero di soggetti impegnati in una nuova dimensione delle relazioni industriali, sempre più pratica e operativa, è davvero un elemento di grossa novità (Visser J., 1996, p. 39).

Quest'esperienza applicativa su scala negoziale rappresenta un ulteriore elemento di novità, traducendosi in una sorta di "trasposizione anticipata" (nel biennio precedente la sua effettiva entrata in vigore) della direttiva. Essa ha stimolato in questo arco di tempo un'attività negoziale in Europa che ora consente di studiare le relazioni industriali a tale livello anche in un'ottica operativa. Questo non toglie ovviamente nulla all'importanza del momento traspositivo in senso tecnico che il legislatore comunitario riteneva dovesse terminare entro il 22 settembre 1996 ma che in numerosi Stati membri, fra cui anche l'Italia, deve ancora concludersi, almeno formalmente.

Le legislazioni nazionali finora approvate si rivelano testi alquanto semplici, proprio al fine di non irrigidire esperienze che nel tempo dovranno meglio consolidarsi. Esse svolgono un ruolo assai rilevante visto che la disciplina introdotta da uno Stato membro (dove sia in ipotesi localizzata la direzione centrale) è destinata ad avere conseguenze anche in altri Stati membri (che ospitino ulteriori stabilimenti dell'impresa di dimensioni comunitarie ovvero imprese del medesimo gruppo di rilevanza comunitaria). Ad esempio la nozione di riservatezza (art. 8) adottata dai Paesi dove è collocata la direzione centrale è destinata a vincolare tutti i rappresentanti dei lavoratori facenti parte della DSN o del CAE, anche nell'ipotesi che molti di essi provengano da Paesi dove la stessa nozione è stata interpretata in maniera più ampia ovvero più ristretta. È da condividere quindi l'impegno profuso dalla Commissione, anche attraverso la costituzione di un apposito gruppo *ad hoc*, nell'opera di coordinamento delle diverse leggi nazionali di trasposizione, proprio per assicurare il buon funzionamento complessivo della direttiva.

Numerosi sono gli Stati membri che hanno trasposto la direttiva se non in anticipo rispetto al termine (Svezia, 2 maggio 1996; Danimarca, 22 maggio 1996; Finlandia, 18 giugno 1996; Irlanda, 10 luglio 1996), almeno pochi giorni dopo (Francia, 12 ottobre 1996; Austria, 17 ottobre 1996; Germania 18 ottobre 1996). I Paesi in ritardo sono significativamente quelli dove le parti sociali hanno avuto un ruolo nell'opera di trasposizione. Il caso della Grecia, della Norvegia, del Portogallo, nonché dell'Italia dove il 27 novembre 1996 CONFINDUSTRIA e Assicredito hanno sottoscritto con CGIL, CISL e UIL un accordo interconfederale riguardante la materia in oggetto (Biagi M., 1997, p. 14).

L'accordo raggiunto non può ancora considerarsi come completa trasposizione in Italia della direttiva, anche se esso spiega già un effetto traspositivo anticipato per quanto riguarda la designazione dei membri della DSN e del CAE, evitando così la conseguenza più immediata e negativa derivante dall'assenza di normative nazionali di trasposizione. A proposito della DSN si prevede che i componenti siano designati dalle organizzazioni sindacali che abbiano stipulato il CCNL applicato nell'impresa o nel gruppo di imprese interessate, congiuntamente con le rappresentanze sindacali unitarie (RSU) dell'impresa o del gruppo di imprese (art. 6), dettando previsioni anche per la costituzione (art. 7) e i suoi compiti (art. 8). Analoghe previsioni sono contenute nell'accordo (art. 16) per quanto riguarda il CAE.

La direttiva non potrà essere considerata applicata adeguatamente sino a quando la legislazione nazionale non avrà previsto delle sanzioni effettive (Roccella M., 1994, p. 90). A questo proposito le parti sociali hanno indicato al legislatore italiano alcune soluzioni nell'ambito di un cd. "parere comune" che suggerisce un'innovativa soluzione per i casi in cui la direzione centrale non renda disponibili le informazioni sul numero dei lavoratori occupati (art. 2.1, lett. b) e d)), ovvero risulti inadempiente agli obblighi di informazione e consultazione (art. 9). Si tratta di un procedimento arbitrale irrituale dove una Commissione (pariteticamente composta da membri nominati dalle parti interessate e presieduta dal Direttore Generale dei Rapporti di Lavoro del Ministero del Lavoro) emette un lodo irrituale inoppugnabile. Soluzione che, al pari di altre contenute nell'accordo interconfederale (come il riferimento alle RSU, anziché alle RSA: Arrigo G., 1996, p. 56), suscita consistenti perplessità in ordine alla sua traduzione in sede legislativa (Biagi M., 1997, p. 14). Tuttavia il legislatore potrebbe orientarsi a favore di un intervento limitato a poche materie forse coperte da riserva di legge, provvedendo poi alla semplice estensione dell'accordo in parola che indubbiamente possiede un'efficacia obbligatorio-procedurale, sul modello adottato per i congedi parentali (v. *supra* al § 2. 8) (Treu T., 1996, p. 229).

Qualunque sia l'esito del processo traspositivo, è indubitabile che il ruolo delle parti sociali avrà assunto in questa circostanza una valenza paradigmatica per il futuro, anche al prezzo

di un consistente ritardo dovuto all'inevitabile incrociarsi delle trattative finalizzate alla trasposizione con questioni di ordine interno proprie della dialettica quotidiana fra imprenditori e sindacati (Massella Ducci Teri M., 1996, p. 70).

#### 4. La "comunitarizzazione" delle relazioni industriali nell'Unione Europea.

Le più recenti evoluzioni fin qui riassunte hanno smentito le previsioni pessimistiche circa l'affermarsi di livelli europei di contrattazione collettiva. Non era in realtà errato sostenere (D'Antona M., 1994, p. 717) la necessità di un mandato negoziale *bottom up* in capo alle organizzazioni europee degli imprenditori e dei lavoratori, l'esigenza dell'avvicinamento delle diversissime strutture contrattuali nazionali, nonché di un volontario coordinamento delle politiche rivendicative nazionali, elementi ancora oggi non del tutto realizzatisi. È vero però che si sono verificati altri presupposti, non meno decisivi, perché comunque continuasse una spinta, una pressione verso l'uropeizzazione. La progressiva internazionalizzazione degli attori è cresciuta, come effetto del processo di globalizzazione dell'economia e dell'avanzamento della stessa integrazione comunitaria. E, soprattutto, alle parti sociali sono stati conferiti "diritti quasi costituzionali di partecipazione alla formazione della politica sociale, un fatto senza precedenti" (Streeck W., 1994, p. 219), un'innovazione di importanza decisiva che non a caso non ha tardato a dare frutti concreti come l'accordo-quadro sui permessi parentali.

Occorre ricordare inoltre che i sistemi nazionali di relazioni industriali si sono affermati parallelamente alla crescita della contrattazione collettiva. Non c'è ragione per non ritenere che ciò debba accadere anche sulla scena europea (Cella G.P., 1993) ed in effetti è proprio quello a cui stiamo assistendo. Si può osservare che le parti sociali, sia nell'esperienza dell'accordo-quadro sui permessi parentali sia in quella dei CAE, hanno dimostrato di voler superare con un forte dinamismo negoziale le difficoltà che pur ancor oggi si frappongono alla piena configurabilità di un sistema di relazioni su scala continentale, in una logica di progressiva "comunitarizzazione". Logica che potrebbe riuscire utile anche agli imprenditori al fine di ridurre la competizione sulle condizioni di lavoro.

Il pericolo di una "americanizzazione" delle relazioni industriali paventato come possibile conseguenza dell'esperienza dei CAE (Bordogna L., 1996, pp. 308-309) non deve essere sopravvalutato, anche se indubbiamente può configurarsi il rischio di relazioni industriali transnazionali su scala aziendale, sganciate da altri livelli negoziali. La vitalità dei CAE non deve essere vista necessariamente come concorrenziale con l'attività delle organizzazioni sindacali. Va colta invece in tutta la sua importanza il fatto che a questo livello micro per il progredire della transnazionalità non ha rilievo il difetto di organizzazione sul fronte imprenditoriale riscontrabile invece su scala macro (Traxler F., 1996, p. 294). Fra l'altro l'affermarsi di una cooperazione fra i movimenti sindacali nazionali all'interno dei CAE potrà condurre all'adozione di livelli minimi di tutela nelle multinazionali, punto di partenza per impostare poi una contrattazione collettiva europea (Bauman H., Laux E.-L., Schnepf M., 1996, p. 331).

L'effetto dell'esperienza CAE non è stato ancora tale da consentire di superare in una logica di internazionalizzazione e quindi di convergenza (Goetschy J., 1993, p. 994) le rilevanti differenze tuttora riscontrabili fra i sistemi di relazioni industriali dei diversi Stati europei (Clarke O., Bamber G.J., 1994, p. 633). Anche se l'influenza in termini concertativi (macro) (Valdés Dal-Ré F., 1997, p. 1) e partecipativi (micro) dell'azione comunitaria sui sistemi nazionali non può passare già ora inosservata. Il metodo della concertazione sociale è sicuramente divenuto un elemento caratterizzante di numerosi sistemi nazionali riflettendo l'esperienza comunitaria del dialogo sociale (Martín Valverde A., 1994, p. 23) con benefici effetti di stabilizzazione sui sistemi politici. Quanto alla logica partecipativa indotta anche dalla direttiva CAE, essa può costituire per le imprese europee un vantaggio competitivo, per esempio sotto forma di rapporti altamente fiduciosi instauratisi con i rappresentanti dei lavoratori, fattore decisivo in una logica di competizione globale (Traxler F., 1996, p. 290). Non si può negare che l'evoluzione dell'integrazione comunitaria sia essenzialmente basata su un processo di tipo intergovernamentale, dominato dagli Stati nazionali, ciò che si riflette senza dubbio sulla dinamica delle relazioni industriali. Ma è altrettanto evidente che l'operato dei CAE potrebbe costituire il veicolo di promozione di un "neo-volontarismo" nelle relazioni industriali europee (Schulten T., 1996, p. 321). Tale considerazione a sua volta non può mettere in ombra il dato giuridicamente più rilevante, quello per cui ora la

contrattazione collettiva su scala comunitaria, ai due livelli, macro e micro, ha una sicura base istituzionale e consente di usare non impropriamente il termine “comunitarizzazione” anche in riferimento alla contrattazione collettiva ed alle relazioni industriali, oltre che al diritto del lavoro (Corso F., 1996, p. 139). Gli evidenti limiti che tuttora permangono (dalla incerta rappresentatività degli attori fino alla debolezza delle istituzioni democratiche comunitarie) non devono impedire di valutare con realismo i passi compiuti, specie recentemente, che non giustificano più in ogni caso previsioni totalmente pessimistiche circa l'affermarsi di una dimensione europea delle relazioni industriali (Mahnkopf, Altwater 1995, p. 113).

A determinare i prossimi sviluppi del processo di “comunitarizzazione” contribuirà certo in maniera decisiva il potere politico (Stroby Jensen C., Madsen, Due J., 1995, p. 17) ma le parti sociali avranno forse un ruolo sempre crescente, ovviamente per creare non un'impensabile armonizzazione quanto un graduale avvicinamento (Marginson P., Buitendam A., Deutschmann C., Perulli P., 1993, p. 182 ss.). Se infatti l'intervento legislativo nella sfera sociale su scala comunitaria può essere vissuto come un attacco alla sovranità nazionale, soluzioni concordate dalle parti sociali in chiave di risposta alla competizione di un mercato globalizzato sembrano riuscire a sottrarsi a questa censura (Crouch C., 1996, p. 370), rappresentano quindi la prospettiva più promettente.

Le stesse conclusioni della Conferenza Intergovernativa recepite nella bozza del Trattato di Amsterdam nel giugno 1997, pur non accogliendo le aspettative coltivate nella cultura giuslavoristica di un intervento codificatorio dei diritti sociali fondamentali (Rodriguez Pinero M., 1997, Sciarra S., 1996b), sicuramente rafforzano la dimensione comunitaria delle relazioni industriali. Il documento recante le Conclusioni della Presidenza del Consiglio di Amsterdam già invita apertamente gli attori sociali a tener conto nelle loro discussioni della necessità di operare un bilanciamento fra adattabilità del mercato del lavoro e della sicurezza sociale, così da sviluppare l'occupabilità. Ciò significa che tanto a livello micro (locale) quanto a quello macro (Europeo) alla contrattazione collettiva è offerta una grande opportunità di svolgere una decisiva funzione promozionale dell'occupazione (Treu T., 1997).

Non è davvero il caso di sottovalutare l'incorporazione nella bozza del Trattato di Amsterdam del capitolo sociale di Maastricht, premessa indispensabile affinché il sistema là delineato risulti vincolante per tutti gli Stati membri, superando anche i residui margini di incertezza nell'applicabilità degli accordi nell'ambito del Regno Unito. Tuttavia appare importante sottolineare che anche nel nuovo titolo sull'occupazione, la bozza del Trattato conferma un ruolo decisivo per le parti sociali. All'articolo 6, ad esempio, il nuovo Comitato per l'occupazione viene incaricato di svolgere il suo mandato consultando le parti sociali. Una previsione che con l'autorevolezza del livello costituzionale conferma la funzione promozionale (e non solo regolatrice) dell'impiego attribuita alle parti sociali. Lo stesso Consiglio peraltro dovrà consultare il Comitato Economico e Sociale dove gli attori sono istituzionalmente rappresentati prima di adottare decisioni in materia che assai significativamente ora comprendono anche “misure di incentivazione” sotto forma di “progetti pilota” (art. 5). Ed è ben evidente a tal proposito (come conferma l'esperienza italiana dei “contratti di area” e dei “patti territoriali”) che il ruolo delle parti sociali è essenziale.

## Bibliografia

**Addisson J.T., Siebert W.S.** (1994), *Recent developments in social policy in the New European Union*, in *ILRR*, vol. 28, No. 1, October, p. 5 e ss.

**Aparicio Tovar J.** (1996), *Contrattazione collettiva e fonti comunitarie*, in A. Baylos Grau et al., *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, Bologna.

**Arrigo G.** (1992), *Unione Europea, politica sociale e contrattazione collettiva comunitaria: l'“Opera da tre sogni” del vertice di Maastricht*, in *RGL*, I, p. 161 e ss.

**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), *Politica sociale comunitaria e Direttiva 94/45/CE: orientamenti sindacali e trasposizione negli ordinamenti interni, in particolare quello italiano*, in AA. VV., *Informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese italiane di dimensioni comunitarie*, suppl. a *NGL*, Roma.

**Avanzi E.** (1990), *Verso il contratto collettivo europeo. L'accordo-quadro Ceep-Ces*, in *PL*, n. 334, novembre, p. 9 e ss.

**Baumann H., Laux E.-L., Schnepf M.** (1996), *Collective bargaining in the European building industry - European collective bargaining?*, in *Transfer*, vol. 2, No. 2, June, p. 321 e ss.

**Unione Europea  
e relazioni industriali**  
Marco Biagi

**Bibliografia**

- Bercusson B.** (1995), *The conceptualization of European labour law*, in *ILJ*, vol. 24, No. 1, p. 3 e ss.
- Bercusson B., Van Dijk J.J.** (1995), *The implementation of the Protocol and Agreement of Social Policy of the Treaty on European Union*, in *IJCLLR*, vol. 11, issue 1, spring, p. 3 e ss.
- Bercusson B.** (1993), *European labour law and sectoral bargaining*, in *Industrial Relations Journal*, vol. 24, No. 4, december, p. 257 e ss.
- Biagi M.** (1997), *L'Accordo interconfederale del 27 novembre 1996 per il recepimento della Direttiva 94/45 sui CAE*, in *DRI*, No. 1, p. 145 e ss.
- Biagi M.** (1996), *La fortuna ha sorriso alla Presidenza italiana dell'Unione europea: prime note di commento alla direttiva sul distacco dei lavoratori all'estero e sui permessi parentali*, in *DRI*, No. 3, p. 3 e ss.
- Biagi M.** (1995), *La Direttiva comunitaria del 1994 sull'informazione e consultazione dei lavoratori: una prospettiva italiana*, in *DRI*, No. 2, p. 35 e ss.
- Blanpain R., Windey P.** (1996), *European Works Councils. Information and consultation of employees in multinational enterprises in Europe*, 2nd and revised edition, Leuven.
- Bonneton P., Carley M., Hall M., Krieger H.** (1996), *Rassegna degli accordi attuali in materia di informazione e consultazione nelle multinazionali europee*, Bruxelles-Lussemburgo.
- Bordogna L.** (1996), *Wage bargaining and industrial relations under the single European currency. The problem of relationships between EMU and non-EMU countries*, in *Transfer*, vol. 2, No. 2, p. 298 e ss.
- Carinci F.** (1995), *Dal dialogo sociale al negoziato europeo: gli interventi degli Stati e delle parti sociali*, in AA.VV., *Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive*, Roma, p. 81 e ss.
- Casas Baamonde M.-E.** (1996), *Directivas comunitarias de origen convencional y ejecución convencional de las directivas: el permiso parental*, in *RL*, No. 24, p. 1 e ss.
- Cella G.P.** (1993), *Lavoro Europa-Mondo: sulla possibilità di relazioni industriali sovranazionali*, in Fondazione Regionale Pietro Seveso, *Il dialogo sociale in Europa. Strategie, attori, strumenti*, Convegno internazionale, Milano, 24-25 settembre 1993 (datt.).
- Clarke O., Bamber G.J.** (1994), *Changing management and industrial relations in Europe: converging towards an enterprise focus?*, in *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 5, No. 3, p. 633 e ss.
- Commissione delle Comunità Europee** (1996), *Comunicazione della Commissione sull'andamento e sul futuro del dialogo sociale a livello comunitario*, 18 settembre, COM(96) 448 def.
- Commissione delle Comunità Europee** (1993), *Comunicazione riguardante l'attuazione del protocollo sulla politica sociale presentata dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo*, 14 dicembre, COM(93) 600 def.
- Corso F.** (1996), *Comunitarizzazione del diritto del lavoro italiano*, in A. Baylos Grau, B. Caruso, M. D'Antona, S. Sciarra (a cura di), *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, Bologna.
- Crouch C.** (1996), *Revised diversity: from the neo-liberal decade to beyond Maastricht*, in J. Van Ruysseveldt, J. Visser (a cura di), *Industrial Relations in Europe. Traditions and Transitions*, London.
- D'Antona M.** (1994), *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'Unione Europea*, in *RTDPC*, No. 3, p. 695 e ss.
- Del Mar Ruiz Castillo M.** (1996), *Dialogo sociale*, in A. Baylos Grau et al., *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996, p. 163 e ss.
- Del Punta R.** (1993), *La rappresentanza sindacale e le rappresentanze dei lavoratori nel quadro degli sviluppi del diritto comunitario*, n. 1, p. 183 e ss.
- Fiorai B.** (1996), *Organizzazioni sindacali europee*, in A. Baylos Grau et al. (a cura di), *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, Bologna.
- Flammia R.** (1995), *Ordinamento sindacale italiano e Protocollo sociale di Maastricht*, in AA.VV., *Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive*, Roma.
- Foglia R., Santoro Passarelli G.** (1996), *Profili di diritto comunitario del lavoro*, Torino.
- Goetschy J.** (1993), *Les relations professionnelles en Europe dans les années 1990: convergences ou diversification accrue?*, in *DS*, No. 12, p. 993 e ss.
- Grandi M.** (1995), *Diritto del lavoro e Comunità europea*, in *RIDL*, I, p. 133 e ss.
- Grandi M.** (1993), *Le parti sociali e l'autonomia contrattuale di fronte all'Unione economica e monetaria*, in *LD*, p. 463 e ss.
- Guarriello F.** (1992), *Ordinamento comunitario e contrattazione collettiva*, Milano.
- Guéry G.** (1992), *European collective bargaining and the Maastricht Treaty*, in *ILR*, vol. 131, No. 6, p. 581 e ss.
- Hall M.** (1992), *Behind the European Works Council Directive: the European Commission's Legislative Strategy*, in *British Journal of Industrial Relations*, december, p. 547 e ss.
- Izzi D.** (1997), *Congedi parentali: un passo avanti verso la parità lavoratori-lavoratrici*, in *DPL*, n. 21, p. 1523 e ss.
- Jacobs A.T.J.M., Zeijen H.** (1993), *European Labour Law and Social Policy*, Tilburg University Press.
- Jacquier J.-P.** (1996), *Les chemins possibles du comité d'entreprise européen*, in *DS*, No. 12, p. 1081 e ss.
- Langlois P.** (1993), *Europe sociale et principe de subsidiarité*, in *DS*, n. 2, p. 201 e ss.
- Laulom S.** (1995), *La direttiva sui comitati aziendali europei. L'importanza di una transizione*, in *DLRI*, No. 68, p. 603 e ss.
- Lyon-Caen A.** (1997a), *Le rôle des partenaires sociaux dans la mise en oeuvre du droit communautaire*, in *DS*, jan., p. 68 e ss.
- Lyon-Caen A.** (1997b), *La négociation collective dans ses dimensions internationales*, in *DS*, avril, p. 353 e ss.
- Mahnkopf B., Altvater E.** (1995), *Transmission belts of transnational competition? Trade unions and collective bargaining in the context of European integration*, in *EJIR*, vol. 1, No. 1, p. 101 e ss.

**Mancini G.F.** (1995), *Regole giuridiche e relazioni sindacali nell'Unione Europea*, in AA.VV., *Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive*, Roma.

**Marginson P., Buitendam A., Deutschmann C., Perulli P.** (1993), *The emergence of the Euro-company: towards a European industrial relations?*, in *IRJ*, vol. 24, No. 3, p. 182 e ss.

**Marginson P., Sisson K.** (1996), *Multinational companies and the future of collective bargaining: a review of the research issues*, in *EJIR*, vol. 2, No. 2, p. 173 e ss.

**Martin Valverde A.** (1994), *Concertación social y diálogo social. Especial referencia al papel del Consejo Económico y Social*, in *RL*, No. 22, p. 9 e ss.

**Massella Ducci Teri M.** (1996), *La recezione della Direttiva 94/45/CE tra funzione normativa delle Parti sociali e ruolo di garanzia del legislatore*, in AA.VV., *Informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese italiane di dimensioni comunitarie (direttiva 94/45/CE)*, *NGL*, supplemento, Roma.

**Negrelli S., Treu T.** (1994), *L'integrazione europea come fattore di stabilità delle relazioni industriali italiane*, in *RIDL*, n. 1, I, p. 29 e ss.

**Ojeda Avilés A.** (1993), *European collective bargaining: a triumph of the will?*, in *IJCLLIR*, winter, p. 279 e ss.

**Pilati A.** (1992), *Problemi della contrattazione collettiva europea*, in *RIDL*, I, p. 368 e ss.

**Roccella M.** (1997), *La Corte di giustizia e il diritto del lavoro*, Torino.

**Roccella M., Treu T.** (1995), *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Padova.

**Roccella M.** (1994), *Sanzioni e rimedi nel diritto del lavoro comunitario*, in *RIDL*, No. 1, I, p. 69 e ss.

**Rodriguez-Pinero M.** (1997), *Los derechos sociales fundamentales y la Conferencia Intergubernamental*, in *RL*, n. 6.

**Rodriguez-Pinero M.** (1995), *Información y consulta de los trabajadores a nivel transnacional comunitario: el modelo negociado*, in *RL*, No. 19, p. 1 e ss.

**Rodriguez-Pinero M.** (1992), *La negociación colectiva europea tras Maastricht*, in *RL*, n. 19, p. 1 e ss.

**Rood M.** (1992), *Workers' Participation: New Initiatives at European Level*, in *IJCLLIR*, winter, p. 321 e ss.

**Scarpelli F.** (1993), *Diritto comunitario, diritto sindacale italiano e sistema di relazioni industriali: principi e compatibilità*, in *DRI*, n. 1, p. 151 e ss.

**Schnorr G.** (1993), *I contratti collettivi in un'Europa integrata*, in *RIDL*, I, p. 319 e ss.

**Schulten T.** (1996), *European works councils: prospects for a new system of european industrial relations*, in *JIR*, vol. 2, No. 3, p. 303 e ss.

**Sciarra S.** (1996a), *Collective agreements in the Hierarchy of European Community Sources*, in P. Davies, A. Lyon-Caen, S. Sciarra, S. Simitis, *European Community*

*Labour Law: Principles and Perspectives*, Liber Amicorum Lord Wedderburn of Charlton, Oxford, p. 189 e ss.

**Sciarra S.** (1996b), *How 'Global' is Labour Law? The Perspective of Social Rights in the European Union*, EU Working Papers, European University Institute.

**Sciarra S.** (1995), *Introduzione. Rappresentanze dei lavoratori in azienda*, in B. Caruso, M. D'Antona, S. Sciarra (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea. Francia. Germania. Gran Bretagna. Spagna. Napoli*.

**Sciarra S.** (1992), *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la contrattazione collettiva*, in *DLRI*, n. 56, p. 715 e ss.

**Simitis S.** (1994), *Europeizzazione o rinazionalizzazione del diritto del lavoro?*, in *DLRI*, n. 64, p. 639 e ss.

**Szysczak E.** (1995), *Future directions in European Union social policy law*, in *ILJ*, Vol. 24, n. 1, march, p. 19 e ss.

**Streeck W.** (1994), *La politica sociale europea dopo l'accordo di Maastricht: vincoli ed opportunità per il dialogo sociale*, in CESOS, *Le relazioni sindacali in Italia, Rapporto 1992/93*, Roma.

**Stroby Jensen C., Madsen J.S., Due J.** (1995), *A role for a pan-European trade union movement? - possibilities in European IR regulation*, in *IRJ*, vol. 26, No. 1, march, p. 4 e ss.

**Traxler F.** (1996), *European trade union policy and collective bargaining - mechanisms and levels of labour market regulation in comparison*, in *Transfer*, vol. 2, No. 2, june, p. 287 e ss.

**Treu T.** (1997), *Il ruolo di una politica sociale europea*, in questo fascicolo di *DRI*.

**Treu T.** (1996), *Conclusioni*, in AA.VV., *Informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese italiane di dimensioni comunitarie (direttiva 94/45/CE)*, *NGL*, supplemento, n. 15, Roma.

**Treu T., Negrelli S.** (1985), *I diritti di informazione nell'impresa*, Bologna.

**Turner T.** (1996), *The Europeanization of Labour: Structure before Action*, in *EJIR*, vol. 2, n. 3, p. 325 e ss.

**Valdés Dal-Ré F.** (1997), *Legislación negociada y concertación social: una aproximación*, in *RL*, No. 2, p. 1 e ss.

**Villalón J.C.** (1994), *La información y la consulta a los trabajadores en las empresas de dimensión comunitaria*, in *RL*, No. 14, p. 9 e ss.

**Visser J.** (1996), *Traditions and transitions in industrial relations: a European view*, in J. Van Ruysseveldt, J. Visser (a cura di), *Industrial Relations in Europe. Traditions and Transitions*, London.

**Weiss M.** (1991), *Information, consultation and participation in EEC*, in *Yearbook of Polish Labour Law and Social Policy*, p. 51 e ss.

**Unione Europea e relazioni industriali**  
Marco Biagi

**Bibliografia**



# La legalizzazione del lavoro intermittente tramite « agenzia » nell'ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla Legge n. 196/1997

*Michele Tiraboschi*

Sommario

**1.** La legalizzazione della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo tra sperimentazione e concertazione sociale. **2.** Una precisazione terminologica. **3.** Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo. **3.1.** I casi di ricorso legittimo alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo. **3.2.** Segue: i divieti. **3.3.** In particolare: il divieto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo per lavorazioni che richiedono una sorveglianza medica speciale e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori temporanei. **4.** Il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo. **5.** La ripartizione di diritti, poteri, obblighi e responsabilità tra impresa utilizzatrice e agenzia di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo: profili sistematici. **6.** Lo « statuto » giuridico del lavoratore intermittente.

**1. La legalizzazione della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo tra sperimentazione e concertazione sociale.**

Oggetto di queste note di riflessione è l'analisi dello schema negoziale riconducibile alla denominazione lavoro intermittente tramite agenzia così come recentemente regolamentato dagli articoli 1-11 della Legge n. 196/1997. Invero, la ricca elaborazione dottrinale che ha accompagnato il processo di legalizzazione della fattispecie nel nostro ordinamento consente di dare per conosciuti i diversi modelli di disciplina presenti sul piano comparato, nonché i principali problemi teorico-concettuali ad essa relativi (cfr., da ultimo, De Luca Tamajo R., 1995, e ivi esaurienti riferimenti bibliografici). In questo contributo ci si limiterà, pertanto, ad una prima valutazione delle principali questioni interpretative sollevate dal testo della Legge n. 196/1997, rinviando invece ad altra sede per un tentativo di inquadramento sistematico della fattispecie.

È evidente, peraltro, come un giudizio complessivo sulla legalizzazione della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo non potrà che essere formulato alla luce del complesso contesto storico — economico, sociale e soprattutto normativo — in cui questa nuova modalità di incontro tra capitale e lavoro viene ad inserirsi e operare. Mi riferisco, in primo luogo, alle evidenti connessioni tra *stabilità* e *flessibilità* dei rapporti di lavoro e, segnatamente, alla necessità di collocare la disciplina contenuta negli articoli 1-11 della Legge n. 196/1997 nel quadro dei processi normativi reali che governano le modalità di costituzione, gestione ed estinzione dei rapporti di lavoro nel nostro Paese. Penso, in secondo luogo, al processo di decentramento istituzionale del collocamento avviato con la Legge n. 59/1997 (c.d. Legge « Bassanini ») che è destinato a trasformare radicalmente la funzione dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro e a superare la tradizionale avversione verso la mediazione privata nell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

A premessa di queste riflessioni pare comunque sufficiente rilevare come la normativa in esame non possa essere semplicisticamente ricondotta ad un processo di deregolazione dei rapporti di lavoro o ad una strategia di flessibilizzazione e rimodulazione verso il basso delle tutele lavoristiche. Considerati gli infimi livelli di effettività della disciplina pubblicistica del

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

collocamento e la cospicua presenza sul mercato del lavoro italiano di una capillare rete di non meglio definite agenzie di fornitura di servizi e di pseudo-cooperative per la ricerca e il collocamento del personale (Tiraboschi M., 1994a; Tiraboschi M., 1994b), gli articoli 1-11 della Legge n. 196/1997 rappresentano piuttosto un tentativo di regolamentazione di un settore rimasto per troppo tempo privo di regole.

L'introduzione nel nostro ordinamento del lavoro intermittente tramite agenzia costituisce in altri termini un'importante occasione per chiarire una volta per tutte i confini tra interposizione meramente parassitaria, come tale sanzionata dalla Legge n. 1369/1960, e interposizione genuina, giustificabile alla luce delle recenti evoluzioni del mercato del lavoro e del processo produttivo (cfr. De Luca Tamajo R., 1995, p. 425). L'obiettivo è quello di rimodellare alcuni profili della disciplina lavoristica in ragione di evidenti vincoli di compatibilità economica ben testimoniati dalle sempre più inquietanti stime del lavoro « nero » e dell'economia sommersa presenti nel nostro Paese.

Di particolare rilievo, da questo punto di vista, è la tecnica normativa adottata dal legislatore. I contenuti della legge riflettono, come noto, le intese raggiunte tra Governo e parti sociali nell'Accordo sul costo del lavoro del 3-23 luglio 1993 e successivamente ribadite nel Patto per il lavoro del 24 settembre 1996. Il processo di *legalizzazione* segue dunque una fase di *legittimazione* sociale indispensabile, come dimostra l'esperienza comparata (cfr. Tiraboschi M., 1995, pp. 81-83), per garantire un regime giuridico stabile e reali prospettive di sviluppo ad una modalità di incontro tra capitale e lavoro circondata da sempre da sospetti e timori, primo tra tutti quello di costituire il mezzo per la destrutturazione dei lavori stabili (cfr. in questo senso il Protocollo sul costo del lavoro del 3-23 luglio 1993, parte III, *Riattivazione del mercato del lavoro*, punto d).

La ricerca del consenso sociale ha ovviamente dato luogo a compromessi e limitazioni forse eccessive nell'utilizzo della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo. Anche in questo caso si deve tuttavia subito segnalare come la Legge n. 196/1997 contenga in sé gli strumenti per un suo progressivo miglioramento e assestamento nel quadro giuridico previgente. Mi riferisco, in particolare, ad una certa dose di sperimentality insita nella legge; sperimentality ben evidenziata, in termini generali, dal disposto dell'articolo 11, comma 6, laddove, a chiusura delle disposizioni sulla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, si prevede che, «decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo procede ad una verifica, con le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, degli effetti delle disposizioni dettate dai precedenti articoli in materia di prestazioni di lavoro temporaneo e ne riferisce al Parlamento entro sei mesi». E mi riferisco, poi, alla legalizzazione in via sperimentale della fattispecie, previa intesa tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, in due settori particolarmente delicati come l'edilizia e l'agricoltura (art. 1, comma 3), che indubbiamente hanno sollevato un grave dilemma per il legislatore: vietare il ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo in due settori da sempre caratterizzati dalla piaga del « caporalato » con il rischio di spingere sempre più nel sommerso e nella clandestinità il fenomeno, oppure procedere ad una parziale legalizzazione della fattispecie in modo da poterne valutare «sul campo», in termini di costi e benefici, gli effetti diretti e indiretti e garantire, così, un livello minimo di tutela per lavoratori spesso relegati ai margini del diritto del lavoro?

La legalizzazione del lavoro intermittente tramite agenzia nel nostro ordinamento si pone dunque nel quadro di un più ampio processo, in via di progressiva definizione, diretto a realizzare un ragionevole punto di equilibrio tra istanze di flessibilità nell'utilizzo della forza-lavoro e sostegno al sistema produttivo, obiettivi di promozione reale dell'occupazione e strategie di emersione del sommerso (vedi *infra* il paragrafo 3.3.), che richiede necessariamente tentativi di sperimentazione e, soprattutto, la ricerca di un saldo e convinto raccordo tra attività legislativa e indicazioni provenienti dalle parti sociali.

---

## 2. Una precisazione terminologica.

---

Giova peraltro subito riconoscere che quella di « lavoro intermittente tramite agenzia » (cfr. AA.VV., 1992) non è l'unica denominazione utilizzata dalla dottrina lavoristica italiana per designare la fattispecie e sicuramente non è ancora la più diffusa. Per individuare questa peculiare ipotesi negoziale di cessione professionale di « lavoro subordinato altrui » (Carnelutti F., 1961, p. 503) sono state infatti di volta in volta utilizzate, più o meno correttamente,

le seguenti espressioni: *leasing* di manodopera, lavoro in affitto, lavoro temporaneo, lavoro intermittente, lavoro interimario, lavoro interinale, etc.

Invero, le stesse ragioni che ci inducono ad utilizzare la locuzione « lavoro intermittente tramite agenzia » potranno essere interamente apprezzate soltanto nel prosieguo della ricerca, una volta indicati gli elementi tipici e caratterizzanti della fattispecie che scaturiscono dall'incontro e dalla combinazione di due distinti tipi negoziali: il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, da un lato, e il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo, dall'altro lato. In questa fase preliminare dell'indagine è sufficiente segnalare che l'espressione lavoro intermittente tramite agenzia pare, anche solo in via di prima approssimazione, preferibile ad altre:

— che si limitano semplicemente a individuare un amplissimo *genus* di tipologie negoziali tipiche, atipiche o *sui generis* tra loro profondamente differenti (lavoro temporaneo, prestito temporaneo di manodopera, lavoro interinale);

— che identificano una tipologia contrattuale strutturalmente ben differenziata nella normativa e/o nella prassi di alcuni ordinamenti stranieri (*leasing* o affitto di manodopera, lavoro intermittente, lavoro interinale) (1);

— che si pongono in contraddizione con la configurazione tipica assunta dalla fattispecie in talune legislazioni nazionali, e segnatamente nell'esperienza tedesca, dove il rapporto di lavoro è necessariamente costituito a tempo indeterminato (lavoro temporaneo, lavoro interinale);

— o che, comunque, traducono con un "orrendo barbarismo" (Mazzotta O., 1993, p. 210) una espressione (*travail intérimaire*) la quale, come è stato giustamente osservato, individua una fattispecie troppo identificata dalla disciplina assegnata dall'ordinamento giuridico francese per poter avere una portata generale (lavoro interinale, lavoro interimario, lavoro interinario, lavoro interimario, lavoro interino) (cfr. Spagnuolo Vigorita L., 1992, p. 77).

La denominazione « lavoro intermittente tramite agenzia », per contro, consente di indicare, con formula sintetica ma concettualmente assai precisa, i tratti caratterizzanti di una fattispecie negoziale a struttura complessa, imperniata sull'incontro e sulla combinazione di due distinti tipi contrattuali: il *contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo* tra l'agenzia e l'utilizzatore della prestazione lavorativa, da un lato, e il *contratto per prestazioni di lavoro temporaneo* tra il lavoratore intermittente e l'agenzia, dall'altro lato. Rispetto ad espressioni che si limitano semplicemente, e molto genericamente, a designare il carattere temporaneo, provvisorio o interinale della prestazione lavorativa, la nostra espressione permette infatti di evidenziare non soltanto il carattere intermittente della applicazione lavorativa del prestatore di lavoro presso le diverse imprese clienti, ma soprattutto quel

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

note

(1) Richiamandosi alla terminologia proposta dall'Ufficio Internazionale del Lavoro, 1994, in sede di definizione e classificazione delle agenzie private per l'impiego, De Simone G., 1995, pp. 338-339, e ivi nota 4, osserva giustamente che l'espressione « *leasing* di manodopera » pare più correttamente riferibile alla fattispecie (apparsa negli Stati Uniti a metà degli anni Ottanta) dello *staff leasing*. Caratteristica peculiare delle agenzie di *staff leasing* è infatti quella di assumere *tutto* il personale necessario ad un'impresa, o comunque la maggior parte di esso, per poi affittarlo a tempo indeterminato a quest'ultima. Cfr. in argomento Lenz E.A., 1994, p. 10. Nell'ordinamento francese, invece, l'espressione « lavoro intermittente » designa una particolare tipologia contrattuale nata come prassi aziendale e presto tipizzata dalla contrattazione collettiva nel settore dell'industria lattiero-casearia. Nella sua configurazione più recente si delinea come un contratto a durata indeterminata (non invece come un contratto a tempo parziale, e nemmeno come una serie successiva di contratti a tempo determinato, come pure avveniva nelle prime esperienze aziendali) dove viene semplicemente fissato il minimo di ore che saranno effettuate dal lavoratore nell'arco di un anno. La prestazione lavorativa viene svolta per settimane intere, senza che tuttavia sia preventivamente stabilita una ripartizione del monte ore annuo settimana per settimana. Le diverse settimane lavorative sono classificate in tre gruppi distinti in ragione delle prevedibili fluttuazioni della produzione e in corrispondenza della quale aumenta o diminuisce il grado di autonomia del lavoratore nell'accettazione delle diverse richieste di lavoro da parte del datore. Su questa tipologia negoziale v. diffusamente Alouet C., 1989, pp. 149-159. Anche nell'ordinamento spagnolo, poi, l'idea del lavoro intermittente richiama, più che l'attività delle agenzie di lavoro temporaneo, la figura del c.d. *trabajo fijo de carácter discontinuo*, e cioè uno schema negoziale del tutto peculiare e diffuso soprattutto nell'agricoltura e nel turismo. Si tratta di un vincolo contrattuale a tempo indeterminato tra un lavoratore e un datore di lavoro, che implica tuttavia uno svolgimento intermittente dell'attività lavorativa e cioè soltanto per determinati periodi dell'anno in ragione del carattere stagionale dell'attività dedotta in contratto. Sempre con riferimento all'ordinamento spagnolo cfr. infine Rodríguez-Piñero Royo M., 1992, p. 98, nota 101, secondo cui "la traducción que hacen de 'travail intérimaire', 'trabajo interino', no es aceptable, al menos en nuestro país, ya que en nuestro sistema esta expresión se utiliza ya, y para designar una realidad completamente distinta": l'articolo 15, comma 1, lett. c) dello Estatuto de los Trabajadores, come riformato dalla Legge 2 agosto 1984 n. 32, disciplina infatti il contratto di lavoro interinale alla stregua di un contratto a tempo determinato cui è possibile ricorrere per sostituire un lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto di lavoro.

Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano  
Michele Tiraboschi

peculiare *collegamento negoziale* su cui si regge la struttura trilaterale del rapporto di lavoro e che è reso possibile unicamente dalla presenza della agenzia di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo.

Il ricorso al termine « agenzia » per designare l'impresa fornitrice di prestazioni di lavoro temporaneo assume naturalmente un carattere puramente convenzionale, posto che, se intesa nella sua accezione corrente, tale espressione lascerebbe piuttosto pensare ad un'attività meramente collocativa o, anche, ad un semplice ufficio o locale dell'impresa di fornitura di lavoro temporaneo (come avviene, per esempio, nella terminologia adottata dal legislatore francese), laddove invece l'agenzia di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo assume a tutti gli effetti il ruolo formale di datore di lavoro (per una rappresentazione tipologica delle agenzie per l'impiego presenti sul mercato del lavoro v. la classificazione proposta dall'Ufficio Internazionale del Lavoro, 1994).

Nessun ostacolo alla utilizzazione di questa terminologia deriva peraltro dalla Legge n. 196/1997, i cui articoli 1-11 sono interamente dedicati alla disciplina di quella che il legislatore chiama « fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo ». Infatti, e analogamente a quanto avviene per la legislazione tedesca sulla cessione professionale di manodopera (2), siffatta denominazione si limita ad indicare *uno* dei due contratti che concorrono a realizzare il collegamento negoziale attraverso cui si manifesta questa particolare fattispecie contrattuale (e cioè il contratto di cessione professionale di prestazioni di lavoro temporaneo), ma non si pronuncia in alcun modo sul termine con cui designare sinteticamente l'intera relazione soggettiva trilaterale che si instaura tra agenzia, lavoratore temporaneo ed effettivo utilizzatore della prestazione lavorativa. Va infatti chiarito, in proposito, che la legge non parla affatto di lavoro temporaneo (3), bensì, più correttamente, di *prestazioni* di lavoro temporaneo (e, precisamente, di « contratto di fornitura di *prestazioni* di lavoro temporaneo » all'articolo 1 e di « contratto per *prestazioni* di lavoro temporaneo » all'articolo 3).

Alla stregua della terminologia adottata dal legislatore (4), pare allora inequivocabile la circostanza che la fornitura professionale di manodopera rappresenti nient'altro che una delle diverse modalità (accanto al contratto a termine, al contratto di formazione e lavoro o alle diverse ipotesi di comando e distacco) attraverso cui possono essere legittimamente rese nel nostro ordinamento *prestazioni* di lavoro temporaneo.

---

### 3. Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo.

---

Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo è un contratto di natura commerciale mediante il quale una « agenzia » a ciò espressamente autorizzata ai sensi

#### note

(2) Cfr. l'*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz* (legge sulla cessione professionale di manodopera) del 1972 e successive modifiche, dove peraltro non viene fatto alcun cenno al concetto di « lavoro temporaneo ».

(3) Di diverso avviso è invece Maresca A., 1997: «una prima osservazione, di carattere terminologico e semantico, riguarda la denominazione di 'lavoro temporaneo' utilizzata dal legislatore per questa particolare forma di lavoro subordinato che, fino ad oggi, era stata variamente definita: lavoro interinale, intermittente, in affitto, body rental, eccetera». Nello stesso senso v. anche Lassandari A., 1997, p. 709. A nostro parere, la lettura dei diversi articoli della Legge n. 196/1997 dimostra inequivocabilmente che il legislatore parla invece, più semplicemente, di *prestazioni* di lavoro temporaneo. Che la fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia possa solo eventualmente concretizzarsi in un rapporto di lavoro temporaneo è del resto indicato dalla circostanza che le *prestazioni* di lavoro temporaneo possono essere indifferentemente fornite dall'agenzia all'impresa cliente mediante l'attivazione di contratti di lavoro a tempo determinato ovvero a tempo indeterminato: cfr. infatti l'articolo 3, comma 1, della Legge n. 196/1997.

(4) Ma ancora più chiaro, in proposito, era il Disegno di Legge n. 2764 del 26 giugno 1995, *Norme in materia di mercato del lavoro e flessibilità* (vedilo in *q. Rivista*, 1995, n. 2, pp. 247-261), che ha poi costituito la base del Disegno di Legge n. 1918/1996 da cui è infine scaturita la Legge n. 196/1997. In questo progetto, infatti, la « categoria » giuridica del lavoro temporaneo ricomprendeva in sé, secondo un disegno simmetrico con riguardo ai casi di ricorso a prestazioni di lavoro temporaneo (e analogamente al quadro legale delineato in Francia dell'*Accord National Interprofessionnel du 24 mars 1990* e dalla successiva Legge 12 luglio 1990), sia il lavoro intermittente tramite agenzia (artt. 1-13) sia il contratto di lavoro a termine (artt. 14-18). Una decisa opposizione politica alla ridefinizione nel nostro ordinamento delle modalità di ricorso al contratto a tempo determinato ha tuttavia comportato che, nel successivo Disegno di Legge n. 1918, presentato l'anno successivo dal Governo e da cui poi è scaturita la Legge n. 196/1997, venisse stralciata la parte dedicata al lavoro a tempo determinato, con ciò eliminando la simmetria tra le due distinte tipologie contrattuali riconducibili al *genus* del lavoro temporaneo. Cfr. sul punto De Simone G., 1995, p. 366, che ben individua l'unitarietà della fattispecie « lavoro temporaneo » delineata col Disegno di Legge n. 2764/1995.

dell'articolo 2 della legge pone uno o più lavoratori, da essa assunti per lo svolgimento della singola missione ovvero a tempo indeterminato (art. 3, comma 1), a disposizione di un'impresa — o anche di un soggetto non imprenditore o di una pubblica amministrazione (art. 11, comma 2) (5) — che ne utilizza di fatto la prestazione lavorativa “per il soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo” (art. 1, comma 1).

Si tratta dell'elemento portante su cui poggia l'intero schema trilaterale in cui si risolve la fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia, in quanto concorre a “collegare” tra di loro i tre soggetti coinvolti: direttamente, allorché chiarisce i reciproci rapporti tra agenzia e impresa utilizzatrice, ed indirettamente, allorché precisa il tipo di prestazione lavorativa richiesta, la sua durata, il trattamento economico e normativo ad essa connesso, etc. (v. l'art. 1, comma 5, lett. a)-h). Questo spiega perché, quantunque si tratti di un normale contratto di diritto commerciale, il legislatore abbia posto particolare enfasi relativamente alla sua regolamentazione (disciplinandolo, addirittura, nell'articolo di apertura della legge): dalle disposizioni che lo governano, e segnatamente dalla ripartizione di diritti, poteri, obblighi e responsabilità tra impresa fornitrice e impresa utilizzatrice, dipende infatti la tutela giuridica accordata al prestatore di lavoro temporaneo (cfr. *infra*, paragrafi 5 e 6).

La struttura del contratto di fornitura di lavoro temporaneo delineata dall'articolo 1 ed il collegamento negoziale con il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo di cui all'articolo 3 dimostrano, peraltro, come la fattispecie in esame non possa essere intesa, neppure sul piano fattuale, alla stregua di una mera “forma di collocamento, che permette ai datori di lavoro una prova lunga” (così invece Miscione M., 1997, p. 2073, p. 2075; D'Imperio G., 1997, p. 35), né essere assimilata all'istituto di matrice giurisprudenziale del comando o distacco (ancora Miscione M., 1997, p. 2073, p. 2086).

Sotto il primo profilo, infatti, struttura tipologica e finalità in senso lato “occupazionali” della fornitura di lavoro temporaneo si differenziano nettamente tanto dalla prova che dal collocamento. Il contratto che lega l'impresa fornitrice e l'utilizzatore deve essere stipulato per soddisfare reali esigenze lavorative (seppure di carattere temporaneo) e non certo per valutare le attitudini professionali del lavoratore (che, anzi, devono essere sicuramente elevate dato il tipo di lavoro da svolgere: cfr. spec. l'art. 1, comma 4, lett. a), mentre l'agenzia di lavoro temporaneo non si limita ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro assumendo in tutto e per tutto la qualità di *datore di lavoro* del prestatore di lavoro temporaneo. Sul piano delle politiche del lavoro e dei servizi per l'impiego una siffatta funzione di intermediazione potrà essere in effetti svolta, una volta data completa attuazione alla Legge n. 59/1997, da agenzie private di collocamento che, in ogni caso, dovranno differenziarsi per struttura tipologica e forma giuridica dalle agenzie di lavoro temporaneo (6). Si ricorda, al riguardo, che l'articolo 2, comma 2, lett. a) della Legge n. 196/1997 prevede, come requisito essenziale per l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, il perseguimento della predetta attività quale scopo sociale esclusivo, sul presupposto che le imprese c.d. « miste » (pure previste in alcuni ordinamenti: si pensi, in particolare, alla legislazione tedesca dove non è previsto l'obbligo di svolgere in via esclusiva l'attività di cessione professionale di manodopera e, per certi versi, anche a quella inglese dove le agenzie di lavoro temporaneo svolgono anche attività di mera intermediazione) sono meno facilmente controllabili e più frequentemente fonte di abusi e di frodi alla legge (cfr. Tiraboschi M., 1997a, p. 2334). Una volta che entrerà a pieno regime la riforma del collocamento non si vede peraltro quale convenienza economica possa avere un datore di lavoro nel rivolgersi alle agenzie di lavoro temporaneo rispetto alle agenzie pubbliche e/o private di collocamento che offriranno sicuramente un servizio meno costoso e certo non meno efficiente qualora si intenda soddisfare una mera finalità di ricerca e selezione di personale qualificato o affidabile.

Sotto il secondo profilo, è poi del tutto improponibile l'accostamento con il comando o

note

(5) Con riferimento alla utilizzazione di prestazioni di lavoro temporaneo nella pubblica amministrazione il comma 2 dell'articolo 11 precisa che, in questo caso, “non trovano comunque applicazione le previsioni relative alla trasformazione del rapporto a tempo indeterminato nei casi previsti dalla legge”. Tale disposizione si spiega, ovviamente, in funzione delle regole di matrice costituzionale che, nel nostro ordinamento, disciplinano l'accesso al pubblico impiego.

(6) L'intenzione di distinguere nettamente il lavoro intermittente tramite agenzia dal collocamento è peraltro ben evidenziata dalla relazione di accompagnamento del Disegno di Legge n. 1918/1996, in Camera dei Deputati, 1997, spec. p. 17: “non possono certo essere poste a carico del nuovo istituto, data la specifica natura di esso, compiti propri del collocamento in funzione di supplenza e integrazione di tale servizio, che dovrà invece essere coerentemente rivisto nell'ambito del (...) riordino dei servizi dell'impiego”.

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

distacco. Nella fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo l'invio di un lavoratore presso un'impresa utilizzatrice avviene infatti "nell'interesse (...) dell'impresa medesima" (art. 3, comma 2), laddove nel comando e distacco temporaneo di manodopera in prestito da un'azienda all'altra la legittimità dell'invio del lavoratore (e dunque la non applicabilità della Legge n. 1369/1960) è subordinata, secondo una costante giurisprudenza, alla presenza di un "interesse rilevante concreto e persistente del datore di lavoro che opera il distacco": interesse che, in ogni caso, non può essere confuso con il mero vantaggio economico ottenuto dalla somministrazione di energie lavorative a favore dell'utilizzatore (cfr., tra le tante, Cassazione 26 maggio 1993, n. 5907, in *GI*, 1996, I, c. 848; Cassazione 15 giugno 1992, n. 7238, in *DL*, 1993, II, p. 443; Cassazione S.U. 13 aprile 1989, n. 1751, in *FI*, 1989, I, c. 2494; Cassazione S.U. 20 febbraio 1985, n. 1499, in *MGL*, 1985, p. 151; Cassazione 26 febbraio 1982, n. 1264, in *GC*, 1982, I, p. 1549; Pret. Milano 29 novembre 1994, in *D&L*, 1995, p. 362; Pret. Torino 11 gennaio 1994, in *GPiem*, 1994, p. 341). Come è stato da tempo bene evidenziato non è infatti possibile "confondere l'*utilitas* che il debitore procura al creditore con l'attuazione del comportamento dovuto, e che ha ragione di risultato oggettivamente dedotto in obbligazione, dall'eventuale vantaggio economico che possa realizzarsi tramite l'utilizzazione, disposta dal creditore, della prestazione anche a favore di terzi" (cfr. Grandi M., 1972, p. 210; v. anche Mazzotta O., 1994, pp. 88-96).

Il contratto di fornitura di lavoro temporaneo non pare infine riconducibile neppure allo schema del contratto di appalto (ancora Miscione M., 1997, p. 2073). Se questo fosse il tipo contrattuale impiegato dal legislatore non si vedrebbe infatti quale portata innovativa attribuire alla Legge n. 196/1997, che non farebbe altro che confermare, sul punto, quanto già previsto dall'articolo 3 della Legge n. 1369/1960, la quale certo non precludeva il compimento di un'opera o di un servizio con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio *ex art.* 1655 c.c. Nel contratto di appalto, peraltro, i poteri di direzione e controllo della prestazione lavorativa permangono in capo all'appaltatore, circostanza questa che, invece, è strutturalmente esclusa nel caso delle agenzie di lavoro temporaneo (cfr. l'art. 3, comma 2).

In realtà, riferito alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo il ricorso allo schema negoziale dell'appalto è una "contraddizione in termini" (cfr. Carnelutti F., 1961, p. 503). Oggetto del contratto di fornitura di lavoro temporaneo è infatti proprio l'esecuzione di quelle "mere prestazioni di lavoro" di cui parla l'articolo 1 della Legge n. 1369/1960 (c.d. pseudo-appalto): lo schema negoziale più appropriato per inquadrare la fattispecie pare pertanto essere quello della somministrazione di energie lavorative.

Questa costruzione è peraltro coerente con la qualificazione della fattispecie operata dalla giurisprudenza prima della emanazione della Legge n. 1369/1960: le ipotesi di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo emerse nella prassi degli affari nel corso degli anni Cinquanta sono state infatti sistematicamente ricondotte ad un contratto *atipico* di somministrazione di energie lavorative (cfr. Cassazione 1 dicembre 1958, in *GPen*, 1959, c. 826; Trib. Genova 23 giugno 1959, in *GI*, 1961, II, c. 89; Trib. Milano 10 marzo 1958, in *RGL*, 1958, II, p. 152; Pret. Genova 13 febbraio 1958, in *DL*, 1959, II, p. 432; Pret. Pisa 18 maggio 1978, in *Giur. Merito*, 1979, p. 869; Pret. Napoli 15 aprile 1957, in *FI*, 1957, II, c. 195; Pret. Torino 13 ottobre 1954, in *RGL*, 1955, II, p. 66). La sola differenza rispetto all'opera di inquadramento di queste prime ipotesi di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo emerse nella prassi degli affari è che ora l'articolo 1 della Legge n. 196/1997 introduce un'ipotesi *tipica* di somministrazione di energie lavorative, di modo che l'accostamento all'articolo 1559 c.c. sul contratto di somministrazione (riferito, come noto, alla somministrazione di *cose* e non di lavoro umano: cfr. Gazzoni F., 1993, p. 1058) assume un rilievo solo marginale ma comunque non irrilevante soprattutto con riferimento agli istituti non espressamente disciplinati dalla Legge n. 196/1997, quali, per esempio, il corrispettivo economico (7) per l'agenzia di lavoro temporaneo o la disciplina della interruzione, cessazione o impossibilità della fornitura nei casi di inadempimento, malattia, gravidanza, etc. Sul piano civilistico si realizza, in altri termini, un rapporto di *genere e specie* analogo a quello che sussiste, per esempio, tra mandato e spedizione o tra mandato e commissione.

#### note

(7) Nel contratto di fornitura di lavoro temporaneo la presenza di un corrispettivo economico a favore dell'impresa fornitrice, più che desumibile "alla luce dei generali principi dell'ordinamento, nonché dei caratteri che l'istituto, sul piano storico e comparato, ha mostrato e tuttora mostra" (così Lassandari A., 1997, p. 709), si spiega dunque in ragione della struttura sinallagmatica del contratto di somministrazione.

### 3.1. I casi di ricorso legittimo alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo.

Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano  
Michele Tiraboschi

L'articolo 1, comma 2, della Legge n. 196/1997, nel precisare il concetto di *esigenze di carattere temporaneo* di cui al comma 1, individua tre ipotesi tassative in cui il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo può essere legittimamente concluso e precisamente:

- “nei casi previsti dai contratti collettivi nazionali della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi” (lett. a);
- “nei casi di temporanea utilizzazione in qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali” (lett. b);
- “nei casi di sostituzione dei lavoratori assenti (...)” (lett. c).

Questa disposizione non trova però applicazione nel caso in cui la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo riguardi prestatori con qualifica dirigenziale (così il comma 1 dell'art. 11, con riferimento al c.d. *contract manager*) (7-bis). Nei settori dell'agricoltura (8) e dell'edilizia, come già anticipato, i contratti di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo potranno invece essere introdotti, al momento, soltanto in via sperimentale, in seguito ad un'intesa tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale circa le aree e le modalità della sperimentazione (così il comma 3 dell'art. 1).

Operando alla stregua di una deroga di carattere eccezionale alla Legge n. 1369/1960 il comma 2 dell'articolo 1 della legge deve essere peraltro inteso — secondo i tradizionali canoni di interpretazione della legge — in termini restrittivi. L'ipotesi di cui alla lett. b), in particolare, non sembra consentire il ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo per far fronte a incrementi di produttività non gestibili attraverso il normale assetto produttivo aziendale. Il concetto di “qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali” deve essere inteso, in altri termini, in senso *oggettivo* e non invece con riferimento alle professionalità e specializzazioni presenti (soggettivamente) in un dato contesto produttivo (8-bis). Questo anche in conformità alla filosofia di fondo della legge, e delle intese sociali che l'hanno preceduta, secondo cui il lavoro intermittente tramite agenzia non può in ogni caso rappresentare uno strumento *alternativo* alle assunzioni a tempo indeterminato, ma costituisce piuttosto uno strumento *complementare* al lavoro stabile: in quanto tale non può che interessare prestazioni lavorative normalmente estranee all'impresa. Particolarmente indicativa, in proposito, è l'esperienza giapponese che consente il ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo soltanto per lavori che richiedono, per la loro esecuzione rapida e precisa, una particolare professionalità o competenza ovvero per i lavori

note

(7-bis) Mentre questo articolo era in bozze la Circolare n. 141/1997 del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale ha poi precisato che: a) la qualifica dirigenziale è “dimostrabile con attestati aventi valore legale, ivi compresa l'attestazione del datore di lavoro”; b) “l'individuazione delle mansioni per le quali il lavoro dei dirigenti può essere utilizzato, dovrà essere riferita al normale assetto produttivo dell'impresa utilizzatrice. In altri termini si possono utilizzare temporaneamente dirigenti per svolgere mansioni che, nell'azienda utilizzatrice, in funzione della sua specifica organizzazione e dimensione, sarebbero state assegnate a dirigenti”.

(8) Con riferimento all'agricoltura la dottrina (v. Miscione M., 1997, pp. 2078-2079) ha giustamente evidenziato “gravi ostacoli” all'effettivo decollo dell'istituto: per un verso, infatti, i lavoratori temporanei sono inquadrati, quanto a trattamento contributivo, nel settore dell'impresa fornitrice che, per legge (art. 9, comma 1), è quello del terziario; per l'altro verso, poi, il regime previdenziale attualmente vigente subordina generalmente l'accesso alle tutele previdenziali al conseguimento di un determinato livello di giornate lavorative prestate nel corso dell'anno. L'effetto, paradossale, è che sino al conseguimento dei tetti di ore lavorate previste dalla legge i lavoratori temporanei non avranno interesse a svolgere prestazioni di lavoro temporaneo, in quanto non concorrono a maturare le predette soglie legali, mentre una volta conseguite tali soglie viene del tutto meno l'interesse a svolgere prestazioni di lavoro, in quanto l'indennità maturata è normalmente pari alla normale retribuzione. Queste difficoltà oggettive potranno tuttavia essere superate attraverso l'attesa riforma della previdenza agricola, in parte già avviata mediante la predisposizione di nuove modalità di collocamento e di accertamento delle effettive giornate di lavoro dei c.d. stagionali operate con l'articolo 9-bis e seguenti del Decreto Legge n. 510/1996, convertito con Legge n. 608/1996.

(8-bis) La Circolare n. 141/1997 citata alla nota 7-bis ha ora precisato che “per qualifiche non previste dai normali assetti aziendali si devono intendere « le mansioni » effettivamente svolte nell'arco degli ultimi 6 mesi nell'attività aziendale, secondo valutazioni relative all'oggettivo processo di produzione dei beni o dei servizi e non alle competenze formali del soggetto”. Il normale assetto produttivo aziendale “va riferito anche alla dislocazione delle unità produttive, che dovranno essere considerate autonomamente, quando siano territorialmente ubicate a distanza superiore a 50 km o ad un'ora di percorrenza con i mezzi pubblici, e quando le qualifiche (mansioni) di che trattasi siano concretamente riferibili alla specifica unità produttiva e non all'impresa nel suo complesso”.

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

che comportano una gestione particolare dei lavoratori utilizzati a causa delle specifiche caratteristiche del lavoro da svolgere o delle modalità di impiego del lavoratore (cfr. l'art. 4 della Legge giapponese n. 88/1985).

Per questi motivi, e anche al di là dei limiti posti dalla lettera c) dell'articolo 1, comma 2, non si può pertanto concordare con chi ritiene che il nuovo istituto "permette in astratto di strutturare l'organico aziendale al di sotto delle esigenze normali, colmando le lacune in via successiva, di volta in volta, con contratti di fornitura" (così invece Miscione M., 1997, p. 2074). Sono del resto gli elevati costi della fornitura di lavoro temporaneo che rendono del tutto irragionevole, prima ancora che impraticabile sul piano giuridico, una simile strategia di gestione del personale.

Rispetto all'impianto formale della Legge n. 230/1962 sul contratto di lavoro a tempo determinato, di sicuro rilievo è la possibilità di ricorrere alla fornitura di lavoro temporaneo per la sostituzione di lavoratori assenti (eccetto i casi, che analizzeremo tra breve, indicati al comma 4, dell'art. 1) e, dunque, anche per la sostituzione di lavoratori che non hanno diritto alla conservazione del posto. Considerando tuttavia che la contrattazione collettiva legittimata dall'articolo 23 della Legge n. 56/1987 prevede ora, in un po' tutti i settori, la possibilità di stipulare contratti a termine per la sostituzione di lavoratori assenti, a prescindere cioè dalla circostanza che essi abbiano o meno diritto alla conservazione del posto di lavoro, la scelta circa l'utilizzazione di forza-lavoro temporanea mediante l'attivazione di un contratto a termine direttamente con il lavoratore o di un contratto di fornitura con l'agenzia di lavoro temporaneo dipenderà esclusivamente da motivazioni di tipo economico. Si tratterà infatti di determinare fino a che punto i maggiori costi della fornitura di lavoro temporaneo rispetto ad una assunzione diretta siano compensati dai vantaggi relativi al particolare servizio offerto dalle agenzie di lavoro temporaneo quali, per esempio, la rapidità e competenza nella selezione e nell'invio di personale qualificato, affidabile e dotato di adeguata formazione ovvero l'assunzione in capo all'agenzia di larga parte dei rischi tipici connessi all'attivazione di un rapporto di lavoro, etc. Se è dunque prevedibile un effetto di parziale sostituzione tra lavoro a termine e fornitura di lavoro temporaneo (cfr. Pinto V., Leccese V., 1997) non pare tuttavia che i due istituti si pongano in diretta concorrenza, con in problemi che questo potrebbe comportare "soprattutto per la diffusione del lavoro temporaneo" (così invece Lassandari A., 1997, p. 713).

È del resto evidente come l'ipotesi più importante, in grado di differenziare nettamente il contratto di lavoro a termine dalla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, sia quella stabilita alla lettera a) dell'articolo 1, comma 2. I reali margini di operatività e diffusione dell'istituto saranno infatti determinati dalla casistica che verrà delineata — secondo una tecnica normativa "di privilegio del metodo contrattuale" che opportunamente incentiva la strada della delegificazione (per l'impostazione del problema cfr., in generale, Caruso B., 1992, qui p. 326; D'Antona M., 1990, qui p. 553; Ferraro G., 1990, pp. 162-163) — dai "contratti collettivi nazionali della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi".

Al riguardo si deve in primo luogo rilevare come non venga espressamente richiesto che tali contratti collettivi siano applicati nell'impresa utilizzatrice, come invece era inizialmente stabilito sia dal Disegno di Legge n. 2764/1995 sia dal Disegno di Legge n. 1918/1996. Si potrebbe, in realtà, ipotizzare ugualmente l'applicazione integrale del contratto collettivo nazionale di categoria stipulato dal sindacato comparativamente più rappresentativo, richiamandosi, in via interpretativa, alle clausole di "inscindibilità" previste nei principali contratti collettivi ovvero a generiche istanze di tutela della forza-lavoro temporanea. Invero, anche al di là della chiara intenzione manifestata dal legislatore con l'emendamento al testo originario dell'articolo 4, comma 2, lett. a), contenuto nel Disegno di Legge n. 1918/1996 (v. Camera dei Deputati, 1997, p. 128 e p. 130, ove sono riportati i lavori della seduta di giovedì 27 febbraio della Commissione Lavoro del Senato: "sostituire le parole: « applicati dall'impresa utilizzatrice » con le seguenti parole: « della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice (...) »"), questa interpretazione non trova alcun solido fondamento normativo e si ricollega semplicemente ad un apprezzabile — ma in sé insufficiente — motivazione di politica del diritto. La Legge n. 196/1997 si limita infatti ad imporre l'obbligo di corrispondere ai lavoratori temporanei un trattamento non inferiore a quello cui hanno diritto i dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice (cfr. l'art. 4, comma 2) e non impone invece (né potrebbe) l'applicazione del contratto collettivo di categoria. Del tutto irrilevante sarebbe, del pari, il richiamo alle clausole di inscindibilità dei contratti collettivi, posto che il comma 2 dell'articolo 1 (così come il comma 4, lett. a) dello stesso art. 1) non incide

sull'efficacia normativa dei contratti in questione, limitandosi ad operare una *devoluzione di funzioni normative* dalla legge al contratto collettivo.

Da questo punto di vista non possono tuttavia condividersi nemmeno quelle raffinate ricostruzioni elaborate con riferimento alla delega alla contrattazione collettiva di cui all'articolo 23 Legge n. 56/1987, che, pur distinguendo nettamente tra *efficacia costitutiva* (propria di questa tecnica di devoluzione all'autonomia collettiva) ed *efficacia normativa* del contratto collettivo, giungono ugualmente a sostenere la possibilità di avvalersi di regolamentazioni collettive del lavoro temporaneo *solo* da parte di datori di lavoro aderenti alle associazioni firmatarie (D'Antona M., 1990, pp. 556-557) o che comunque aderiscano alla intera disciplina contrattuale (v. Roccella M., 1990, p. 157, che parla al riguardo di "onere di una globale applicazione del contratto collettivo"). A nostro modo di vedere, infatti, disposizioni come quelle dell'articolo 23, Legge n. 56/1987, e dell'articolo 1, comma 2, Legge n. 196/1997 non riservano alla contrattazione "il potere di conferire ai singoli datori di lavoro la legittimazione negoziale necessaria per esercitare la scelta del tipo" (così, con riferimento all'art. 23 Legge n. 56/1987, ma con argomentazioni ora estensibili all'art. 1, comma 2, Legge n. 196/1997, D'Antona M., 1990, pp. 530-531, pp. 555-560). In questi casi, *la legittimazione* alla stipulazione di un contratto che consente di utilizzare prestazioni di "lavoro temporaneo" *deriva dalla legge* (di delega) e non dalla contrattazione collettiva, che si limita ad integrare il precetto di legge indicando i casi di apposizione del termine ovvero di legittima fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo (tanto è vero che, in mancanza di accordo collettivo, il comma 4 dell'articolo 11, legittima il Ministro del lavoro ad intervenire con proprio decreto). E nella "delega" della legge — come visto — non si pone come condizione che l'imprenditore che si avvale della prestazioni di lavoro temporaneo applichi il contratto collettivo o aderisca all'associazione sindacale firmataria.

Qualche ulteriore riflessione merita inoltre il ricorso all'espressione "sindacato comparativamente rappresentativo", utilizzata in chiave selettiva dell'agente sindacale già nell'articolo 2 della Legge n. 549/1995 rispetto alla retribuzione contrattuale da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali.

In proposito si deve indubbiamente concordare con chi individua nella formula del sindacato comparativamente più rappresentativo un tentativo di arginare incursioni sul mercato del lavoro temporaneo da parte dei c.d. contratti al ribasso (Miscione M., 1997, p. 2076; Lassandari A., 1997, p. 710). Non si può tuttavia non rilevare la poco felice formulazione della lettera a) dell'articolo 1, comma 2, laddove il richiamo *ai contratti collettivi* nazionali della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice, *stipulati* dai sindacati comparativamente più rappresentativi, sottolinea inequivocabilmente la possibilità della presenza di più contratti collettivi all'interno di una stessa categoria. Il dato letterale non consente insomma di sostenere con certezza che il requisito della maggiore rappresentatività comparata serva a scegliere soltanto uno tra più contratti collettivi presenti nello stesso ambito territoriale (così invece Miscione M., 1997, p. 2077; Lassandari A., 1997, p. 710) e darà sicuramente luogo ad un esteso contenzioso giudiziario, destinato peraltro ad alimentarsi anche con riferimento al problema della individuazione dei termini concreti della comparazione che dovrà in ogni caso avvenire, almeno a nostro modo di vedere, sul piano nazionale e a livello di ciascuna singola categoria.

Del resto, se il significato della formula del "sindacato comparativamente più rappresentativo" fosse quello di concorrere alla selezione di un unico contratto collettivo per la categoria si porrebbero inevitabilmente delicati problemi di legittimità costituzionale con riferimento al primo comma dell'articolo 39 della Costituzione; e questo tanto più se dovesse prevalere quell'interpretazione che impone all'utilizzatore della prestazione lavorativa l'integrale applicazione del contratto collettivo di categoria stipulato dal sindacato comparativamente più rappresentativo quale condizione per la legittimità del contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo. In realtà, se si vuole dare un senso alla norma, si deve ritenere che il ricorso alla locuzione "sindacato comparativamente più rappresentativo" sia strumentale non tanto alla selezione di un unico contratto collettivo per la categoria, quanto piuttosto alla individuazione dei *sistemi contrattuali* legittimati alla determinazione delle ipotesi di ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo. Da questo punto di vista il concetto di sindacato comparativamente più rappresentativo viene utilizzato, in una accezione probabilmente più rigorosa e restrittiva, in luogo di quello di sindacato maggiormente più rappresentativo uscito come noto ridimensionato (se non delegittimato) in seguito al referendum dell'11 giugno 1995 (su cui AA.VV., 1996).

L'articolo 11, comma 4, della Legge n. 196/1997 dispone infine che, qualora entro quattro

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

mesi dalla entrata in vigore della legge i sindacati comparativamente più rappresentativi non abbiano individuato i casi di ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo “il Ministro del lavoro e della previdenza sociale convoca le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative, al fine di promuovere l'accordo. In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro trenta giorni successivi alla convocazione, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale individua in via sperimentale, con proprio decreto, i predetti casi”. Rispetto al testo dell'articolo 1, comma 2, lett. a) risulta evidente il richiamo alla formula tradizionale del sindacato maggiormente rappresentativo: più che uno “stimolo a contrarre rivolto ai sindacati comparativamente più rappresentativi” (come ipotizzato da Lassandri A., 1997, p. 710) si tratta indubbiamente di una disattenzione del legislatore, desumibile anche dalla circostanza che il Ministro del lavoro convoca in un primo tempo le parti in questione per sollecitare l'accordo di cui all'articolo 1, comma 2, lett. a), cosa però a quel punto impossibile posto che mutando la formula di selezione del sindacato sono conseguentemente destinate a mutare anche gli agenti negoziali. Non esiste del resto dunque nessun dato testuale che possa legittimare il Ministro del lavoro a convocare solo le organizzazioni sindacali di cui all'articolo 1, comma 2 lett. a), e una tale opzione sarebbe anzi in contrasto con la lettera della legge.

### 3.2. Segue: i divieti.

Il comma 4 dell'articolo 1 vieta la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo:

- per le qualifiche di esiguo contenuto professionale, individuate come tali dai contratti collettivi nazionali della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi (lett. a);
- per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero (lett. b);
- presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, nei dodici mesi precedenti, a licenziamenti collettivi che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce la fornitura, salvo che la fornitura avvenga per provvedere alla sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto (lett. c);
- presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce la fornitura (lett. d);
- a favore di imprese che non dimostrano alla Direzione provinciale del lavoro di aver effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 4 del D.Lgs. n. 626/1994 e successive modificazioni ed integrazioni (lett. e);
- per le lavorazioni che richiedono sorveglianza medica speciale e per lavori particolarmente pericolosi individuati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge (lett. f).

Il divieto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo per qualifiche di esiguo contenuto professionale si spiega con il favore manifestato dal legislatore verso i rapporti di lavoro stabili e i timori sollevati in sede sindacale rispetto ad una destrutturazione strisciante del mercato del lavoro. Non a caso il legislatore sancisce: a) la nullità di ogni clausola del contratto di fornitura diretta a limitare, anche indirettamente, la facoltà dell'impresa utilizzatrice di assumere il lavoratore temporaneo allo scadere del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo (art. 1, comma 6); b) il divieto (peraltro privo di sanzioni, se non quelle di matrice sindacale: cfr. l'art. 10) di superare la percentuale dei lavoratori, occupati nell'impresa utilizzatrice in forza di un contratto a tempo indeterminato, stabilita dai contratti nazionali della categoria di appartenenza dell'impresa stessa, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi (art. 1, comma 8).

Un ragionevole parametro di riferimento, in proposito, potrebbe essere rappresentato dall'articolo 8, comma 5, Legge n. 407/1990, che esclude l'ammissibilità della stipulazione di contratti formazione e lavoro per qualifiche generiche e mansioni elementari (9). In questo

### note

(9) La perdurante validità del comma 5 dell'articolo 8, anche a seguito della riforma dell'istituto operata con la Legge n. 451/1994, è stata recentemente ribadita dalla circolare del Ministero n. 29/1997. Per la determinazione delle qualifiche elementari di cui all'articolo 8 della Legge n. 407/1990 cfr. in giurisprudenza, tra le altre, Pret. Milano 11 aprile 1996, in *LG*, 1996, p. 673: “allorché le mansioni dedotte in un contratto di formazione e lavoro (nella specie, di fatturista per il prelievo dagli scaffali di merce indicata in bolle di consegna e di addetto allo stivaggio di materiali da tenere distinti a seconda del tipo di articolo e con la utilizzazione di carrelli radiocomandati) richiedano per il

senso si era del resto espresso il Disegno di Legge n. 2764/1995 (cit.), dove opportunamente si prevedeva che fino alla stipulazione dei contratti collettivi e, comunque, in loro mancanza “le qualifiche di esiguo contenuto professionale sono quelle per le quali non è consentita la stipula del contratto di formazione e lavoro” (art. 13, comma 2).

Il richiamo all’esperienza maturata con riferimento al contratto di formazione e lavoro potrebbe peraltro aiutare a risolvere il problema della legittimità della fornitura di un lavoratore temporaneo per lo svolgimento di mansioni di esiguo contenuto professionale ma non espressamente individuate come tali dai contratti collettivi nazionali della categoria di appartenenza dell’impresa utilizzatrice di cui al comma 4, lett. a) dell’articolo 1. In casi analoghi, la giurisprudenza chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di un contratto di formazione e lavoro “per lo svolgimento di mansioni a basso contenuto professionale ma conformi alle disposizioni dell’Accordo interconfederale Confindustria del 18 dicembre 1988” non ha esitato a riconoscere la validità del contratto (cfr. Trib. Milano 15 marzo 1991, in *OGI*, 1991, p. 335). Con riferimento alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo è del resto lo stesso comma 4, lett. a) dell’articolo 1 a precisare che le qualifiche di esiguo contenuto professionale sono quelle *individuate come tali* dai contratti collettivi nazionali di categoria dell’impresa utilizzatrice stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, con ciò inequivocabilmente escludendo, a nostro avviso, la possibilità di un autonomo sindacato da parte dell’autorità giudiziaria circa l’esiguità o meno del contenuto professionale di determinate mansioni.

Non pare peraltro che neppure in assenza della determinazione delle qualifiche di esiguo contenuto professionale ad opera della contrattazione collettiva il giudice possa stabilire, caso per caso, l’ambito di operatività del comma 4, lett. a), dell’articolo 1 della Legge n. 196/1997. La disposizione in questione deve infatti essere letta in combinato disposto con gli articoli 1, comma 2, lett. a), 1, comma 8, e 11, comma 4, della legge, nel senso che — alla stregua della delegificazione operata dalla legge — i contratti collettivi della categoria di appartenenza dell’impresa utilizzatrice stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi *devono* contestualmente indicare i casi di ricorso ai contratti di prestazioni di lavoro temporaneo di cui all’articolo 1, comma 2, lett. a), le qualifiche di esiguo contenuto professionale di cui al comma 4, lett. a) dello stesso articolo, nonché la percentuale massima di lavoratori intermittenti rispetto ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato di cui all’articolo 1, comma 8. In caso contrario, e dunque anche nell’ipotesi in cui la contrattazione collettiva si limiti ad indicare in positivo i casi di ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, è pertanto destinata ad operare la disposizione di chiusura contenuta nell’articolo 11, comma 4, della legge che, come già ricordato, impone al Ministro del lavoro “di promuovere l’accordo” e, in caso di mancata stipulazione dell’accordo, “di individuare in via sperimentale i predetti casi”. Se così non fosse, e cioè se venisse meno il collegamento sistematico tra le quattro disposizioni richiamate, si dovrebbe allora coerentemente ritenere, con risultati paradossali e del tutto contrari allo spirito della legge, che in ipotesi di determinazione da parte della contrattazione collettiva delle qualifiche di esiguo contenuto professionale di cui al comma 4, lett. a) dell’articolo 1, ma non dei casi di legittimo ricorso di cui la comma 2, lett. a), dell’articolo 1 ovvero della percentuale massima di cui al comma 8 dell’articolo 1, il giudice possa liberamente sostituirsi alla autonomia collettiva anche in positivo nel determinare il concreto campo di operatività dell’istituto stravolgendo così in radice la delega alla contrattazione collettiva circa la disciplina del lavoro temporaneo.

Sollewa in ogni caso forti perplessità l’assenza di una disposizione, pure inizialmente prospettata nel confronto tra Governo e parti sociali e presente nel più volte citato Disegno

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

note

loro espletamento l’uso di strumenti tecnologicamente avanzati e l’apprendimento di complesse tecniche di immagazzinaggio di merce di vario tipo, esse non possono essere considerate elementari o ripetitive e sono pertanto perfettamente compatibili con la causa formativa di tale contratto; Pret. Milano 6 febbraio 1996, in *LG*, 1996, p. 495: “le mansioni di addetto alle operazioni ausiliari di vendita, comprensive non solo delle funzioni di incasso e di utilizzazione dei registratori di cassa, ma anche dell’attività di preparazione delle confezioni, di prezzatura, di rifornimento dei banchi, di movimentazione fisica delle merci e di vendita diretta al pubblico non possono considerarsi di estrema semplicità. Infatti dette attività se non implicano conoscenze tecniche particolarmente complesse richiedono, comunque, una preparazione specifica soprattutto se si considera che dette attività devono essere svolte all’interno di un esercizio di vendita molto ampio e strutturato avente necessariamente regole specifiche di organizzazione. È dunque perfettamente valido un contratto di formazione e lavoro stipulato per lo svolgimento delle suddette mansioni che sono certamente compatibili con le finalità formative e quindi con la causa tipica di tale contratto”.

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

di Legge n. 2764/1995 (art. 12, comma 5), circa la possibilità di una sperimentazione della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo per le mansioni di scarso contenuto professionale, previa naturalmente concertazione sindacale circa modalità, aree territoriali e forme della sperimentazione. Questo rappresenta infatti uno dei punti più oscuri della legge in quanto, oltre a limitare le potenzialità della legalizzazione della fattispecie rispetto all'obiettivo di recuperare fasce di lavoratori marginali, rischia di spingere ancora più nel sommerso quelle prestazioni di esiguo contenuto professionale già da tempo controllate da una vasta schiera di « caporali ». Analoga limitazione, peraltro, non esiste nella legislazione degli altri Paesi.

Se ben si comprende il divieto della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo presso unità produttive nelle quali si sia proceduto nei dodici mesi precedenti ad un licenziamento collettivo ovvero sia operante una sospensione dei rapporti di lavoro o una riduzione dell'orario di lavoro (nei limiti indicati dalle lett. c) e d) del comma 4, art. 1), meno chiaro è il divieto generale di sostituire lavoratori in sciopero (lett. b) a prescindere da una valutazione nel merito circa la legittimità o meno dell'astensione collettiva dei lavoratori come invece era previsto in altri disegni di legge (valutazione che si sarebbe plausibilmente potuta prospettare *ex post* mediante lo strumento della repressione della condotta antisindacale). Si tratta probabilmente di ragioni in senso lato "politiche", dirette ad evitare in radice un utilizzo strumentale dell'istituto rispetto alle manifestazioni dell'autonomia collettiva, con le inevitabili ripercussioni negative rispetto alla legittimazione sociale della fattispecie. Non si deve dimenticare, in proposito, che una delle ragioni dell'opposizione del sindacato tedesco alla stipulazione di un contratto collettivo di disciplina della fattispecie è che nell'ordinamento giuridico tedesco è ammessa addirittura la possibilità di ricorrere a prestazioni di lavoro temporaneo per sostituire lavoratori in sciopero, senza che questo comportamento costituisca una condotta antisindacale (Schüren P., 1994, pp. 74-75).

Con riferimento al divieto di ricorrere alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo presso unità produttive nelle quali si sia proceduto nei dodici mesi precedenti ad un licenziamento collettivo si deve infine rilevare che, conformemente ad un indirizzo giurisprudenziale maturato in tema di contratti di formazione e lavoro (9-bis), la disposizione contenuta nel comma 4, lett. c), dell'articolo 1 si riferisce solo ai casi in cui siano stati effettuati nel periodo considerato dei licenziamenti per riduzione di personale, mentre non è precluso il ricorso al lavoro intermittente tramite agenzia quando presso l'impresa utilizzatrice si sia verificato un esodo di dipendenti per prepensionamenti e dimissioni incentivate (così Cassazione 2 maggio 1995, n. 4806, in *FI*, 1995, I, c. 2808, con nota di Carbone L., con riferimento ad analogo divieto contenuto nell'articolo 3 della Legge n. 863/1984; Pret. Milano 28 luglio 1988, in *OGI*, p. 1031, con nota di Alesse C.; *contra* Pret. Milano 28 novembre 1989, in *L80*, 1990, p. 84 con nota di Mele L.).

---

### 3.3. In particolare: il divieto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo per lavorazioni che richiedono una sorveglianza medica speciale e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori temporanei.

---

L'articolo 1, comma 4, lett. f) vieta espressamente la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo per le lavorazioni che richiedono una sorveglianza medica speciale e per i lavori particolarmente pericolosi individuati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Il successivo articolo 6, con formula solo in apparenza contraddittoria (10), aggiunge: "nel

#### note

(9-bis) La Circolare n. 141/1997 citata alla nota 7-bis conferma ora questa interpretazione rilevando che "per quel che concerne l'esclusione delle imprese che hanno proceduto a riduzioni di personale o abbiano sospensioni in corso (lett. c e d) si può fare riferimento alle prassi già collaudate in materia di non assumibilità con contratto di formazione e lavoro".

(10) Dal combinato disposto degli articoli 1, comma 4, lett. f) e 6, comma 1, della legge risulta evidente, infatti, che per il legislatore esistono due diverse tipologie di lavori sottoposti a sorveglianza medica speciale: quelli vietati ex articolo 1, comma 4, lett. f), ma *solo* previa individuazione in apposito decreto del Ministro del lavoro entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge e quelli che, non rientrando nella lista che verrà predisposta con decreto, daranno semplicemente luogo ad un obbligo di informazione specifica ex articolo 6, comma 1. Per questo motivo non si può concordare con quella dottrina (Miscione M., 1997, p. 2080) secondo cui "se il termine (dei sessanta giorni) non verrà rispettato o comunque fino all'emanazione del D.M. (vi è un divieto generale di lavoro interinale per lavorazioni che richiedono sorveglianza medica speciale e lavori particolarmente pericolosi". In mancanza di una apposita determinazione in via regolamentare i lavori particolarmente pericolosi

caso in cui le mansioni cui è adibito il lavoratore richiedano una sorveglianza medica speciale o comportino rischi specifici, l'impresa utilizzatrice ne informa il lavoratore conformemente a quanto previsto dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni ed integrazioni. L'impresa utilizzatrice osserva, altresì, nei confronti del medesimo prestatore, tutti gli obblighi di protezione previsti nei confronti dei propri dipendenti ed è responsabile per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dalla legge e dai contratti collettivi" (art. 6, comma 1). L'articolo 3 dispone infine: "l'impresa fornitrice informa i prestatori di lavoro temporaneo sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive in generale e li informa e addestra all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa per le quali essi vengono assunti in conformità alle disposizioni recate dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche e integrazioni. Il contratto di fornitura può prevedere che tale obbligo sia adempiuto dall'impresa utilizzatrice (...)" (art. 3, comma 4).

Attraverso queste disposizioni la Legge n. 196/1997 perfeziona — ma non porta ancora a definitivo compimento — il processo di trasposizione in Italia della Direttiva n. 91/383/CEE relativa al miglioramento della sicurezza e della salute durante il lavoro dei lavoratori aventi un rapporto a durata determinata o un rapporto di lavoro interinale.

Si deve infatti ricordare che il D.Lgs. n. 626/1994, nella versione definitiva che è scaturita dalle modifiche e integrazioni apportate attraverso il D.Lgs. n. 242/1996, aveva già formalmente provveduto a recepire la direttiva per quanto concerne le prestazioni di lavoro temporaneo dedotte in contratti a tempo determinato (11). La Legge n. 196/1997, introducendo nel nostro ordinamento la fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia, provvede ora ad adeguare il sistema prevenzionistico italiano alla disciplina comunitaria anche con riferimento alle peculiarità che accompagnano la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo.

Le diverse tecniche di trasposizione adottate nel D.Lgs. n. 626/1994 e nella Legge n. 196/1997, solo in minima parte riconducibili agli obblighi imposti agli Stati membri dalla Direttiva n. 91/383/CEE (12), sembrano tuttavia rendere opportuno un ulteriore intervento del legislatore al fine di portare a completo perfezionamento il processo di recezione della direttiva. Se rispetto alle prestazioni di lavoro temporaneo rese mediante un contratto a tempo determinato il legislatore si è infatti limitato ad una mera recezione formale della direttiva (13), con riferimento alle prestazioni di lavoro temporaneo rese per il tramite di « agenzie » a ciò autorizzate (cfr. l'art. 2, Legge n. 196/1997) ha invece introdotto alcune disposizioni che modificano in termini sostanziali il quadro legale previgente. Ragioni di parità di trattamento tra i diversi gruppi di lavoratori temporanei (quelli assunti direttamente dall'utilizzatore e quelli forniti da agenzie di lavoro temporaneo) suggeriscono ora di uniformare la normativa di tutela della salute e sicurezza durante il lavoro laddove, ovviamente, le diversità di trattamento non siano riconducibili alle problematiche connesse alla dissociazione tra titolare del contratto di lavoro ed effettivo utilizzatore della prestazione lavorativa proprie del solo schema del lavoro intermittente tramite agenzia. Questo è del resto quanto già avviene nella legislazione francese che, non a caso, ha rappresentato il modello di riferimento normativo per la predisposizione della Direttiva n. 91/383/CEE (cfr. quanto accennato *supra* alla nota 4).

L'obiettivo sotteso alla Legge n. 196/1997 di promuovere l'occupazione va dunque collocato

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

note

(ma non invece i lavori sottoposti a sorveglianza medica speciale, posto che questa categoria giuridica non esiste al momento nel nostro ordinamento) rientreranno pertanto nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, comma 1, rimanendo del tutto inoperante la previsione della lett. f), comma 4, dell'articolo 1.

(11) La circostanza della avvenuta recezione della Direttiva n. 91/383/CEE attraverso il D.Lgs. n. 626/1994 e successive modifiche e integrazioni è per la verità sfuggita alla maggior parte degli osservatori: cfr., da ultimo, Stofa F., 1997. Per un resoconto critico del tortuoso processo di parziale recezione della direttiva con riferimento ai contratti a tempo determinato si rinvia a Tiraboschi M., 1997b, pp. 1284-1290.

(12) Si ricorda, infatti, che la Direttiva n. 91/383/CEE contiene un nucleo centrale di disposizioni comuni sia ai contratti a tempo determinato sia alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo (cfr. gli artt. 1-6), a cui si accompagnano due disposizioni dettate con esclusivo riferimento al lavoro intermittente tramite agenzia (cfr. gli artt. 7-8).

(13) Il Decreto Legislativo n. 242/1996, di integrazione e modifica del D. Lgs. 626/1994 si è in effetti limitato a precisare che "il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 reca attuazione... (anche) della Direttiva n. 91/383/CEE" senza tuttavia aggiungere nessuna disposizione specifica al corpo normativo del Decreto Legislativo n. 626/1994 in modo da tenere effettivamente conto delle peculiarità dei rischi cui sono esposti, in taluni settori, i lavoratori assunti a tempo determinato.

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

nell'ambito di una strategia più generale diretta ad attenuare le sempre più marcate tensioni tra *diritto al lavoro* e *diritti del lavoro*, particolarmente evidenti rispetto ai lavori temporanei e marginali. Rispetto ai valori contenuti nella nostra Carta costituzionale non può infatti essere ritenuta perseguibile una politica di promozione dell'occupazione che prescindendo dal rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori e dal diritto prioritario alla salute in modo particolare.

In un contesto caratterizzato da alti livelli di disoccupazione e di lavoro « nero » occorre peraltro individuare un ragionevole punto di equilibrio tra istanze di flessibilizzazione delle modalità di utilizzazione della forza-lavoro e tutela delle condizioni di lavoro: una eccessiva rigidità della normativa lavoristica, scontrandosi con vincoli oggettivi di compatibilità economica e di sostegno al sistema produttivo, rischia infatti di comprimere in modo definitivo il diritto alla salute dei lavoratori alimentando inevitabilmente il mercato del lavoro sommerso e irregolare. Da questo punto di vista la legalizzazione della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo (unitamente ai contratti di riallineamento retributivo di cui all'articolo 26 della Legge n. 196/1997) si pone anche nella prospettiva di regolarizzare posizioni di lavoro « nero » o precario, rispetto alle quali la tutela delle condizioni di lavoro è oggi del tutto assente.

In questo senso, al di là delle norme tecniche e di dettaglio contenute nella Legge n. 196/1997, è l'intera normativa di regolamentazione della fornitura di lavoro temporaneo che concorre alla tutela di un bene di rango primario quale quello della salute dei lavoratori temporanei.

La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori temporanei non poteva infatti non incidere, in primo luogo, sullo stesso *campo di applicazione* della fattispecie, imponendo limitazioni, cautele e sperimentazioni nell'utilizzo di questa nuova modalità di incontro tra capitale e lavoro. Anche per queste ragioni non è pertanto parsa una politica di effettiva promozione dell'occupazione, in quanto non coerente con i nostri principi costituzionali, quella linea di politica legislativa pure presente nel dibattito parlamentare (14) che spingeva in favore di una completa liberalizzazione della intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro. Accanto alle disposizioni che vietano il ricorso alla fornitura di lavoro temporaneo per lavorazioni particolarmente pericolose o sottoposte a sorveglianza medica speciale assumono così valore prevenzionistico anche ulteriori disposizioni dirette a limitare e circoscrivere l'utilizzazione mediata della forza-lavoro. In particolare, l'articolo 1, comma 4, lett. e) della Legge n. 196/1997 esclude il ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo a favore di quelle imprese che non dimostrino alla Direzione provinciale del lavoro, anche mediante semplice autocertificazione (15) (15-bis), di aver effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 4 D.Lgs. n. 626/1994 e successive modifiche e integrazioni. Ma nella stessa prospettiva può anche essere interpretato il divieto alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo per qualifiche di esiguo contenuto professionale, generalmente soggette a maggiori rischi di infortunio sul lavoro (Tiraboschi M., 1997b).

Sempre con riferimento al campo di applicazione della fattispecie è parso invece opportuno procedere, come già rilevato, ad una sperimentazione della fornitura di lavoro temporaneo nei settori della agricoltura e dell'edilizia, previa concertazione con le parti sociali circa le

#### note

(14) Cfr. il Disegno di Legge n. 449/1996, *Norme recanti l'attuazione del lavoro interinale*, in Camera dei Deputati, 1997, pp. 3-11, chiaramente ispirato ad una filosofia di liberalizzazione e deregolamentazione del mercato del lavoro.

(15) In assenza di una specifica previsione circa le modalità di dimostrazione della avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi pare infatti coerente con il sistema limitarsi ad una semplice autocertificazione, suscettibile delle eventuali verifiche e valutazioni a seguito di espressa richiesta da parte della Direzione provinciale del lavoro ovvero degli organismi di autotutela. La valutazione dei rischi e la predisposizione del piano di sicurezza di cui all'articolo 4 del D.Lgs. n. 626/1994 costituiscono infatti essi stessi una sorta di autocertificazione da parte dell'azienda: la dimostrazione della avvenuta valutazione dei rischi può pertanto essere fornita mediante il documento di cui al comma 2 dell'articolo 4 del D.Lgs. n. 626/1994. Anche per le aziende familiari e per quelle che occupano sino a dieci addetti è sufficiente l'autocertificazione, posto che per l'assolvimento degli obblighi in questione l'articolo 4, comma 11, del D.Lgs. 626/1994 e successive modifiche ritiene sufficiente ancora una volta l'autocertificazione per iscritto della "avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi e (del)l'adempimento degli obblighi ad essa collegati".

(15-bis) La Circolare n. 141/1997 citata alla nota 7-bis rafforza ora l'interpretazione prospettata alla nota 15 allorché rileva che "per quanto riguarda la valutazione di rischi (...) l'impresa che utilizza lavori temporanei, deve averla già eseguita e deve essere in grado di darne immediatamente la prova documentale, in caso di visita ispettiva, o su richiesta delle rappresentanze sindacali, ovvero organizzazioni sindacali, di cui all'art. 7, comma 4, per il tramite del rappresentante per la sicurezza" (corsivo mio).

aree e le modalità della sperimentazione (art. 1, comma 3). In effetti se le statistiche dimostrano come proprio in questi due settori siano concentrati i maggiori rischi di infortunio sul lavoro, è parso tuttavia velleitario e controproducente introdurre un puro e semplice divieto di fornitura di lavoro temporaneo. Si tratta infatti di settori particolarmente afflitti dalla piaga del « caporalato » e del lavoro « nero », motivo per cui è parso ragionevole cercare di introdurre formule sperimentali in grado di far emergere posizioni di estrema precarizzazione e sfruttamento del lavoro, in modo da garantire per quanto possibile il rispetto delle norme di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. È anche per queste ragioni che risulta incomprensibile la mancata introduzione nella legge di una disposizione che prevedesse in via sperimentale il ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo per le qualifiche di esiguo contenuto professionale.

Nella stessa logica prevenzionistica possono poi essere collocate anche le disposizioni relative ai soggetti abilitati alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo (per gli opportuni approfondimenti sui requisiti e sui controlli pubblicistici cui sono soggette le agenzie di lavoro temporaneo si rinvia a Tiraboschi M., 1997a). La rigorosa selezione delle imprese fornitrici rappresenta infatti uno strumento finalizzato primariamente alla tutela — seppure solo “indiretta” — dei diritti dei lavoratori temporanei. Non a caso l’articolo 2, comma 2, lett. d) pone come condizione per il rilascio dell’apposita autorizzazione amministrativa, tra le altre cose, l’assenza in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti muniti di rappresentanza e ai soci accomandatari di condanne penali anche non definitive “(...) per delitti o contravvenzioni previsti da leggi dirette alla prevenzione degli infortuni sul lavoro”.

In questa prospettiva di portata fondamentale è ovviamente la garanzia della parità di trattamento tra lavoratori stabili dell’impresa e forza-lavoro temporanea (v. *infra* paragrafo 5). Infatti, come dimostra ampiamente l’esperienza comparata, soltanto garantendo un generale principio di parità di trattamento tra lavoratori stabili e lavoratori temporanei si può assicurare una effettiva tutela del lavoro precario anche dal punto di vista specifico della prevenzione degli incidenti e infortuni sul lavoro (si vedano, per contrasto, le peculiarità dell’esperienza francese, che riconosce tale principio, e quelle dell’esperienza inglese, che invece lo esclude. Utili indicazioni in proposito sono in Javillier J.C., Neal A., Weiss M., Saloheimo N., Runggaldier U., Tinhofer A., 1996, pp. 35-50). L’informazione e la formazione di lavoratori non stabilmente inseriti in un contesto produttivo possono infatti conseguire importanti effetti sul piano della prevenzione solo se a monte vengono garantiti in termini sostanziali pari diritti e pari opportunità per i diversi gruppi di lavoratori. Non va sottovalutato, in proposito, il diritto del prestatore di lavoro temporaneo di fruire di tutti i servizi sociali ed assistenziali di cui godono i dipendenti dell’impresa utilizzatrice addetti alla stessa unità produttiva (cfr. il comma 4 dell’art. 6): si tratta infatti di un presupposto fondamentale per garantire l’effettivo inserimento del lavoratore temporaneo nella collettività aziendale indispensabile per apprendere (tra le altre cose, anche) i codici espliciti o impliciti di comunicazione delle situazioni di rischio e pericolo. Non a caso, ai fini della applicazione delle normative di legge e/o contratto collettivo, i lavoratori temporanei sono espressamente computati nell’organico dell’impresa utilizzatrice solo per quanto concerne i profili della tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (art. 6, comma 5).

Anche la disciplina dei diritti sindacali dei lavoratori temporanei (art. 7) può infine essere letta in questa particolare prospettiva. In proposito si deve rilevare come, accanto al profilo della autotutela dei lavoratori temporanei — che, tuttavia, storicamente è sempre stato debole se non inesistente (cfr. Tiraboschi M., 1996a) —, un ruolo fondamentale a garanzia delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro possa essere svolto dai rappresentanti sindacali dell’impresa utilizzatrice ovvero dalle associazioni sindacali di categoria. Il comma 4 dell’articolo 7 impone infatti all’impresa utilizzatrice di comunicare alle RSU ovvero alle RSA o, in mancanza, alle associazioni territoriali di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, il numero e i motivi del ricorso alla fornitura di lavoro temporaneo. Sul piano dell’effettività pare infatti evidente come un concreto passo in avanti nella tutela delle condizioni di lavoro della forza-lavoro temporanea potrà essere compiuto solo se attraverso questo strumento il sindacato aziendale saprà evitare che l’esternalizzazione del lavoro si traduca in una mera esternalizzazione del rischio.

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano  
Michele Tiraboschi

#### 4. Il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo.

L'articolo 3 della Legge n. 196/1997 disciplina il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo tra l'impresa fornitrice e il lavoratore intermittente.

Lo schema negoziale adottato dal legislatore italiano riassume in sé — e contemporanea, nella sua sostanza — alcuni dei tratti caratterizzanti dei due modelli stranieri che sinora hanno polarizzato, in quella che è stata ritenuta una netta e radicale contrapposizione, il dibattito italiano, e cioè il *modello tedesco*, come noto contrassegnato da una relazione contrattuale a tempo indeterminato tra « agenzia » e lavoratore intermittente (15-ter), e il *modello francese*, contraddistinto invece da un vincolo contrattuale temporaneo tra « agenzia » e lavoratore intermittente (cfr. AA.VV., 1992). Secondo quanto già sperimentato nella legislazione giapponese e, più recentemente, in quella spagnola il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo può infatti essere indifferentemente concluso a tempo determinato, per il periodo di tempo corrispondente alla durata della prestazione lavorativa presso l'impresa utilizzatrice, ovvero a tempo indeterminato.

La scelta di consentire la costituzione sia di rapporti a termine che di rapporti a tempo indeterminato non pare di mero compromesso, ma va anzi vista positivamente in quanto potrebbe consentire di valorizzare gli aspetti positivi di entrambi i modelli stranieri, senza scegliere aprioristicamente in favore dell'uno o dell'altro.

Attraverso rapporti di lavoro a tempo indeterminato le agenzie potranno in particolare costituire un nucleo di forza-lavoro stabile e affidabile attorno cui far ruotare, secondo le altalenanti vicende del ciclo economico, nuclei via via più esterni di forza-lavoro precaria. Questo potrebbe peraltro consentire di evitare che il lavoro intermittente tramite agenzia si trasformi in un mero “doppione” — se possibile ancora più precario ed instabile — del lavoro a tempo determinato, garantendo al contempo una certa stabilità di trattamento economico al nucleo della forza-lavoro stabile dell'agenzia. Infatti, per i periodi di tempo in cui rimane a disposizione dell'agenzia di lavoro temporaneo, senza cioè svolgere una missione presso un'impresa utilizzatrice, il lavoratore assunto con un contratto a tempo indeterminato beneficia di una indennità di disponibilità stabilita dai contratti collettivi e, comunque, non inferiore alla misura prevista con decreto del Ministro del lavoro (art. 4, comma 3).

Si deve tuttavia rilevare come la legge non incentivi affatto l'assunzione a tempo indeterminato, soprattutto laddove esclude la possibilità, tanto nel contratto di fornitura (art. 1, comma 6) che nel contratto per prestazioni di lavoro temporaneo (art. 3, comma 6), di limitare la facoltà dell'impresa utilizzatrice di assumere il lavoratore al termine del periodo di missione. Invero, con riferimento ai lavoratori con contratto per prestazioni di lavoro temporaneo a tempo indeterminato, il testo della legge presenta una evidente contraddizione: infatti, mentre il comma 6 dell'articolo 3 sancisce la nullità di “qualsiasi pattuizione che limiti, anche in forma indiretta, la facoltà del lavoratore di accettare l'assunzione da parte dell'impresa utilizzatrice *dopo la scadenza del contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*”, il comma 6 dell'articolo 1 sancisce la nullità di “ogni clausola diretta a

#### note

(15-ter) Va tuttavia segnalato, al riguardo, che l'articolo 63, n. 8 dell'*Arbeitsförderung-Reformgesetz* del 27 marzo 1997 (Legge di riforma della Legge sulla promozione del lavoro), su cui non è possibile soffermarsi diffusamente in questa sede, ha introdotto rilevanti modificazioni proprio con riferimento alla regolamentazione del contratto di lavoro tra agenzia e lavoratore temporaneo; modificazioni che, sicuramente, data la loro estrema importanza, comporteranno ora un complessivo ripensamento della fattispecie da parte della dottrina tedesca. In base a questa legge (entrata in vigore il 1° aprile 1997, e la cui concreta portata operativa è ovviamente ancora tutta da valutare) è ora possibile stipulare un contratto *a tempo determinato* tra lavoratore e agenzia, quando “si tratta del primo contratto concluso tra il lavoratore e il cedente”. Per i contratti successivi, per la stipulazione di un contratto a termine occorre invece la presenza di una giustificazione concreta. Tuttavia, “anche se non esiste una concreta ragione per la limitazione della durata, è comunque ora possibile la conclusione di un contratto a tempo determinato che faccia *immediatamente* seguito ad un precedente contratto a termine, legandosi dunque al precedente contratto”, dandosi così luogo a quello che la dottrina tedesca chiama “rapporto di lavoro a catena” (cfr. Düwell F.J., 1997, p. 255). Rispetto al lavoro intermittente tramite agenzia non pare peraltro trovare applicazione la regola generale in materia di prestazioni di lavoro temporaneo, che limita a tre volte la possibilità di rinnovare i contratti a tempo determinato, fino ad un massimo di due anni. Inoltre è stato abrogato il § 9, n. 3, della Legge sulla cessione professionale di manodopera, che rendeva inefficace il licenziamento del lavoratore temporaneo, nell'ipotesi in cui l'agenzia avesse riassunto il lavoratore entro tre mesi dal suo licenziamento. Con la modifica della legge l'agenzia ha dunque la possibilità di licenziare il lavoratore temporaneo in ipotesi di mancanza o diminuzione delle richieste di prestazioni di lavoro temporaneo, per poi riassumerlo nel giro di poco tempo in caso di aumento degli ordinativi (cfr. ancora Düwell F.J., 1997, p. 255).

limitare, anche indirettamente, la facoltà dell'impresa utilizzatrice di assumere il lavoratore *al termine del contratto di lavoro temporaneo di cui all'articolo 3*". È comunque evidente che tra le due disposizioni è destinata a prevalere quella contenuta nel comma 6 dell'articolo 3, posto che il lavoratore — naturalmente solo nelle ipotesi di c.d. messa in disponibilità — può in ogni momento determinare la conclusione del contratto di prestazioni di lavoro temporaneo di cui parla il comma 6 dell'articolo 1 rassegnando le dimissioni (dimissioni disciplinate, come vedremo *infra* al paragrafo 6, delle regole generali sul recesso nei contratti di durata: cfr. *sin d'ora*, in termini generali, De Nova G., 1994, spec. pp. 9-10).

Il testo dell'intero articolo 3 risente, in realtà, della stesura originaria del Disegno di Legge n. 2764/1995 (cit.), che, analogamente al modello francese, prevedeva *in via esclusiva* la possibilità di concludere tra agenzia di lavoro temporaneo e lavoratore un contratto a termine. Questa previsione è stata successivamente modificata, dandosi così luogo ad un contemperamento tra modello francese e modello tedesco, per dare attuazione alle intese tra le parti sociali contenute nel Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 che ponevano infatti particolare enfasi sulla stabilità del trattamento economico del lavoratore temporaneo. Il legislatore si è tuttavia limitato a prevedere *anche* la possibilità di assumere il lavoratore a tempo indeterminato, senza tuttavia procedere ad armonizzare le singole norme rispetto alle conseguenze connesse all'introduzione di una nuova modalità di attivazione di un contratto per prestazioni di lavoro temporaneo.

Quanto detto spiega perché numerose disposizioni che dovrebbero teoricamente riferirsi tanto al contratto per prestazioni di lavoro temporaneo a termine che a quello a tempo indeterminato "acquisiscono in verità significato solo in relazione all'ipotesi di assunzione a tempo determinato" (Lassandari A., 1997, p. 714).

Del tutto priva di senso, se riferita all'ipotesi del contratto a tempo indeterminato, pare in particolare la disposizione di cui al comma 3 dell'articolo 3, allorché si prevede che il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo, da stipularsi in forma scritta, debba indicare, tra le altre cose, i motivi di ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, l'impresa utilizzatrice, le mansioni alle quali il lavoratore sarà adibito ed il relativo inquadramento, l'eventuale periodo di prova e la durata del medesimo, il luogo, l'orario ed il trattamento economico e normativo spettante, la data di inizio ed il termine dello svolgimento dell'attività lavorativa presso l'impresa utilizzatrice, le eventuali misure di sicurezza necessarie in relazione al tipo di attività presso l'impresa utilizzatrice. In questo caso, infatti, l'assunzione del lavoratore non è necessariamente collegata all'esecuzione di uno specifico contratto di fornitura, ed in ogni caso, anche qualora avvenga per l'esecuzione di una prima missione, risulta strutturalmente programmata per lo svolgimento di future missioni di cui non è certo possibile sapere in anticipo (e cioè prima della stipulazione dei successivi contratti di fornitura) i contenuti rilevanti ai sensi del comma 3 dell'articolo 3.

L'articolo 3 della legge va in ogni caso letto in parallelo con il comma 2 dell'articolo 10, laddove si dispone che in mancanza dell'indicazione della data di inizio e di termine dello svolgimento dell'attività lavorativa presso l'impresa utilizzatrice "il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo si trasforma in *contratto a tempo indeterminato* alle dipendenze dell'impresa fornitrice" (mentre nessuna sanzione è prevista con riferimento alla mancanza degli altri elementi di cui all'articolo 3, comma 3, eccetto per quello della forma scritta). La disposizione, ritenuta da taluno di "difficile applicazione" nelle ipotesi di assunzione a tempo indeterminato (Lassandari A., 1997, p. 714), dimostra invece come in questo caso (assunzione a tempo indeterminato non collegata alla esecuzione di una specifica missione) non sia richiesto di indicare gli elementi di cui al comma 3 dell'articolo 3, posto che l'eventuale sanzione è la semplice conferma che si tratta di un contratto a tempo indeterminato.

Non pare tuttavia neppure corretto parlare in proposito di un "*onere* dell'agenzia di comunicare solo successivamente per iscritto al lavoratore i motivi del ricorso alla fornitura, prima dell'inizio della fornitura (Miscione M., 1997, p. 2083, p. 2084). La disposizione si spiega piuttosto considerando che la struttura tipologica del lavoro intermittente tramite agenzia presuppone necessariamente un collegamento negoziale tra il contratto di fornitura di prestazioni lavoro temporaneo e il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo (cfr., per interessanti spunti interpretativi, Corazza L., 1997, spec. pp. 89-94; v. anche De Simone G., 1995, pp. 364-365): si realizza, in altri termini, una fattispecie a formazione progressiva che giunge a perfezionamento solo allorché i due contratti vengano effettivamente ad integrarsi l'uno con l'altro (c.d. *collegamento necessario*).

Stipulato un contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, che costituisce il presupposto giuridico del collegamento negoziale, la fattispecie si perfeziona soltanto nel

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

momento in cui l'impresa fornitrice comunica per iscritto al lavoratore gli elementi di cui al comma 3 dell'articolo 3, attivando all'uopo un contratto a termine ovvero assegnando l'esecuzione della missione ad un lavoratore assunto a tempo indeterminato "in disponibilità". Questo spiega e giustifica anche la possibilità di introdurre più di un patto di prova rispetto ad un lavoratore assunto con un contratto a tempo indeterminato: l'oggetto della prova non attiene infatti ai rapporti tra agenzia e lavoratore, ma a quelli tra quest'ultimo e le diverse imprese in cui di volta in volta sarà chiamato ad eseguire la prestazione lavorativa. Privo di collegamento con un contratto di fornitura, il contratto per prestazioni di lavoro a tempo indeterminato, pur presentandosi come negozio strutturalmente autonomo, non produce insomma altro effetto se non quello della "disponibilità" del lavoratore ad accettare di eseguire future missioni dietro il versamento di un corrispettivo (la c.d. indennità di disponibilità). Il vincolo negoziale che lega il lavoratore all'agenzia di lavoro temporaneo trova in questo caso una giustificazione causale diversa da quella che si perfeziona nel momento in cui si realizza il collegamento negoziale in cui si risolve la fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia: la disponibilità, tra una assegnazione e l'altra, ad accettare future missioni non può infatti essere confusa, sul piano tipologico, con gli effetti giuridici che scaturiscono dalla effettiva messa a disposizione delle energie lavorative in condizioni di subordinazione tecnico-funzionale a favore e nell'interesse dell'utilizzatore per il tramite di una agenzia di lavoro temporaneo.

Sviluppando queste premesse fino alle loro estreme conseguenze si deve rilevare che il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo non pare nemmeno assimilabile ad un contratto *speciale* di lavoro, che si differenzerebbe dal contratto di lavoro subordinato di cui all'articolo 2094 c.c. per la semplice alterazione funzionale della « causa » del contratto (così Leccese V., Pinto V., 1997; Miscione M., 1997, p. 2073 e già De Simone G., 1995, p. 363; Vergari S., 1994, p. 448): la struttura tipologica del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo si distingue infatti da quella di un normale contratto di lavoro subordinato, rispetto al quale il vincolo di dipendenza si risolve nell'assoggettamento del lavoratore alle direttive e al potere di controllo dell'utilizzatore (che nel 2094 c.c. coincide con il titolare del contratto di lavoro).

Non pare utilizzabile, in proposito, lo schema imperniato sulle categorie del tipo e del sottotipo (su cui, per tutti, cfr. Loy G., 1989, pp. 56-61; sulla scarsa utilità di tale classificazione v. D'Antona M., 1990 e ora Napoli M., 1995. Cfr. anche Pedrazzoli M., 1985). A prescindere dagli equivoci terminologici e concettuali sottesi a questa teorica, che finisce a nostro avviso con il confondere i problemi della « causa » del contratto con quelli del « tipo » (cfr. Tiraboschi M., 1994c, spec. p. 1048 e ivi riferimenti bibliografici), si deve in effetti rilevare che, in questo caso, la struttura tipologica dello schema negoziale del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo si caratterizza non per la presenza di uno o più elementi « ulteriori » rispetto al tipo legale dell'articolo 2094 c.c., quanto piuttosto per elementi tipici *diversi* che concorrono alla creazione di una *diversa forma giuridica di lavoro*. Il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo rappresenta, dunque, un « tipo » a sé stante di contratto di lavoro (16) — ben differenziato sia dal tipo legale lavoro subordinato di cui all'articolo 2094 c.c. sia dalle logiche del contratto a tempo determinato di cui alla Legge n. 230/1962 e successive modifiche — destinato a manifestare i suoi effetti giuridici, in parte comuni a quelli del lavoro subordinato standard, soltanto in collegamento con un contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo (v. anche quanto si rileverà *infra* al paragrafo 5).

Non si può peraltro neppure ritenere che il legislatore abbia creato "un nuovo tipo di

#### note

(16) Quantunque rappresenti uno schema negoziale strutturalmente diverso dal contratto di lavoro subordinato di cui all'articolo 2094 c.c., il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo costituisce pur sempre un contratto di lavoro caratterizzato dal dato della subordinazione che, nel caso di contratto a tempo indeterminato, si manifesta nell'impossibilità di rifiutare lo svolgimento di una missione, qualora l'incarico assegnato sia conforme alle mansioni e alle competenze per le quali il lavoratore intermittente è stato assunto, a pena di inadempimento contrattuale. Cfr., per analogia, Cassazione 14 novembre 1995, n. 11796, in *MGL*, 1996, p. 49 con nota di Morgera P., secondo cui "la configurabilità della subordinazione, sia pure attenuata, che caratterizza il rapporto di lavoro a domicilio è esclusa nel caso in cui il lavoratore abbia ampia facoltà di accettare o rifiutare il lavoro commessogli, atteso che la necessità di utilizzare le energie lavorative in funzione complementare o sostitutiva del lavoro eseguito all'interno dell'azienda e, quindi, l'inserimento del prestatore di lavoro (a domicilio) nel ciclo produttivo aziendale postulano la disponibilità del medesimo per una sicura esecuzione del lavoro programmato in relazione alle esigenze ed alle finalità dell'impresa; restando altresì escluso, per considerazioni analoghe, che la stessa subordinazione sia configurabile nel caso di mera discrezionalità del prestatore in ordine alla scelta dei tempi di consegna del lavoro".

contratto a termine senza riferimento a condizioni oggettive, tranne *libere* esigenze dell'impresa utilizzatrice" (ancora Miscione M., 1997, p. 2082, con riferimento al contratto per prestazioni di lavoro temporaneo) o, comunque, un nuovo caso di legittima apposizione del termine in aggiunta a quelli già contemplati in via generale dalla normativa sul contratto a tempo determinato. Il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo (che, peraltro, può essere concluso anche a tempo indeterminato) intercorre esclusivamente tra l'agenzia e il lavoratore, mentre le motivazioni che giustificano l'utilizzazione temporanea della prestazione lavorativa devono essere misurate, come impone il comma 2 dell'articolo 1, in funzione delle esigenze non di chi assume il lavoratore, ma invece di un'impresa utilizzatrice che, per definizione, non intrattiene un vincolo contrattuale diretto con il lavoratore intermittente. Si deve conseguentemente escludere una applicazione, anche solo in via analogica, delle norme che regolano la proroga e il regime sanzionatorio nel contratto di lavoro a tempo determinato.

In questa prospettiva interpretativa (che merita sicuramente ulteriori approfondimenti, da rinviare però ad altra sede) l'articolo 3 assume una dimensione più concreta se letto in parallelo con l'articolo 1174 c.c. a proposito dell'interesse del creditore dell'obbligazione lavorativa: l'incontro e la combinazione tra contratto di fornitura e contratto per prestazioni di lavoro temporaneo determina, in altre parole, un collegamento negoziale basato *sul trasferimento dell'interesse del creditore dell'obbligazione lavorativa dall'impresa di fornitura all'utilizzatore della prestazione*.

Il trasferimento della pretesa giuridica all'adempimento della prestazione lavorativa dall'agenzia di lavoro temporaneo all'impresa utilizzatrice rappresenta pertanto la funzione tipica del lavoro intermittente tramite agenzia: con il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo il lavoratore acconsente al trasferimento, disciplinato dal contratto di fornitura, della pretesa all'adempimento dell'obbligazione lavorativa in capo all'impresa utilizzatrice. Sebbene siano presenti forti similitudini strutturali, il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo non può comunque essere inquadrato nello schema del contratto a favore di terzo, come pure autorevolmente prospettato dalla dottrina tedesca (cfr. Schüren, 1994, pp. 51-52), ma rispetto ad un quadro giuridico che, come accennato, impone come regola generale l'attivazione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato tra agenzia e lavoratore intermittente. Questo non tanto perché, almeno con riferimento al contratto a tempo indeterminato, il « terzo » è un soggetto mutevole e, soprattutto, non determinato al momento della stipulazione del contratto. A questa obiezione si può infatti rispondere che lo schema del contratto a favore di terzo non preclude la facoltà di determinare successivamente ovvero di mutare il soggetto beneficiario. Piuttosto l'articolo 1411 c.c. dispone che il terzo acquista il diritto contro il promittente *per effetto della mera stipulazione*, sul presupposto che il contratto a favore di terzo non ha struttura trilaterale e richiede anzi l'estraneità del terzo dal contratto, mentre nel lavoro intermittente tramite agenzia il terzo acquisisce il diritto alla prestazione lavorativa per effetto dalla stipulazione del contratto di fornitura che, normalmente, precede la stipulazione (o l'attivazione, nel caso di contratto a tempo indeterminato) del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo. Nel lavoro intermittente tramite agenzia, impresa fornitrice e impresa utilizzatrice stipulano sì contratti strutturalmente autonomi, ma, nello stesso tempo, subordinano l'efficacia dell'uno all'efficacia dell'altro (sull'interdipendenza tra i due contratti quale presupposto del collegamento negoziale v. Scognamiglio R., 1996b, pp. 120-121; Sacco R., 1994, p. 463; Bianca C.M., 1993, p. 453). Senza il perfezionamento del collegamento negoziale, infatti, o il contratto di lavoro non esiste o, se esiste, come nel caso del contratto a tempo indeterminato, si fonda su uno schema negoziale destinato a produrre i suoi effetti tipici solo dopo la stipulazione di un contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo con un'impresa utilizzatrice determinata. Questo comporta che le sorti del contratto di fornitura finiscono con l'influenzare il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo in punto di validità ed efficacia, "unico essendo l'interesse perseguito dai privati sia pure attraverso la pluralità dei contratti" (così, in termini generali, Gazzoni F., 1993, p. 775; cfr. anche Di Majo A., 1995, p. 580). Tra la strada della pura e semplice « liberalizzazione » e quella della (più o meno penetrante) « regolamentazione » — alla stregua di una mera deroga alla regola della necessaria coincidenza tra *dominus* del rapporto ed effettivo beneficiario della prestazione lavorativa — di una fattispecie negoziale identificata negativamente dalla circostanza della « vendita » temporanea di lavoro altrui, il legislatore italiano (in modo sostanzialmente analogo a quello giapponese: cfr. Tiraboschi M., 1995) ha dunque scelto una terza via: quella della *tipizzazione legale* di una nuova (ed ulteriore) modalità giuridica di incontro tra domanda e offerta

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

di particolari prestazioni di lavoro eterodirette rese nell'*interesse* di soggetti terzi di volta in volta individuati dal debitore della retribuzione (per l'impostazione del problema v. già Tiraboschi M., 1996b, spec. pp. 166-168). Utilizzando la classificazione recentemente proposta da Marcello Pedrazzoli (1996, p. 294), si può dunque affermare che il lavoro intermittente tramite agenzia rappresenta, nella formulazione adottata dal legislatore con gli articoli 1-11 della Legge n. 196/1997, un *vecchio modo di lavorare* sin qui vietato e ora incanalato in *schemi giuridici nuovi* (il contratto di somministrazione di energie lavorative di cui all'articolo 1 e il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo di cui all'articolo 3). Del resto, una volta utilizzati gli schemi giuridici tradizionali per inquadrare la fattispecie (come fa, per esempio, Miscione M., 1997), "la ricerca dei suoi elementi peculiari resta in sordina, e non viene neppure posto il quesito se la nuova forma di lavoro possa costituire una diversa *forma giuridica* di lavoro. Nel nostro caso, viceversa, tale quesito può porsi, o può rimanere aperto, proprio perché, essendo la ricerca di quegli elementi preliminare e intensa, essa può fungere da presupposto di un inquadramento anche al di fuori delle caselle conosciute" (così, seppure in termini generali, e dunque senza specifico riferimento alla fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia, ancora Pedrazzoli M., 1996, p. 296, nota 3, corsivo dell'A.).

Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo e il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo, pure strutturalmente autonomi anche dal punto di vista della causa, risultano in definitiva preordinati a realizzare un'operazione economica dotata di una propria causa, autonoma e distinta da quella di ciascun singolo contratto. Questa operazione economica complessa, che eccede le possibilità e le funzioni di ciascun singolo tipo negoziale che concorre al collegamento, può essere efficacemente rappresentata attraverso la denominazione lavoro intermittente tramite agenzia (per questa opzione terminologica rivedi ora quanto rilevato al paragrafo 2).

È questa nuova *forma giuridica* di lavoro che, semmai può essere intesa alla stregua di un contratto speciale di lavoro (naturalmente nell'accezione che individua la specialità del rapporto nella *particolare disciplina applicabile* piuttosto che nell'alterazione funzionale della causa del contratto: cfr. Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T., 1992, pp. 35-37). Si deve in ogni caso ribadire come l'utilizzazione di classificazioni logico-gerarchiche rischi di essere fuorviante, precludendo la percezione di connessioni apprezzabili solo mediante una rappresentazione funzionale e tipologica dello schema di disciplina introdotto dal legislatore (per questa prospettiva interpretativa cfr. D'Antona M., 1990, p. 542, p. 549; Napoli M., 1995, pp. 1058-1059).

---

#### **5. La ripartizione di diritti, poteri, obblighi e responsabilità tra impresa utilizzatrice e agenzia di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo: profili sistematici.**

---

La valutazione della ripartizione di diritti, poteri, obblighi e responsabilità tra impresa utilizzatrice e agenzia di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo realizzata dalla Legge n. 196/1997 consente di confermare, sul piano sistematico, l'esistenza di un "collegamento negoziale necessario" tra contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo e contratto per prestazioni di lavoro temporaneo ed escludere, per contro, il ricorso allo schema del contratto a favore di terzo per inquadrare il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo.

Per la durata della prestazione lavorativa presso l'impresa utilizzatrice il lavoratore temporaneo svolge la propria attività nell'interesse nonché sotto la direzione e il controllo dell'impresa medesima (art. 3, comma 2), mentre l'esercizio del potere disciplinare è attribuito dalla legge all'impresa fornitrice previa comunicazione da parte dell'impresa utilizzatrice degli elementi che formano oggetto della contestazione ai sensi dell'articolo 7 della Legge n. 300/1970 (art. 6, comma 6). Correlativamente, il lavoratore temporaneo svolge la propria attività secondo le istruzioni impartite dall'impresa utilizzatrice per l'esecuzione e la disciplina del rapporto di lavoro ed è tenuto all'osservanza di tutte le norme di legge e contratto collettivo applicate ai lavoratori dipendenti dell'impresa utilizzatrice (art. 4, comma 1), mentre rimane a disposizione dell'impresa fornitrice (nell'ipotesi di assunzione a tempo indeterminato) per i periodi in cui non svolge la prestazione lavorativa presso un'impresa utilizzatrice (art. 3, comma 2).

Rispetto alle condizioni di esecuzione della prestazione lavorativa l'impresa fornitrice informa i prestatori di lavoro temporaneo sui rischi specifici per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive in generale e li forma e addestra all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa per la quale essi vengono

assunti (art. 3, comma 5) (17), mentre l'impresa utilizzatrice ha un obbligo aggiuntivo di informazione nel caso in cui le mansioni cui è adibito il prestatore di lavoro temporaneo richiedano una sorveglianza medica speciale (rispetto a quei lavori che, ovviamente, non rientrino tra quelli vietati di cui al comma 4, lett. f), dell'articolo 1: v. *supra* nota 10) o comportino rischi specifici. Nei confronti del lavoratore temporaneo l'impresa utilizzatrice osserva altresì "tutti gli obblighi di protezione previsti nei confronti dei propri dipendenti ed è responsabile per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dalla legge e dai contratti collettivi" (art. 6, comma 1).

L'impresa fornitrice assume l'obbligo del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico nonché del versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali (art. 1, comma 5, lett. d) e art. 9, comma 1), mentre l'impresa utilizzatrice assume l'obbligo di comunicare all'agenzia di lavoro temporaneo i trattamenti retributivi e previdenziali applicabili e le eventuali differenze maturate nel corso di ciascuna mensilità o del minore periodo di durata del rapporto (art. 1, comma 5, lett. e), nonché l'obbligo di rimborsare all'impresa fornitrice gli oneri retributivi e previdenziali da questa effettivamente sostenuti in favore del prestatore di lavoro temporaneo (art. 1, comma 5, lett. f). In caso di inadempimento dell'impresa fornitrice dell'obbligo del pagamento diretto al lavoratore del trattamento economico nonché del versamento dei contributi previdenziali in favore del prestatore di lavoro temporaneo l'impresa utilizzatrice risponde in via solidale, ma solo oltre il limite della garanzia previsto dall'articolo 2, comma 2, lett. c), fatto salvo il diritto di rivalsa verso l'impresa fornitrice (art. 1, comma 5, lett. g) e art. 6, comma 3).

Nel caso in cui adibisca il lavoratore temporaneo a mansioni superiori, l'impresa utilizzatrice deve darne immediata comunicazione scritta all'impresa fornitrice (art. 6, comma 2). Ove non abbia adempiuto a tale obbligo di informazione, l'impresa utilizzatrice risponde in via esclusiva per le differenze retributive spettanti al lavoratore occupato in mansioni superiori, nel caso di mancata corresponsione delle retribuzioni da parte dell'agenzia di lavoro temporaneo (art. 6, comma 3).

Gli obblighi per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali previsti dal D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 e successive modifiche e integrazioni sono a carico dell'impresa fornitrice (art. 9, comma 2), mentre l'impresa utilizzatrice risponde nei confronti dei terzi dei danni ad essi arrecati dal prestatore di lavoro temporaneo nell'esercizio delle sue mansioni (art. 6, comma 7).

Ora, non si capisce certo in virtù di quale titolo la Legge n. 196/1997 assegni posizioni giuridiche attive e passive all'impresa utilizzatrice nei confronti del prestatore di lavoro temporaneo, se non appunto in ragione di un collegamento negoziale « necessario » (imposto cioè *ex lege* quale condizione per superare il divieto di cui all'articolo 1 della Legge n. 1369/1960) che dà luogo, per il tramite dell'agenzia di lavoro temporaneo, ad un rapporto giuridicamente rilevante *anche* tra lavoratore e utilizzatore. Attraverso il collegamento negoziale, in altri termini, il rapporto tra lavoratore e utilizzatore cessa di essere puramente fattuale per assumere, invece, piena rilevanza giuridica.

Nell'impianto della Legge n. 196/1997 la ripartizione degli obblighi e delle responsabilità tra impresa fornitrice e impresa utilizzatrice non può tuttavia essere spiegata in funzione di una mera valutazione del grado di incidenza del potere di direzione e di controllo della prestazione lavorativa con riferimento alla tutela della salute e sicurezza, alla responsabilità civile, alla responsabilità per infortuni sul lavoro, etc. (come avviene invece nella giurisprudenza nord-americana che procede alla ripartizione di obblighi e responsabilità individuando, caso per caso, il soggetto in grado di incidere sulla esecuzione della prestazione per quello specifico profilo: cfr. Lenz E., 1994, pp. 13-14). La ripartizione di obblighi e responsabilità non risponde infatti né ai fuorvianti parametri della responsabilità per colpa, né a quelli della responsabilità per rischio d'impresa, ma ad una distribuzione tipica dei rischi rispetto all'interesse perseguito da utilizzatore e fornitore attraverso il collegamento negoziale.

Particolarmente indicativa, da questo punto di vista, è la disciplina della responsabilità civile per il fatto del dipendente. L'attribuzione della responsabilità civile in capo all'effettivo utilizzatore della prestazione lavorativa non segna, infatti, un ritorno alle concezioni oramai superate della responsabilità per colpa, neppure nella versione più aggiornata della responsabilità del preponente per *culpa in eligendo* o per *culpa in vigilando*: la regola dell'articolo

note

(17) Ai sensi della seconda parte del comma 5 dell'articolo 3 il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo può prevedere che tale obbligo sia adempito dall'impresa utilizzatrice, ma, in tale caso, ne va fatta indicazione nel contratto per prestazioni di lavoro temporaneo.

Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano  
Michele Tiraboschi

6, comma 7, si limita infatti ad operare una distribuzione tipica dei rischi, che, nel rispondere a precise considerazioni economiche circa l'individuazione del soggetto chiamato a riparare gli effetti del danno ingiusto, prescinde sia dalla titolarità dei poteri di direzione e controllo della prestazione lavorativa sia da una valutazione concreta del comportamento del soggetto ritenuto responsabile del fatto altrui.

Del resto, il profilo della *culpa in eligendo* avrebbe semmai dovuto indurre il legislatore a investire della responsabilità civile l'impresa di fornitura di lavoro temporaneo, che opera la selezione dei lavoratori da avviare presso l'impresa utilizzatrice, mentre quello della *culpa in vigilando* del detentore effettivo del potere di direzione e controllo della prestazione lavorativa, pure talvolta tralaticciamente richiamato anche dalla giurisprudenza più recente, rappresenta una mera finzione giuridica rispetto ad una presunzione di responsabilità che non ammette prova contraria: il titolare del potere di direzione e controllo rimane infatti responsabile verso i terzi anche se dimostra di avere tenuto una condotta ineccepibile sotto il profilo della colpa (in questo senso, recentemente: Cassazione 29 settembre 1995, n. 9100, in *Rep. Foro It.*, 1995, voce *Responsabilità Civile*, n. 115).

La statuizione legislativa non reca tuttavia conforto neppure a quelle teorie oggettivistiche, che rinvergono il fondamento della responsabilità civile nel rischio o pericolo connesso all'attività d'impresa. In primo luogo perché, come confermato dall'articolo 11, comma 2, Legge n. 196/1997, utilizzatori di prestazioni di lavoro temporaneo possono essere anche "soggetti non imprenditori" o "pubbliche amministrazioni", senza che questo comporti una diversa distribuzione della responsabilità tra cedente e cessionario (18). In secondo luogo perché il ricorso al criterio del rischio, collegato all'ampliamento della sfera di azione dell'utilizzatore, appare superfluo e per certi aspetti fuorviante, dal momento che non è necessario, ai fini dell'imputazione della responsabilità, che si accerti un aumento del pericolo di danno connesso all'attività di impresa: nell'impianto normativo delineato dal legislatore l'accollo della responsabilità opera infatti automaticamente ed è insensibile alla eventuale dimostrazione della mancata produzione di un rischio o di un pericolo aggiuntivo da parte di chi si appropria del risultato del lavoro altrui. Da questo punto di vista, anzi, l'articolo 6, comma 7, consente anche di confutare uno dei principali presupposti della teoria del rischio, e cioè la convinzione che la propagazione della responsabilità dal lavoratore al datore di lavoro risponderebbe all'esigenza di addossare a soggetti ritenuti solvibili il *rischio dell'insolvenza* dell'autore dell'illecito (così invece Trimarchi P., 1961, p. 76): invero, se questa fosse la logica che governa il trasferimento della responsabilità, apparirebbe quantomeno incoerente con il sistema la scelta del legislatore di accollare il rischio ad un soggetto (l'utilizzatore) di cui non si conosce a priori la consistenza patrimoniale rispetto ad altro soggetto (l'impresa fornitrice) tenuto invece per legge a offrire elevate garanzie di solvibilità (cfr. l'art. 2, comma 2).

Una considerazione realistica delle intenzioni del legislatore induce piuttosto ad individuare il fondamento dell'articolo 6, comma 7, in una linea di piena continuità rispetto al testo dell'articolo 2049, con riferimento al quale parte della dottrina ha giustamente suggerito una prospettiva interpretativa più articolata e coerente con il carattere policentrico della responsabilità civile, laddove l'unitarietà dell'istituto si può semmai cogliere nel più comprensivo criterio della reazione al danno ingiusto (Scognamiglio R., 1996a, p. 464). A questa stregua l'imputazione della responsabilità civile in capo all'utilizzatore della prestazione di lavoro temporaneo non rappresenta altro che una specificazione delle regole generali che governano il trasferimento del danno dal soggetto ingiustamente leso ad altro soggetto: chi, *nel proprio interesse*, dilata la propria sfera di azione avvalendosi dell'attività altrui non può per questa ragione sottrarsi al peso della responsabilità per i danni cagionati dal prestatore di lavoro a terzi (ancora Scognamiglio R., 1996a). In questa prospettiva, l'articolo 3, comma 2, della Legge 196/1997 funge da norma di chiusura del sistema della responsabilità civile

#### note

(18) Con riferimento ai casi analoghi della somministrazione di manodopera organizzata e del comando temporaneo del lavoratore la dottrina del rischio d'impresa è invece costretta a distinguere, caso per caso, a seconda che l'effettivo utilizzatore della prestazione lavorativa sia o meno imprenditore: in base a questa impostazione, solo se l'utilizzatore riveste la qualifica di imprenditore si ritiene infatti operare il trasferimento della responsabilità dal titolare del rapporto di lavoro al fruitore della prestazione lavorativa (per questo ordine di idee v. soprattutto Trimarchi P., 1961, p. 125, p. 137 e ss.). L'articolo 11, comma 2, L. 196/1997 si fa carico di smentire — *ex post* — questa complessa ricostruzione allorché dispone che tutte "le disposizioni della presente legge che si riferiscono all'impresa utilizzatrice", e dunque anche le disposizioni sulla responsabilità civile, "sono applicabili anche ai soggetti non imprenditori".

rispetto alle problematiche sollevate dalla dissociazione, tipica della fattispecie, tra titolarità formale e titolarità sostanziale del rapporto di lavoro allorché statuisce che, quantunque sia l'impresa fornitrice ad assumere il lavoratore temporaneo, quest'ultimo, "per la durata della prestazione lavorativa presso l'impresa utilizzatrice, svolge la propria attività nell'interesse nonché sotto la direzione e il controllo dell'impresa medesima".

In termini più generali si può pertanto sostenere che è proprio il comma 2 dell'articolo 3 a rappresentare il criterio ultimo che giustifica la ripartizione di diritti, poteri, obblighi e responsabilità tra impresa utilizzatrice e impresa fornitrice operata dalla Legge n. 196/1997: l'incontro e la combinazione tra contratto di fornitura e contratto per prestazioni di lavoro temporaneo determina infatti, come già anticipato nel paragrafo precedente, il trasferimento dell'interesse del creditore dell'obbligazione lavorativa dall'impresa di fornitura all'utilizzatore della prestazione lavorativa. E non si può mancare di rilevare, in proposito, seppure solo incidentalmente, come la Legge n. 196/1997 rappresenti da questo punto di vista una tappa particolarmente significativa di un processo di evoluzione del diritto del lavoro teso ad imputare parte delle responsabilità e delle tutele tipiche del lavoro dipendente a prescindere dall'esistenza di un vincolo giuridico diretto di subordinazione tra lavoratore e persona nel cui interesse viene resa la prestazione di lavoro (particolarmente significativo, da questo punto di vista, è il peculiare campo di applicazione della normativa prevenzionista, che va ben al di là del tradizionale concetto di « subordinazione »: cfr. spec. l'art. 2, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 626/1994).

---

#### 6. Lo « statuto » giuridico del lavoratore intermittente.

---

Le enormi difficoltà di garantire una tutela effettiva ai diritti individuali e collettivi dei prestatori di lavoro temporaneo, che a lungo hanno paralizzato il processo di legalizzazione della fattispecie, sorgono indubbiamente, più che dalla mera temporaneità e intermittenza dell'applicazione lavorativa presso l'impresa utilizzatrice (19), dalla separazione strutturale e programmatica tra (titolare del) *contratto* e (reale fruitore del) *rapporto* di lavoro. Per il lavoratore intermittente, infatti, l'attivazione di un contratto di lavoro che lo pone in relazione con ben due potenziali datori di lavoro (fornitore e utilizzatore) può risolversi, di fatto, "in nessun datore di lavoro effettivo" o, comunque, in una determinazione fluida e, perciò, difficilmente controllabile dei poteri e delle responsabilità connesse all'utilizzo di forza-lavoro eterodiretta (Siau B., 1996, p. 16).

Particolarmente emblematica, da questo punto di vista, è l'esperienza inglese. Le profonde incertezze manifestate dalla giurisprudenza con riferimento alla qualificazione del contratto tra lavoratore intermittente e agenzia di lavoro temporaneo, unitamente alla difficoltà di integrare i requisiti di anzianità continuativa di servizio richiesti dalla legislazione inglese hanno reso sostanzialmente priva di rilievo, per la maggior parte di questi lavoratori, la normativa predisposta dal diritto del lavoro a tutela dei rapporti di lavoro subordinato (Tiraboschi M., 1996b). Non puramente teorico è il pericolo che, in questo come in casi analoghi, il lavoratore degradi "da soggetto di diritti ad oggetto transeunte" (20).

Per ovviare al pericolo di un mascheramento dei reali rapporti di produzione e, conseguentemente, di una sostanziale attenuazione dei diritti dei lavoratori il legislatore ha introdotto una serie di correttivi volti a garantire, seppure soltanto in via indiretta, i diritti dei lavoratori temporanei: rigorosa selezione dei soggetti abilitati alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo (art. 2); delimitazione delle ipotesi di legittimo ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo e rinvio, per i casi non disciplinati, alle disposizioni della Legge n. 1369/1960 che ancora oggi rappresenta la regola generale rispetto alla qualificazione fenomeni interpositori (artt. 1 e 10); ripartizione chiara ed inequivocabile delle

note

(19) Da questo punto di vista, infatti, il lavoro intermittente tramite agenzia è agevolmente assimilabile ad una particolare ipotesi di lavoro a tempo determinato. Si tratta comunque di una considerazione empirica che, come già rilevato nei paragrafi precedenti, non può essere sviluppata con riferimento alla struttura giuridica delle due tipologie negoziali.

(20) E questa la preoccupazione di fondo che ha accompagnato, in particolare, il dibattito parlamentare italiano sulla legalizzazione della fattispecie. Cfr. infatti la Proposta di Legge d'iniziativa dei deputati Ghezzi, D'Alema, Pizzinato e altri, *Norme in tema di comando temporaneo di manodopera da parte di imprese costituite in forma cooperativa, a ciò autorizzate, e di tutela dei lavoratori*, Camera dei Deputati n. 3285, XI Legislatura (proposta ripresentata integralmente nella XII Legislatura, Camera dei Deputati, n. 185, ad iniziativa dei deputati Innocenti, Rastrelli e altri), e p. 3 per la citazione riportata in testo. Sul punto v. anche Ghezzi G., 1995, p. 229.

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

responsabilità e degli obblighi di cedente e cessionario con riferimento alla tutela delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori temporanei (art. 6, comma 1), alle prestazioni contributive, previdenziali e assistenziali (art. 9, comma 1) e alla corresponsione al lavoratore del trattamento economico (art. 6, comma 3), ai danni cagionati a terzi dal lavoratore intermittente nello svolgimento della missione (art. 6, comma 7), all'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali (art. 9, comma 2), etc. (vedi *supra* quanto rilevato al paragrafo 5).

Occorre ora aggiungere che a queste garanzie "indirette" di tutela dei diritti dei prestatori di lavoro temporaneo — puramente strumentali, il più delle volte, alla salvaguardia del lavoro stabile e a tempo pieno — la Legge n. 196/1997 affianca alcune importanti disposizioni di tutela "diretta" dei diritti individuali e collettivi del lavoratore intermittente che possono essere ricondotte ad una sorta di vero e proprio « statuto » dei lavoratori intermittenti. La "duplicità" — quantomeno fattuale, se non proprio giuridica in ragione degli effetti del collegamento negoziale — dei datori di lavoro con cui il lavoratore è chiamato ad interagire rende infatti poco efficace una astratta assimilazione dei diritti del prestatore di lavoro temporaneo a quelli di tutti gli altri lavoratori assunti, indifferentemente, con contratti standard o atipici (21), e richiede invece una precisa individuazione (possibilmente attraverso la stipulazione di un contratto collettivo per i dipendenti delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo: cfr. l'art. 11, comma 5) delle posizioni giuridiche attive e passive del lavoratore sia presso l'impresa fornitrice che presso l'impresa utilizzatrice.

Da questo punto di vista, un fondamentale parametro di riferimento rispetto all'obiettivo dell'adeguamento della normativa generale alle peculiarità della fattispecie è sicuramente costituito dalla tendenziale applicazione del principio di parità di trattamento, o di non discriminazione, tra lavoratori permanenti dell'impresa utilizzatrice e prestatori di lavoro temporaneo.

Se rispetto ai rapporti tra agenzia di lavoro temporaneo e impresa utilizzatrice consente di attenuare se non addirittura escludere il carattere di mera speculazione sul lavoro altrui della fornitura di manodopera (cfr. nello stesso senso, l'articolo 3 della Legge n. 1365/1960, su cui diffusamente Guaglione L., 1990, pp. 121-176), sul piano della posizione giuridica del singolo lavoratore il principio della parità di trattamento pare infatti garantire una certa integrazione sociale del lavoratore nella collettività dell'impresa utilizzatrice. Valutato dal punto di vista dei rapporti collettivi, il principio di parità di trattamento consente peraltro di contemperare gli interessi della forza-lavoro intermittente rispetto a quelli, normalmente prevalenti nelle dinamiche sindacali, del personale permanente vuoi dell'agenzia di lavoro temporaneo vuoi dell'impresa utilizzatrice, evitando sia pericolosi fenomeni di *dumping* sociale sia una frontale contrapposizione di interessi tra i diversi gruppi di lavoratori presenti in un dato contesto produttivo.

Per queste ragioni, nonostante la rubrica dell'articolo 4 si riferisca semplicemente al trattamento retributivo del lavoratore intermittente, pare ragionevole intendere per parità di trattamento non solo quella economica, ma anche quella normativa (così anche Miscione M., 1997, p. 2086; Leccese V., Pinto V., 1997; *contra* Lassandari A., 1997, p. 715). In questo senso si sono espresse le parti sociali nell'Accordo del 1993 e in quello successivo del 1996 che prevedono a favore dei lavoratori intermittenti — come evidenziato dalla stessa relazione di accompagnamento al Disegno di Legge n. 1918/1996 (in Camera dei Deputati, 1997, p. 20) — "condizioni di piena parità con i lavoratori dipendenti dall'impresa utilizzatrice". Il comma 2 dell'articolo 4 prevede del resto che al lavoratore assegnato temporaneamente ad una impresa utilizzatrice sia "corrisposto un trattamento non inferiore a quello cui hanno diritto i dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice", senza alcun riferimento esclusivo alla retribuzione, mentre il comma 5, lett. c), dell'articolo 1 e simmetricamente il comma 3, lett. f) dell'articolo 3 impongono di indicare sia nel contratto di fornitura sia nel contratto per prestazioni di lavoro temporaneo il luogo, l'orario di lavoro "e il trattamento economico e normativo delle prestazioni lavorative".

Sul piano applicativo la disposizione in esame potrebbe invece dare luogo a non pochi problemi, soprattutto con riferimento a livelli di inquadramento non omogenei tra impresa

#### note

(21) Particolarmente significativa, da questo punto di vista, è l'esperienza francese. La legge 3 gennaio 1972, infatti, nell'estendere al lavoro intermittente tramite agenzia le regole stabilite per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, in quanto compatibili, aveva dato luogo a numerosi abusi sia per le difficoltà "tecniche" di applicare concretamente tale normativa alla fattispecie sia soprattutto perché la profonda differenziazione — giuridica, ancor prima che fattuale — tra lavoratori permanenti e lavoratori intermittenti rendeva del tutto prive di effettività, in assenza di una normativa legale e/o contrattuale di sostegno, le astratte previsioni di legge.

di provenienza (impresa fornitrice) e impresa di destinazione (impresa utilizzatrice). Tanto più che il problema della comparazione tra le mansioni svolte dal lavoratore intermittente e le mansioni di riferimento per la determinazione del trattamento retributivo all'interno dell'impresa utilizzatrice potrebbe non essere concretamente possibile sul presupposto che una delle ipotesi di ricorso legittimo alla fornitura di manodopera è proprio la temporanea utilizzazione in qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali.

Nel caso di assunzione a tempo indeterminato il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo deve prevedere un'indennità mensile di "disponibilità", divisibile in quote orarie, che dovrà essere corrisposta dalla stessa impresa fornitrice durante i periodi nei quali il lavoratore è in attesa di assegnazione (art. 4, commi 3). La predetta indennità dovrà essere conforme alla misura stabilita dal contratto collettivo e dovrà, comunque, non essere inferiore ai minimi fissati con decreto dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale; in caso di prestazione a tempo parziale la predetta misura dovrà essere proporzionalmente ridotta. In proposito è importante notare che l'indennità di disponibilità si caratterizza come una sorta di retribuzione minima spettante al lavoratore assunto a tempo indeterminato: ove, come nei casi di brevi periodi di assegnazione, la retribuzione percepita per il lavoro effettivamente prestato presso l'impresa utilizzatrice non raggiunga la misura dell'indennità, l'impresa fornitrice è infatti tenuta ad integrare la retribuzione fino a raggiungere la misura fissata per l'indennità di disponibilità.

Di particolare rilievo, nell'impianto della legge, è poi la disposizione contenuta nel comma 4 dell'articolo 3 secondo cui il lavoratore *"ha diritto di prestare l'opera lavorativa per l'intero periodo di assegnazione, salvo il caso di mancato superamento della prova o della sopravvenienza di una giusta causa di recesso"*. Per un verso, infatti, il diritto a svolgere la prestazione lavorativa per l'intero periodo di durata della missione rappresenta una garanzia rispetto ad eventuali pratiche discriminatorie nei confronti del lavoratore, anche se è facile immaginare, in proposito, come nella prassi applicativa l'effettività di questa disposizione sarà fortemente attenuata in ragione dei reciproci rapporti di potere e di convenienza economica tra lavoratore e agenzia, da un lato, e tra agenzia e impresa utilizzatrice, dall'altro lato: il timore di perdere future occasioni di lavoro indurranno infatti tanto il lavoratore che l'agenzia a non insistere nel richiedere l'applicazione di questa disposizione. Per l'altro verso, poi, questa disposizione consente di sostenere che tanto la prova quanto la giusta causa di recesso vadano valutate in funzione del solo interesse creditorio dell'impresa utilizzatrice e non invece di quello dell'impresa fornitrice né di quello del lavoratore.

Per queste ragioni non pare corretto ritenere che il comma 4 dell'articolo 3 si limiti a disciplinare il recesso per giusta causa dal contratto per prestazioni di lavoro temporaneo a termine (in questo senso Lassandari A., 1997, p. 714), rinviando alla disciplina sui licenziamenti in generale per quanto riguarda il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo a tempo indeterminato. La giusta causa di recesso di cui parla il comma 4 dell'articolo 3 deve essere infatti riferita alle disfunzioni che colpiscono il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo e dunque, primariamente, ai rapporti tra impresa fornitrice e impresa utilizzatrice. In caso contrario si potrebbe paradossalmente sostenere che il lavoratore temporaneo assunto a tempo indeterminato abbia in ogni caso diritto a portare a termine l'esecuzione della missione anche in presenza di un giustificato motivo (soggettivo o oggettivo) di licenziamento posto che, in questi casi, mancherebbe una giusta causa di recesso dal contratto di lavoro. Così come si dovrebbe ammettere, di conseguenza, che il lavoratore intermittente, anche se assunto a tempo indeterminato, possa poi recedere liberamente dal rapporto di lavoro rassegnando le dimissioni durante l'eventuale periodo di prova, pur avendo percepito l'indennità di disponibilità nel periodo di attesa della assegnazione.

La sopravvenienza di una causa di legittima risoluzione del contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo rifluirà ovviamente anche sul contratto per prestazioni di lavoro temporaneo, nel senso che le vicende del contratto di lavoro sono subordinate a quelle del contratto che lega agenzia di lavoro temporaneo e impresa utilizzatrice. Il venire meno del collegamento negoziale su cui si basa la fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia comporterà, come conseguenza, anche la risoluzione del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo a tempo determinato, che per definizione è destinato a produrre i suoi effetti in corrispondenza della durata della prestazione lavorativa presso l'impresa utilizzatrice. Più problematiche saranno invece le sorti del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo a tempo indeterminato, anche se in questo caso si possono sollevare forti perplessità di ordine logico e sistematico circa l'applicabilità al contratto per prestazioni di

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

lavoro temporaneo della disciplina generale di cui alla Legge n. 604/1966 e successive modifiche e integrazioni.

Il tema merita indubbiamente un attento approfondimento (anche con riferimento alle problematiche connesse all'esercizio del potere disciplinare) che non è possibile sviluppare in sede di prime riflessioni sugli articoli 1-11 della Legge 196/1997. Si potrebbe tuttavia già da ora ipotizzare che la disciplina generale in materia di licenziamenti sia strutturalmente estranea *anche* al contratto per prestazioni di lavoro temporaneo a tempo indeterminato: da un lato perché si tratta di un tipo negoziale non riconducibile all'articolo 2094 c.c. e dall'altro lato, anche se non si volesse accedere alla costruzione della fattispecie proposta al paragrafo 4, perché il recesso con preavviso pare difficilmente conciliabile rispetto al periodo di assegnazione del lavoratore presso un'impresa utilizzatrice.

La questione merita, giova ripeterlo, una più attenta riflessione anche perché la posizione sopra prospettata in termini puramente problematici pare al momento decisamente minoritaria (cfr. infatti il diverso orientamento manifestato da Miscione M., 1995, pp. 2086-2087 (22) e da Lassandari, 1995, cit.). Rispetto al contratto per prestazioni di lavoro temporaneo a tempo indeterminato paiono tuttavia concretamente prospettabili due sole ipotesi di risoluzione, entrambe riconducibili ad una giusta causa di recesso dal contratto di lavoro: l'interruzione della missione per una giusta causa di recesso dal contratto di fornitura che riverbera (ma non automaticamente, come nel contratto a tempo determinato) i suoi effetti sul contratto per prestazioni di lavoro temporaneo, da un lato, e il rifiuto immotivato da parte del lavoratore in disponibilità di accettare lo svolgimento di una missione, dall'altro lato. Se queste considerazioni si riveleranno fondate, si potrebbe conseguentemente giungere ad escludere che vi sia altra possibilità di recesso dal contratto per prestazioni di lavoro temporaneo oltre al licenziamento o alle dimissioni per giusta causa. D'altra parte non si capisce quale interesse giuridicamente rilevante potrebbe avere un'agenzia di lavoro temporaneo a retribuire un lavoratore a tempo determinato «in disponibilità» se questi, una volta accettata una missione, potesse poi liberamente determinare la cessazione del vincolo negoziale mediante semplice preavviso.

Da questo punto di vista particolare importanza assumerà il contratto collettivo per i dipendenti dalle imprese di lavoro temporaneo (cfr. il comma 5 dell'articolo 11) che dovrà disciplinare, per un verso, le modalità di recesso con preavviso durante i periodi di disponibilità del lavoratore assunto a tempo indeterminato prima dell'assegnazione di una missione determinata (sul recesso nei contratti di durata, nel caso di vincoli obbligatori privi di termine finale cfr. De Nova G., 1994) e tipizzare, per l'altro verso, le cause di recesso per giusta causa con riferimento ai periodi di assegnazione del lavoratore temporaneo a prescindere dal tipo di contratto con cui è stato assunto. In effetti, pare questa l'unica strada praticabile quantomeno per non escludere del tutto l'interesse (già abbastanza limitato) delle agenzie di lavoro temporaneo alla stipulazione di contratti di lavoro per prestazioni di lavoro temporaneo a tempo indeterminato. Ragionando diversamente l'esclusione della disciplina generale sui licenziamenti scaturirà *di fatto* dalle scelte economiche delle imprese fornitrici che, verosimilmente, si limiteranno ad attivare contratti a tempo determinato con i lavoratori intermittenti, escludendo così in radice la possibilità che questi lavoratori possano beneficiare di un reddito minimo tra una missione e l'altra (del resto questo è quanto è avvenuto pure in Germania, dove a fronte dell'obbligo di assumere il lavoratore intermittente con contratto indeterminato, la prassi mostra una netta predominanza di relazioni contrattuali precarie e temporanee: "oltre la metà dei contratti di lavoro temporaneo non durano più di tre mesi": cfr. il Rapporto sulla esperienza applicativa della Legge sulla cessione professionale di manodopera, 1992, p. 19. Questo spiega perché l'obbligo di assumere il lavoratore a tempo indeterminato sia ora stato attenuato dalla Legge del 27 marzo 1997: cfr. Düwell F.J., 1997, pp. 253-255, e quanto rilevato *supra* alla nota 15-ter). Diretto ad attenuare se non escludere completamente gli innegabili rischi di "precarizza-

#### note

(22) Del tutto peculiare, invero, è la posizione di Michele Miscione, *op. loc. cit.*, che, pur ritenendo applicabile al contratto per prestazioni di lavoro temporaneo a tempo indeterminato la disciplina generale sui licenziamenti rileva, un po' contraddittoriamente rispetto alle conclusioni cui perviene, ma certo con intuizione felice, che "una volta avuta la 'chiamata', il contratto *si è in un certo senso trasformato a tempo determinato, per il periodo corrispondente alla fornitura, e quindi per questo periodo il lavoratore interinale non potrebbe dimettersi (...)*". In effetti si può ritenere che attraverso il collegamento negoziale, la cessione dell'interesse del creditore della prestazione lavorativa dall'impresa fornitrice all'impresa utilizzatrice abbia trasformato il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo in un contratto a tempo determinato, dal quale è possibile recedere solo per giusta causa.

zione” insiti nella condizione di prestatore di lavoro temporaneo (cfr. Treu T., 1995, pp. 11-12) è poi l’articolo 5 della Legge n. 196/1997 sulla formazione professionale dei lavoratori intermittenti, che si pone in una linea di continuità sia con l’Accordo per il lavoro del 1996 sia con le prospettive complessive di riordino della formazione professionale delineate nell’articolo 17 della stessa Legge n. 196/1997. L’articolo 5 della legge istituisce un Fondo destinato a finanziare attività di formazione professionale dei lavoratori intermittenti che viene alimentato mediante il versamento da parte delle imprese fornitrici di un contributo pari al 5 per cento della retribuzione corrisposta a tali lavoratori. Questo Fondo potrà peraltro destinare — se previsto dai contratti collettivi applicati alle imprese fornitrici — risorse a forme di sostegno del reddito dei lavoratori “nei periodi di mancanza di lavoro” (art. 5, comma 4). L’operatività di questa disposizione è subordinata alla emanazione di un decreto da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Al momento si può solo ipotizzare che la formazione riguarderà i periodi che intercorrono tra le diverse assegnazioni.

Proprio con riferimento alla formazione professionale come « antidoto » (per questa terminologia v. Veneziani B., 1993; cfr. anche Treu T., 1995) alla precarizzazione dei rapporti di lavoro si devono tuttavia ribadire le perplessità, più sopra manifestate, relativamente alla esclusione dal campo di applicazione della legge delle qualifiche di esiguo contenuto professionale. È sicuramente paradossale che proprio queste figure professionali — già escluse dal mercato del lavoro ordinario e pertanto relegate nel sommerso — non potranno beneficiare di quelle iniziative di formazione professionale che solo possono concorrere ad una effettiva elevazione del loro *status* di precari.

La disposizione dell’articolo 5 solleva peraltro perplessità anche dal punto di vista delle imprese utilizzatrici: collocata nel contesto complessivo degli articoli 1-11 della Legge n. 196/1997 questa disposizione non pare infatti in grado di garantire alle agenzie di lavoro temporaneo alcun vantaggio competitivo basato sulla “qualità” delle risorse umane di volta in volta messe a disposizione delle imprese clienti. Così come congegnata la formazione dei lavoratori intermittenti si presenta infatti come un meccanismo puramente coercitivo che non alimenta un corrispettivo interesse dell’agenzia di lavoro temporaneo alla elevazione professionale e alla specializzazione dei propri dipendenti: non si deve infatti dimenticare che sono nulle tutte quelle clausole dirette a limitare, anche indirettamente, la facoltà dell’impresa utilizzatrice di assumere il lavoratore al termine del contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo (art. 1, comma 6 e art. 3, comma 6). Disposizione questa che se si giustifica rispetto ai contratti per prestazioni di lavoro temporaneo conclusi a tempo determinato pare invece irragionevole se applicata ai contratti per prestazioni di lavoro temporaneo a tempo indeterminato. Paradossalmente, una disposizione pensata a favore dei lavoratori intermittenti finisce per ritorcersi contro di loro, in quanto disincentiva la costituzione di rapporti stabili tra impresa utilizzatrice e lavoratori.

Particolarmente indicativa, da questo punto di vista, è l’esperienza comparata. Sia la legislazione spagnola che quella giapponese consentono indifferentemente alle imprese fornitrici di attivare rapporti di lavoro a termine o a tempo indeterminato con i propri lavoratori intermittenti: nella prassi applicativa mentre le agenzie di lavoro temporaneo spagnole si sono subito orientate verso i contratti di lavoro a tempo determinato, le agenzie giapponesi, puntando decisamente sulla formazione e sull’investimento in risorse umane, non esitano invece ad assumere la stragrande maggioranza dei prestatori di lavoro temporaneo con contratti a tempo indeterminato (addirittura più dell’80 per cento) (cfr. Tiraboschi M., 1995). È facile prevedere che, mancando disposizioni di sostegno all’assunzione a tempo indeterminato, le agenzie italiane si orienteranno, al pari di quelle spagnole, verso l’attivazione di contratti precari.

Se questo sarà l’orientamento delle imprese fornitrici italiane sarà allora particolarmente difficile assegnare alla formazione professionale del lavoratore intermittente un ruolo di cerniera tra una assegnazione e l’altra: la mancanza di stabilità giuridica del rapporto di lavoro con l’agenzia di lavoro temporaneo renderà probabilmente macchinoso e frammentario il processo di formazione di una forza-lavoro per natura occasionale e precaria.

Una disciplina particolare è poi prevista con riferimento ai lavoratori in mobilità. L’articolo 8 della Legge n. 196/1997 prevede alcuni incentivi a beneficio sia del lavoratore titolare dell’indennità di mobilità di cui all’articolo 8, Legge n. 223/1991 sia dell’impresa fornitrice di lavoro temporaneo che lo assume. Anche in questo caso si deve tuttavia rilevare come il testo della legge non provveda a differenziare le ipotesi di assunzione a termine rispetto a quelle a tempo indeterminato: in entrambi i casi, infatti, il lavoratore intermittente non solo

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

beneficia di un reddito almeno pari a quello che avrebbe percepito in quanto titolare dell'indennità di mobilità, mediante il riconoscimento di una quota integrativa della retribuzione o dell'indennità di disponibilità, ma conserva anche il diritto all'iscrizione alle liste di mobilità. Soluzione questa sicuramente paradossale rispetto ad una assunzione con contratto per prestazioni di lavoro temporaneo a tempo indeterminato, tanto più che all'agenzia di lavoro temporaneo viene in questo caso esteso il beneficio di cui all'articolo 8, comma 4, della Legge n. 223/1991, e cioè un contributo pari al 50 per cento dell'indennità di mobilità che sarebbe stata corrisposta al lavoratore (il contributo è però determinato con riferimento alle mensilità di indennità di mobilità non godute dal lavoratore ed è concesso una volta scaduto il periodo in cui il lavoratore temporaneo avrebbe avuto il diritto di percepire tale indennità). Né si deve dimenticare, in proposito, che le agenzie di lavoro temporaneo beneficiano sia delle agevolazioni di carattere contributivo di cui all'articolo 8, commi 2 e 25, comma 9 della Legge n. 223/1991, sia delle agevolazioni per le assunzioni di lavoratori appartenenti alle c.d. fasce deboli (cfr. la Legge n. 407/1990 per le assunzioni a tempo indeterminato di disoccupati di lunga durata e la Legge n. 236/1993 per le assunzioni di cassintegrati a zero ore).

Il comma 3 dell'articolo 8 prevede peraltro la possibilità di stipulare apposite « convenzioni » tra agenzie di lavoro temporaneo e agenzie per l'impiego di cui all'articolo 24 della Legge n. 56/1987, al fine di promuovere il reinserimento lavorativo dei titolari dell'indennità di mobilità. Invero, un sostegno effettivo al reinserimento nel mondo del lavoro di queste categorie di prestatori di lavoro avrebbe dovuto indurre il legislatore a introdurre, almeno in questo caso, una deroga alle ipotesi di ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo delineate in modo tassativo al comma 1 dell'articolo 1 della Legge n. 196/1997 o, quantomeno, al divieto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo per qualifiche di esiguo contenuto professionale di cui al comma 4, lett. a), dello stesso articolo 1. Nel silenzio della legge si deve tuttavia escludere tale possibilità — che pure avrebbe potuto svolgere un ruolo importante sul piano delle politiche attive del lavoro — in conformità ai canoni generali di interpretazione della legge speciale rispetto alla legge generale che è rappresentata, ancora oggi, dalla Legge n. 1369/1960 e che impone, di conseguenza, una interpretazione restrittiva tanto dell'articolo 1 quanto dell'articolo 8 della Legge n. 196/1997.

Non pare insomma che le convenzioni possano avere altra funzione pratica che quella di far conoscere con tempestività alle agenzie di lavoro temporaneo le liste di mobilità. Nella convenzione stipulata tra le agenzie regionali per l'impiego e le agenzie di lavoro temporaneo può tuttavia essere anche previsto lo svolgimento di attività formative che potranno accedere al finanziamento previsto dall'articolo 5, comma 2, della Legge n. 196/1997 (art. 8, comma 3).

L'analisi dei diritti sindacali dei prestatori di lavoro temporaneo, infine impone di tenere distinte le situazioni presenti presso l'agenzia di lavoro temporaneo rispetto a quelle che si possono ipotizzare nei rapporti tra lavoratore intermittente e imprese utilizzatrici.

Con riferimento alle forme di rappresentanza dei lavoratori intermittenti nell'ambito dell'agenzia di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo pochi ordinamenti stabiliscono una normativa *ad hoc* o, comunque, prevedono un adattamento delle norme di carattere generale rispetto alle rilevanti peculiarità della fattispecie. Con il risultato — largamente scontato — di rendere del tutto ipotetico e marginale questo primario canale di rappresentanza dei lavoratori temporanei. Decisamente riduttiva, al riguardo, è la formulazione adottata dal legislatore italiano, secondo cui “al personale dipendente delle imprese fornitrici si applicano i diritti sindacali previsti dalla legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni” (art. 7, comma 1). Non solo manca un qualunque coordinamento tra forme di rappresentanza dei lavoratori permanenti dell'agenzia di lavoro temporaneo e lavoratori intermittenti (per esempio mediante un meccanismo di ripartizione dei seggi rispetto alla costituzione di una RSA), e, all'interno di quest'ultima categoria, tra lavoratori assunti con contratto a termine e lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato, ma non esistono neppure indicazioni minimali sulle modalità di computo di una forza-lavoro per definizione intermittente e oscillante. Senza trascurare poi la circostanza che nella normativa italiana non viene fatto alcun cenno a come conciliare concretamente l'effettività del godimento dei diritti sindacali (attivi e passivi) con le particolari modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e con il fenomeno, tipico della fornitura professionale di manodopera, di frammentazione e dispersione della collettività aziendale: il rischio è che la pur importante affermazione di principio contenuta nel primo comma dell'articolo 7 rimanga lettera morta.

Il problema del computo dei dipendenti dell'agenzia di lavoro temporaneo si pone, naturalmente, con riferimento al campo di applicazione del Titolo III dello Statuto dei lavoratori. Dalla formulazione della Legge n. 196/1997 pare infatti fuori discussione che anche per i dipendenti delle agenzie di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo siano applicabili i requisiti dimensionali di cui all'articolo 35 dello Statuto.

Del tutto priva di fondamento è l'interpretazione — pure prospettata dai primi commentatori della legge (Lassandari A., 1997, pp. 716-717) — secondo cui i diritti sindacali in questione sono attribuiti ai dipendenti delle agenzie di lavoro temporaneo a prescindere dai requisiti occupazionali previsti dall'articolo 35 sul presupposto che: a) l'applicazione dei diritti sindacali al personale delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo era scontata a prescindere dall'intervento del legislatore, per cui, se vuol attribuirsi un qualche significato alla norma citata, è giocoforza ritenere che il legislatore abbia voluto stabilire un diverso regime per i lavoratori dell'agenzia; e che b) ai lavoratori intermittenti della stessa agenzia di lavoro temporaneo, che operano presso diverse imprese utilizzatrici, compete uno specifico diritto di riunione a prescindere da qualsiasi riferimento al numero dei dipendenti dell'impresa fornitrice. Invero, l'analisi comparata dimostra, in primo luogo, che non è del tutto scontata l'estensione pura e semplice dei normali meccanismi di rappresentanza al personale delle agenzie di lavoro temporaneo, potendosi optare per la predisposizione di una normativa *ad hoc* (come avviene nella legislazione tedesca) o anche, per un adattamento punto per punto della normativa generale (come avviene nella legislazione francese): in questo senso, l'intervento del legislatore suona a conferma della scelta — discutibile quanto si vuole, ma certo legittima, e che, comunque, era opportuno fosse chiaramente esplicitata — di non differenziare le forme di rappresentanza dei lavoratori intermittenti rispetto a quelle delle altre categorie di lavoratori. In secondo luogo, il diritto "specifico" di riunione di cui parla l'articolo 7, comma 3, pur essendo concesso "secondo la normativa vigente" e dunque, plausibilmente, anche in analogia con quanto disposto in materia di assemblea dall'articolo 20 dello Statuto (oltre che con quanto determinato dalla contrattazione collettiva), è appunto, per la stessa definizione legislativa, un qualcosa di diverso e di ulteriore rispetto al diritto di assemblea di cui allo Statuto dei lavoratori. Tanto è vero che, mentre nel comma 3 dell'articolo 7 il legislatore parla di diritto di "riunione" per identificare questa speciale prerogativa dei lavoratori intermittenti, nel comma 2 dello stesso articolo non esita invece a utilizzare il termine tradizionale di "assemblea" per designare, rispetto ai dipendenti dell'impresa utilizzatrice, la fattispecie di cui all'articolo 20 dello Statuto dei lavoratori.

Con riferimento ai diritti sindacali dei lavoratori intermittenti assegnati ad una impresa utilizzatrice, l'articolo 7, comma 3, della Legge n. 196/1997 non esita ad affermare che "il prestatore di lavoro temporaneo, per tutta la durata del suo contratto, ha diritto ad esercitare presso l'impresa utilizzatrice i diritti di libertà e di attività sindacale nonché a partecipare alle assemblee del personale dipendente delle imprese utilizzatrici". Se però si cerca di coordinare la disposizione formale di legge con la prassi sindacale risulta evidente come, anche in questo caso, il riconoscimento di taluni diritti in capo al prestatore di lavoro temporaneo rischia di essere del tutto teorico. Importanti indicazioni, al riguardo, possono trarsi da una valutazione comparativa delle disposizioni relative ai diritti dei lavoratori temporanei in generale contenute nell'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 sulla costituzione di rappresentanze sindacali unitarie, da cui si desume che raramente un lavoratore temporaneo è in grado di soddisfare i requisiti di permanenza in azienda richiesti dall'accordo (23). Con riferimento al delicato tema dell'elettorato passivo, in particolare, la contrattazione collettiva di categoria che ha fatto seguito all'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993, seppure con formule e locuzioni talvolta diverse, ha dato sostanzialmente attuazione alle indicazioni in esso contenute: nei C.c.n.l. si prevede, infatti, l'eleggibilità dei lavoratori con contratto a termine ovvero dei *lavoratori con contratto non a tempo indeterminato*, e, dunque, almeno teoricamente anche dei lavoratori intermittenti. Ma questa possibilità è generalmente subordinata alla condizione che il contratto di assunzione consenta, alla data delle elezioni, una durata residua del rapporto di lavoro non inferiore a 6 mesi (24). L'elettorato passivo è dunque escluso per i lavoratori con contratti di durata

---

**note**

(23) Cfr. la Parte II, punto 3, comma 2: "ferma restando l'eleggibilità degli operai, impiegati e quadri non in prova in forza all'unità produttiva (...) la contrattazione di categoria regolerà limiti ed esercizio del diritto di elettorato passivo dei lavoratori non a tempo indeterminato".

(24) Cfr. l'art. 72, lett. b), punto 3, del C.c.n.l. materiale lapidei settore piccola industria del 10 novembre 1994; l'Allegato 9, parte b), punto 3, del C.c.n.l. addetti alla piccola e media impresa industriale metalmeccanica e alla

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

inferiore ai sei mesi, mentre, per altro verso, non sono poi previsti dispositivi in grado di contemperare la temporaneità e/o precarietà del rapporto di lavoro con la durata triennale della carica di componente della RSU, tanto è vero che al termine del contratto non a tempo indeterminato il mandato conferito scade automaticamente. Del resto, anche se si volesse ritenere che queste regole non sono applicabili *per analogia* alla forza-lavoro intermittente (25), resta pur sempre vero che la prassi sindacale italiana ha sinora mostrato un completo disinteresse verso i meccanismi di rappresentanza della forza-lavoro presente in azienda su base meramente temporanea (cfr. Tiraboschi M., 1996a). È facile anzi che prevalga, sul punto, una tesi restrittiva che porterà ad escludere in radice sia l'elettorato attivo che quello passivo del prestatore di lavoro temporaneo sul presupposto che questo lavoratore non intrattiene alcun vincolo contrattuale con l'impresa utilizzatrice (cosa che invece si è cercato di confutare attraverso la valorizzazione dello schema del collegamento negoziale necessario, che, anche da questo punto di vista, mostra tutta la sua utilità sul piano teorico e pratico).

Eppure, nonostante alcune ovvie difficoltà, non pare che la qualità di lavoratore intermittente sia radicalmente incompatibile con l'esercizio dell'elettorato attivo. Sul piano sistematico si deve quantomeno riconoscere al lavoratore temporaneo il diritto a partecipare alle elezioni del rappresentante per la sicurezza dei lavoratori di cui all'articolo 18 del D.Lgs. n. 626/1994, posto che "il rappresentante per la sicurezza è eletto direttamente dai lavoratori *al loro interno*", senza che sia richiesto dalla legge un vincolo giuridico di subordinazione nei confronti dell'utilizzatore della prestazione lavorativa.

In ogni caso si deve comunque rilevare come i diritti sindacali di cui all'articolo 7 della Legge n. 196/1997 paiono assumere un significativo grado di effettività solo se rapportati agli interessi collettivi della forza-lavoro stabile dell'impresa utilizzatrice. Il comma 4 dell'articolo 7 impone infatti all'impresa utilizzatrice di comunicare alla rappresentanza sindacale unitaria, ovvero alle rappresentanze aziendali e, in mancanza alle associazioni territoriali di categoria aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale il numero ed i motivi del ricorso al lavoro temporaneo prima del contratto di fornitura, nonché, ogni dodici mesi, il numero ed i motivi dei contratti di fornitura di lavoro temporaneo, la durata degli stesso, il numero e la qualifica dei lavoratori interessati (26). Come già sostenuto in altra sede (Tiraboschi M., 1996) per risolvere i delicati problemi di rappresentanza degli interessi collettivi della forza-lavoro temporanea, senza che questo si traduca in tensioni e antagonismi tra forza-lavoro precaria e forza-lavoro stabile, non si può oggi più prescindere dal nodo della "partecipazione": non si può infatti non concordare con chi, di fronte alla "mutazione genetica che (...) sta subendo il fattore 'lavoro', sul piano dei contenuti quanto delle modalità di esecuzione (nonché delle stesse tipologie contrattuali utilizzabili)" sollecita "un corrispondente processo di cambiamento e adattamento dell'azione sindacale, nell'esercizio della sua funzione di tutela degli interessi dei lavoratori (...) e l'apertura verso modelli di tipo partecipativo" (Carabelli U., 1996, pp. 25-26). Con riferimento al lavoro intermittente tramite agenzia, la ricerca di adeguati canali di comunicazione tra piano individuale e piano collettivo non può limitarsi ai soli profili tradizionali relativi all'esercizio dei diritti sindacali ovvero all'accesso di tali lavoratori alle funzioni rappresentative in azienda, ma deve spingersi ben oltre nella ricerca e nella sperimentazione di nuove forme di rappresentanza ed emersione di interessi per così dire disorganizzati.

#### note

installazione di impianti del 13 settembre 1994; l'Allegato 8, punto 1, del C.c.n.l. addetti all'industria metalmeccanica privata e di installazione di impianti del 5 luglio 1994; l'art. 3, punto 9, del C.c.n.l. legno, sughero, mobile, arredamento, boschivi e forestali del 30 gennaio 1995; all'art. 9, sez. I, cap. II, del C.c.n.l. tessili-abbigliamento del 1° luglio 1995; all'art. 63, punto 6, del verbale di accordo per l'industria alimentare del 6 luglio 1995; etc.

(25) Sul presupposto, invero auspicabile, che le parti sociali provvedano quanto prima a fornire una disciplina delle forme di partecipazione dei lavoratori intermittenti ai meccanismi di rappresentanza aziendali.

(26) L'obbligo di comunicare alle rappresentanze sindacali i motivi del ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo rende del tutto irrilevante la mancata previsione, pure prevista nel testo originario del disegno di legge, dell'obbligo di indicare nel contratto di fornitura di motivi del ricorso a prestazioni di lavoro temporaneo in modo da consentire alla direzione provinciale del lavoro di verificare la legittimità della fornitura. Mentre la Direzione provinciale del lavoro si sarebbe realisticamente limitata ad un mero controllo burocratico-formale, la comunicazione alle rappresentanze sindacali rende invece maggiormente incisivo ed efficace il controllo non solo sulla legittimità sostanziale, ma anche sulla "opportunità" o "convenienza" di tale fornitura sul piano delle relazioni sindacali in azienda. Sul piano teorico-sistematico resta peraltro da rilevare che i motivi del ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo di cui al contratto di fornitura risultano implicitamente (ma inequivocabilmente) dal collegamento negoziale con il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo.

- AA.VV.** (1992), *Il "lavoro intermittente tramite agenzia"*, Ricerca a cura dell'ALAR con contributi di Spagnuolo Vigorita L., Tiraboschi M., Scarpelli F., Liso F., Arrigo G., Weyand J., Bousez F., Roman de la Torre M.D., in *q. Rivista*, n. 1, p. 77 e ss.
- AA.VV.** (1996), *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda*, Atti del convegno AISRI, Milano, 20 novembre 1995, contributi di Amato F., Carabelli U., de Angelis L., Ferraro G., Ghezzi G., Liebman S., Pelaggi L., Tosi P., in *q. Rivista*, n. 1, p. 3 e ss.
- Alouet C.** (1989), *Un esempio francese: la tipizzazione del lavoro intermittente*, in Pedrazzoli M., *Lavoro subordinato e dintorni*, Bologna.
- Bianca C.M.** (1993), *Diritto civile*, Milano.
- Camera dei deputati (1997), *Norme in materia di promozione dell'occupazione (A.C. 3468) - Iter Senato*, XIII Legislatura, n. 296/1, marzo 1997.
- Carabelli U.** (1996), *Le r.s.a. dopo il referendum, tra vincoli comunitari e prospettive di partecipazione*, in *q. Rivista*, n. 1, p. 21 e ss.
- Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T.** (1992), *Diritto al lavoro. 2. Il rapporto di lavoro subordinato*, Torino.
- Carnelutti F.** (1961), *Contratto di lavoro subordinato altrui*, in *RDC*, I, p. 503 e s.
- Caruso B.** (1992), *Rappresentanza sindacale e consenso*, Milano.
- Corazza L.** (1997), *Appunti in tema di obbligazioni solidali e rapporti di lavoro*, in *RIDL*, I, p. 77 e ss.
- D'Antona M.** (1990), *Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro*, in *DLRI*, p. 529 e ss.
- D'Imperio G.** (1997), *Il lavoro interinale. Commento alla L. 24 giugno 1997, n. 196*, Napoli.
- De Luca Tamajo R.** (1995), *Riflessioni intorno alle prospettive di legalizzazione del lavoro interinale*, in *RIDL*, I, p. 417 e ss.
- De Nova G.** (1994), *Recesso e risoluzione nei contratti. Appunti da una ricerca*, in De Nova G., *Recesso e risoluzione nei contratti*, Milano, 1994, p. 153 e ss.
- De Simone G.** (1995), *Titolarità dei rapporti di lavoro e regole di trasparenza. Interposizione, imprese di gruppo, lavoro interinale*, Milano.
- Di Majo A.** (1995), *Istituzioni di diritto privato*, in Bessone G. (a cura di), Torino, p. 578 e ss.
- Düwelf F.J.** (1997), *Deregulierung der Arbeitnehmerüberlassung*, in *AuA*, 1 agosto 1997, p. 253 e ss.
- Ferraro G.** (1990), *La delegificazione nel diritto del lavoro italiano*, in D'Antona M. (a cura di), *Politiche di flessibilità e mutamenti del diritto del lavoro*, Napoli, p. 149 e ss.
- Gazzoni F.** (1993), *Manuale di diritto privato*, Napoli.
- Ghezzi G.** (1995), *Proposte per un « Testo Unico » in tema di mercato del lavoro*, in *LG*, p. 221 e ss.
- Grandi M.** (1972), *Le modificazioni del rapporto di lavoro. Le modificazioni soggettive*, Milano.
- Guaglione L.** (1990), *La disciplina degli appalti introaziendali e il contenuto della obbligazione solidale*, in *Quaderni ALAR*, Milano, p. 121 e ss.
- Javillier J.C., Neal A., Weiss M., Saloheimo N., Runggaldier U., Tinhofer A.** (1996), *Lavoro atipico/temporaneo e tutela della salute: la trasposizione della Direttiva n. 91/383/CEE in Francia, Regno Unito, Germania, Finlandia e Austria*, in *q. Rivista*, n. 3, p. 35 e ss.
- Lassandari A.** (1997), *Prime note sul lavoro temporaneo*, in *LG*, p. 709 e ss.
- Leccese V., Pinto V.** (1997), *Il lavoro interinale in Italia*, in *LI*, n. 7, p. 9 e ss.
- Lenz E.A.** (1994), *Co-Employment. Employer Liability Issues in Staffing Services Arrangements*, National Association of Temporary Services, Law and Public Policy Series.
- Loy G.** (1989), *Riflessioni su specialità, tipo e sottotipo nel lavoro subordinato*, in Pedrazzoli M. (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni*, Bologna, p. 51 e ss.
- Maresca A.** (1997), *Norme sperimentali già piene di vincoli*, in *Il Sole-24 Ore*, 19 giugno 1997.
- Mazzotta O.** (1993), *Requiem per un decreto: su una ipotesi di regolazione del lavoro temporaneo*, in *RIDL*, I, p. 210 e ss.
- Mazzotta O.** (1994), *Il lavoro subordinato fra codice e leggi speciali*, in Mazzotta O., *Diritto del lavoro e diritto civile. I temi di un dialogo*, Torino, p. 53 e ss.
- Miscione M.** (1997), *Il lavoro interinale fra contratto di lavoro e contratto di fornitura*, in *DPL*, n. 30, p. 2071 e ss.
- Napoli M.** (1995), *Contratto e rapporti di lavoro, oggi*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto*, Scritti in onore di L. Mengoni, Milano, p. 1057.
- Pedrazzoli M.** (1985), *Democrazia industriale e subordinazione*, Milano.
- Pedrazzoli M.** (1996), *Forme giuridiche del lavoro e mutamenti della struttura sociale*, in Biagi M., Suwa Y. (a cura di), *Il diritto dei disoccupati*, Studi in onore di K. Yamaguchi, Milano, p. 293 e ss.
- Rapporto sulla esperienza applicativa della Legge sulla cessione professionale di manodopera del Governo Federale tedesco (1992), in *BT-DS*, 1992, 12/3180, p. 9 e ss.
- Roccella M.** (1990), *Art. 2097 c.c. (Durata del contratto di lavoro)*, in *Commentario al Codice Civile* diretto di Piero Schlesinger, Milano, p. 73 e ss.
- Rodríguez-Piñero Royo M.** (1992), *Cesión de trabajadores y empresas de trabajo temporal*, Madrid.
- Sacco R.** (1994), *La qualificazione*, in Sacco R., De Nova G., *Obbligazioni e contratti*, Trattato di Diritto privati a cura di Pietro Rescigno, Torino, vol. 10.
- Schüren P.** (1994), *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*, München.
- Scognamiglio R.** (1996a ma 1968), *Considerazioni sulla responsabilità dei padroni e dei committenti*, in Scognamiglio R., *Scritti Giuridici*, Padova, vol. 1, *Scritti di diritto civile*, p. 463 e ss.
- Scognamiglio R.** (1996b ma 1960), *Collegamento nego-*

**Lavoro intermittente tramite agenzia: il caso italiano**  
Michele Tiraboschi

#### Bibliografia

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso italiano**

Michele Tiraboschi

**Bibliografia**

ziale, in Scognamiglio R., *Scritti Giuridici*, Padova, vol. 1, *Scritti di diritto civile*, p. 119 e ss.

**Siau B.** (1996), *Le travail temporaire en droit comparé européen et international*, L.G.D.J., Paris.

**Spagnuolo Vigorita L.** (1992), *Note sul "lavoro intermittente tramite agenzia"*, in *q. Rivista*, n. 1, p. 77 e ss.

**Stolfa F.** (1997), *Lavoro interinale, pubbliche amministrazioni e obblighi di sicurezza*, in *ISL*.

**Tiraboschi M.** (1997a), *I soggetti abilitati all'attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *DPL*, n. 33, p. 2333 e ss.

**Tiraboschi M.** (1997b), *Salute e sicurezza dei lavoratori temporanei: l'anomalia del caso italiano*, in *DPL*, 1997, p. 1284 e ss.

**Tiraboschi M.** (1996a), *Lavoro atipico e rappresentanza degli interessi*, in Biagi M., Suwa Y. (a cura di), *Il diritto dei disoccupati*, Studi in onore di K. Yamaguchi, Milano, e ora in *ADL*, 1997, p. 231 e ss.

**Tiraboschi M.** (1996b), *Autonomia, subordinazione e contratti di lavoro sui generis: un recente revirement della giurisprudenza inglese?*, in *q. Rivista*, n. 2, p. 153 e ss.

**Tiraboschi M.** (1995), *Evoluzione storica e attuale disciplina giuridica delle "agenzie" di lavoro temporaneo in Giappone: un inventario critico ed alcuni elementi di riflessione per il caso italiano*, in *q. Rivista*, n. 1, p. 81 e ss.

**Tiraboschi M.** (1994a), *"Agenzie" di servizi, cooperative di produzione e lavoro e pratiche interpositive nella fornitura di mere prestazioni di lavoro*, in *LG*, 1994, p. 559 e ss.

**Tiraboschi M.** (1994b), *Temporary Work and Employment Agency in Italy*, Collana del Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università di Modena, Modena, n. 26.

**Tiraboschi M.** (1994c), *Categorie civilistiche e recesso unilaterale: il contratto di « lavoro subordinato »*, in De Nova G., *Recesso e risoluzione nei contratti*, Milano, 1994, p. 1 e ss.

**Treu T.** (1995), *Le politiche del lavoro del Governo italiano*, in *q. Rivista*, n. 2, p. 7 e ss.

**Trimarchi P.** (1961), *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano.

**Veneziani B.** (1993), *La flessibilità del lavoro e i suoi antidoti. Un'analisi comparata*, in *DLRI*, p. 235 e ss.

**Vergari S.** (1994), *Il lavoro interinale: quale regolamentazione*, in *LG*, p. 445 e ss.

Ufficio Internazionale del Lavoro (1994), *Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento dei mercati del lavoro*, Rapporto n. 6 dell'Ufficio Internazionale del Lavoro in preparazione dell'81<sup>a</sup> Conferenza internazionale del lavoro, in *RIDL*, III, p. 183 e ss.

# Il lavoro intermittente tramite “agenzia” come *contratto di attività*. Riflessioni sul Rapport Boissonnat del 1995

Giorgia Verri

Sommario

1. Il lavoro subordinato nell'attuale contesto socio-economico del mercato del lavoro: un concetto in evoluzione. 2. La proposta di Jean Boissonnat per una tipologia contrattuale nuova: il *contrat d'activité*. 3. Il lavoro intermittente tramite agenzia: una forma di *contrat d'activité*?

## 1. Il lavoro subordinato nell'attuale contesto socio-economico del mercato del lavoro: un concetto in evoluzione.

Nell'evoluzione del diritto del lavoro nessun altro concetto ha mantenuto nel tempo una connotazione così costante come il concetto stesso di lavoro; il termine lavoro — contratto di lavoro — ha e continua infatti ad avere il significato di lavoro subordinato e l'estensione del significato è così ampia che vale a caratterizzare tutto il diritto del lavoro come un diritto del lavoro subordinato (Javillier J.-C., 1993, p. 18). Ma il concetto di lavoro non può, in particolar modo alla luce delle trasformazioni in atto nell'assetto economico e sociale del sistema produttivo, essere ridotto alla forma storica particolare che esso ha assunto nella società industriale del XIX secolo, il lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato. Quella del lavoro subordinato a tempo pieno è solamente una tappa della lunga evoluzione del lavoro, tappa nella quale, per la prima volta, il lavoro ha potuto essere concepito come una libertà inerente a ciascuno, una libertà individuale e non più un obbligo riservato alle classi inferiori della società (Supiot A., 1993, p. 718) (1). Questa prima tappa resta necessariamente legata all'epoca e al substrato culturale in cui essa si inserisce: una nozione di lavoro astratto, lavoro inteso come oggetto di negoziazione e un sistema industriale basato su modelli di produzione taylor-fordisti. In un tale contesto il contratto di lavoro subordinato adempie alla propria peculiare funzione, la garanzia dei diritti della persona all'interno della prestazione lavorativa, ma contribuisce anche a forgiare una concezione puramente astratta e commerciale di lavoro e di contratto di lavoro, oggi sorpassata dalla storia e dall'evoluzione della società.

La Commissione di esperti presieduta da Jean Boissonnat, nel suo Rapporto annuale al *Commissariat général du plan*, ha condotto nel 1995 una riflessione prospettica sull'evoluzione futura del lavoro e dell'impiego in Francia dal titolo *Le travail dans vingt ans*, il cui filo conduttore è appunto la ricerca di una nuova “via” all'impiego che, partendo dalle posizioni raggiunte dal contratto di lavoro subordinato, conduca la società di fine millennio al raggiungimento del pieno impiego, del lavoro per tutti.

note

(1) “Il lavoro *economico* è una invenzione recente, che si può con precisione datare in concomitanza con l'avvento della Rivoluzione Francese e la nascita del capitalismo. Liberando gli uomini dalla dipendenza collegata al loro *status*, la Rivoluzione libera allo stesso tempo forze di lavoro suscettibili di essere acquistate” (Linhart D., 1997, p. 237). “Il lavoro è il nuovo rapporto sociale che struttura la società. In questo, in quanto lavoro-merce che permette lo scambio di beni, esso risponde a un bisogno e costituisce una soluzione” (Méda D., 1995, p. 73).

Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso francese  
Giorgia Verri

Il Rapporto della Commissione parte da un'affermazione: "non è il lavoro che manca. Siamo noi che manchiamo di intuito per comprendere che esso sta cambiando radicalmente e di immaginazione per organizzarlo diversamente" (Boissonnat J., 1995, p. 9). Partendo dalla constatazione di un allargamento della nozione di lavoro (del suo contenuto e del suo tempo in particolare) e dall'individuazione delle nuove condizioni generali di efficacia economica la Commissione delinea quindi una nuova tipologia contrattuale ad organizzazione della relazione di lavoro, di completamento ed allo stesso tempo superamento delle tradizionali forme contrattuali di impiego, in un quadro giuridico sensibilmente allargato. I cambiamenti in atto nell'assetto produttivo e organizzativo dell'economia attuale sono numerosi e convergenti verso una necessaria diversa gestione delle risorse umane. La tradizionale funzione di produzione del lavoro — la produzione di ricchezza — ha registrato negli ultimi vent'anni un significativo spostamento dal settore primario e secondario al settore terziario: i servizi e l'attività di commercializzazione costituivano nel 1974 in Francia il 56,6 per cento della produzione, contro il 68,2 per cento del 1991 (Fonte: OCDE). Conseguentemente, i modelli di produzione taylor-fordisti del secolo che si sta concludendo lasciano il posto a modelli di produzione "snella" (Womack J.P., Jones D.T., Roos D., 1991): il lavoratore "fra vent'anni" ha davanti a sé un interlocutore nuovo, il cliente sia esterno che interno all'impresa, e questo richiede una nuova organizzazione dei modelli di produzione industriale e di gestione dei servizi. La nuova impresa cioè, cliente, datore e committente al tempo stesso, dovrà essere "reattiva, flessibile, integrata e comunicativa" (Boissonnat J., 1995, p. 76): reattiva nel rispondere rapidamente alle fluttuazioni qualitative e quantitative della domanda, flessibile nella gestione delle proprie risorse, umane e materiali, integrata nell'organizzazione delle diverse fasi produttive e nell'ottenimento di sinergie organizzative e il più comunicativa possibile.

La rivoluzione in atto nel sistema produttivo e organizzativo comporta una sempre più spiccata "personalizzazione" della prestazione lavorativa: ciascun lavoratore, quale che sia il proprio statuto o il proprio livello di qualificazione, è chiamato a dare prova delle proprie competenze, ad assumersi delle responsabilità, a comunicare, a elaborare progetti e a partecipare ad una sorta di intelligenza collettiva del lavoro (Accornero A., 1997, p. 130). A lato delle relazioni di impiego classico fondate sul diritto del lavoro emergono allora altre forme di contratto, in cui un contratto di tipo commerciale tende a sostituirsi al contratto di lavoro subordinato: non più datore e dipendente, ma due parti che negoziano, in condizioni di parità, un contratto che regoli la loro relazione. Il nuovo assetto produttivo opera così una riconfigurazione degli assetti organizzativi aziendali: al centro ideale dell'organico d'impresa, prendendo a prestito la terminologia tipica delle relazioni industriali giapponesi, i *core workers*, i lavoratori che hanno una relazione di impiego stabile sotto forma di contratto di lavoro a tempo indeterminato; ai margini dell'organizzazione aziendale, ma in una posizione sempre più strategica e adattata alla nuova produzione flessibile, i *peripheral workers*, lavoratori con contratto a tempo determinato, lavoratori temporanei, stagisti, collaboratori esterni all'impresa, prestatori di servizi e lavoratori autonomi.

In una tale configurazione, nella quale ai lavoratori viene concessa una parte sempre crescente di iniziativa e di responsabilità in un numero crescente di mansioni, la subordinazione, riconosce giustamente la Commissione, non costituisce più un criterio giuridico adatto ad abbracciare la diversità delle situazioni lavorative che una persona può svolgere nel corso della sua vita (Boissonnat J., 1995, p. 89).

In primo luogo il legame di subordinazione, criterio distintivo del rapporto di lavoro "tradizionale", perde importanza nei nuovi sistemi di determinazione delle mansioni e di organizzazione del lavoro, mentre si attenua progressivamente il tradizionale carattere di indipendenza dei lavoratori autonomi a favore di una subordinazione sostanziale, se non formale, nei confronti delle imprese presso le quali essi sono chiamati ad operare. Parallelamente, l'ineguaglianza giuridica sancita fra i lavoratori dal legame di subordinazione, spesso, non corrisponde ad una reale disuguaglianza di conoscenze e competenze professionali fra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi (Supiot A., 1993, p. 719).

In secondo luogo l'obbligazione di mezzi oggetto del contratto di lavoro subordinato, e cioè l'attività di produzione misurabile in ore lavorative, amplia la propria nozione fino ad assumere la configurazione di un'obbligazione di risultato, non molto distante dall'oggetto del lavoro autonomo; il tempo individuale di lavoro coincide sempre meno con il tempo collettivo di lavoro e tende a diventare un tempo di lavoro diffuso ed allargato, che

oltrepassa i limiti della regolamentazione tradizionale e collettiva delle relazioni di lavoro (2).

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso francese**  
Giorgia Verri

## 2. La proposta di Jean Boissonnat per una tipologia contrattuale nuova: il *contrat d'activité*.

Di fronte a tali rigidità del rapporto di lavoro tradizionale la Commissione *Boissonnat* formula una proposta fortemente innovativa: la creazione di un quadro giuridico ed istituzionale nuovo della relazione di lavoro quale soluzione per il superamento di una disoccupazione sempre più strutturale, e che realizzi nel contempo una distribuzione efficace e flessibile del lavoro disponibile e del tempo di lavoro.

Sul presupposto che il rapporto lavoro-impiego non possa trasformarsi indipendentemente dalle evoluzioni che caratterizzano o caratterizzeranno lo scenario economico, politico e sociale, nazionale e internazionale, vengono perciò avanzate una serie di proposte in materia di azione economica in campo internazionale, di organizzazione e sviluppo delle imprese produttrici di beni e servizi, di politiche di formazione e educazione, di nuova gestione del tempo di lavoro, di riformulazione della relazione di impiego e di nuova costruzione del sistema di relazioni sociali,

In ambito comunitario ed internazionale la parola chiave sarà “cooperazione”; la trasformazione profonda che anima il capitalismo mondiale è un processo irreversibile, al quale la Francia (oggetto specifico dello studio della Commissione, ma in una prospettiva tale da rendere l'intera analisi applicabile analogicamente anche agli altri Paesi dell'Unione europea) deve prender parte per evitare l'isolamento economico e politico; lo spazio economico europeo deve essere consolidato attraverso il passaggio alla moneta unica e la diminuzione dei tassi di interesse al fine di costruire uno scenario stabile nel lungo periodo e in tal modo favorevole all'allargamento e alla riformulazione del quadro giuridico del rapporto di lavoro. In un contesto di apertura internazionale le imprese francesi dovranno accrescere la loro competitività rimodulando i propri modelli organizzativi e scommettendo sull'innovazione; ciò significherà rafforzare in modo significativo i propri rapporti con l'ambiente esterno tramite lo sviluppo di reti territoriali che mettano in relazione l'impresa con agenti economici diversi e complementari tanto per modalità di intervento sulla scena economica che per campo di competenza (grandi imprese e imprese fornitrici o imprese appaltatrici). Le reti territoriali così delineate appaiono come elementi idonei alla formulazione di progetti di medio e lungo termine ed alla creazione ed utilizzazione di risorse nuove in una dinamica di sviluppo locale, allo stesso tempo endogeno ed aperto verso l'ambiente internazionale, e di creazione di nuove attività.

Nel futuro del lavoro, prosegue il *Rapport Boissonnat*, “sarà naturale passare dallo statuto di lavoratore allo statuto di imprenditore per ritornare, eventualmente, allo statuto di lavoratore”. Il sistema educativo e formativo dovrà essere di conseguenza adeguato ad un obiettivo così ambizioso: non più una divisione netta tra periodi di scolarità obbligatoria e secondaria e periodi di lavoro, ma un'alternanza continua, durante tutta la vita, di periodi di lavoro, di formazione professionale e di formazione culturale personale. Allo stesso modo in cui sarà possibile diventare imprenditore per poi ritornare lavoratore, dovrà essere possibile, nello scenario futuro ipotizzato dagli esperti del *Rapport Boissonnat*, alternare senza difficoltà nel proprio percorso professionale periodi di formazione ed attività lavorativa vera e propria; per far questo dovrà essere creata una vera e propria alternanza interattiva fra impresa e centro di formazione, la cui regolamentazione avverrà su base contrattuale e nella quale, con un procedimento inverso rispetto all'attuale prassi di inviare studenti in *stage* di lavoro presso le imprese, sia prevista l'assunzione del lavoratore in formazione da parte dell'impresa (o da una rete territoriale di imprese) con un contratto di lavoro di tipo normale che includa periodi di formazione professionale socialmente ricono-

note

(2) L'analisi di Jean Boissonnat relativa all'allargamento della nozione di tempo di lavoro si ricollega alla secolare tendenza alla riduzione della durata del lavoro, tendenza che, non operando più in una organizzazione taylorista del lavoro, nella quale questa sarebbe avvenuta tramite una diminuzione della durata settimanale o giornaliera, richiede oggi la fissazione di obiettivi di durata media annua (il *Rapport Boissonnat* propone la riduzione della durata media annua dalle 1650 ore odierne a 1500 ore), all'interno dei quali operare ogni sorta di adattamento specifico su base contrattuale. La riduzione dell'orario di lavoro viene vista dagli estensori della relazione al *Commissariat général du plan* nell'ottica non di una rimodulazione imposta da una disoccupazione crescente e sempre più strutturale, ma in funzione di una politica di “tempo scelto” che consenta ad un numero sempre maggiore di persone di beneficiare della funzione di inserimento sociale.

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso francese**  
Giorgia Verri

sciuti. L'obiettivo è che ogni studente, al termine del proprio percorso scolastico obbligatorio, trovi un'impresa disposta ad assumerlo come "apprendista" o "principiante" ed organizzzi con lui un percorso che associ ed equipari per quanto riguarda trattamento retributivo e previdenziale lavoro qualificato (e qualificante) e formazione professionale specifica.

Allargare la nozione di lavoro per ricomprendervi modalità e tecnologie nuove, bisogni differenziati e personalizzati, modalità individuali di gestione ed allocazione del tempo di lavoro e del tempo personale, fondere attività lavorativa ed attività formativa e raggiungere nel contempo gli *standards* di dinamismo e flessibilità delle imprese, tutto ciò richiede una riorganizzazione radicale del sistema giuridico e legale del rapporto di lavoro.

"Non esiste vento favorevole per la nave che non conosce il proprio porto". L'aforisma di Seneca, citato da Boissonnat ad apertura del *Rapport*, indica la metodologia operativa da adottare per una politica sociale efficace ed equa: un allargamento prima della nozione di lavoro, per ricomprendere bisogni, finalità, priorità e tempi nuovi, e una conseguente ridefinizione di contratto di lavoro e riorganizzazione del modello di relazioni industriali.

A tal fine la Commissione propone la creazione di una forma giuridica nuova, il contratto di attività. La nuova relazione di lavoro, senza sopprimere la tradizionale categoria di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato ma al contrario coordinandosi con essa, si appoggia su una rappresentazione nuova e rinnovata del lavoro fondata sull'assunzione, da parte del diritto sociale, delle nuove tecnologie e modalità organizzative e socio-produttive. Struttura portante del *contrat d'activité* è l'allargamento del quadro organizzativo della relazione di lavoro relativamente all'oggetto (l'attività produttiva nelle diverse forme), alla durata (la pluriannualità) e all'ambito della responsabilità sociale (non più un solo datore di lavoro ma una rete di diverse imprese responsabili per il lavoratore).

L'oggetto della relazione di lavoro viene allargato fino a ricomprendere in esso diverse forme giuridiche; l'obiettivo è delineare un itinerario professionale personalizzato per ogni lavoratore, in cui si alternino diverse forme di lavoro, formazione, attività associativa, attività autonoma conforme agli interessi del collettivo di imprese, oltre ad un periodo minimo durante il quale il contratto di attività coincide con un contratto di lavoro tradizionale, il contratto di lavoro a tempo pieno. Il contratto di attività avrà così il merito, se realizzato, di fornire al lavoratore (che il *Rapport Boissonnat* definisce *actif*, soggetto attivo della relazione contrattuale) la garanzia di un reddito costante e della copertura sociale durante tutta la durata, pluriennale, del contratto d'attività stesso, e non soltanto durante lo svolgimento di un'attività direttamente produttiva; esso assicurerà nel contempo alla rete (distrettuale o territoriale) di imprese controparte della relazione contrattuale di organizzare la mobilità dei lavoratori con contratto di attività nel modo più conforme agli interessi delle singole imprese e/o della rete stessa, l'alleggerimento e la semplificazione dei tradizionali oneri e dei costi opportunità a carico del datore di lavoro in materia di accesso alla formazione e soprattutto di licenziamenti e la mutua assunzione da parte di tutte le imprese della rete territoriale dei contribuiti e oneri sociali relativi all'attivo.

L'allargamento della dimensione temporale del contratto di lavoro, attuato tramite una dilatazione della nozione di tempo lavorativo fino a ricomprendere in esso, oltre al lavoro direttamente produttivo, il tempo di formazione, il tempo dedicato ad attività di utilità economica e sociale e il tempo durante il quale il lavoratore è mantenuto a disposizione, può così rendere attuabile la divisione e la retribuzione del tempo di lavoro in funzione di una concezione evoluta di tempo di lavoro, nella quale questo viene co-deciso da datore di lavoro e lavoratore e non semplicemente previsto dai contratti collettivi.

Il contratto d'attività rimane in ogni caso espressione di un rapporto a carattere sinallagmatico, nel quale si contrappongono due parti e nel quale vengono elencati diritti e doveri dell'una e dell'altra. In relazione ai rapporti intercorrenti fra i soggetti della relazione però, la proposta della Commissione guidata da Jean Boissonnat è ancora più forte, in quanto si richiede che il contratto d'attività stabilisca una relazione contrattuale tra i soggetti attivi della relazione o i loro rappresentanti e "un collettivo di soggetti responsabili economicamente e socialmente composto da un raggruppamento di imprese liberamente costituito": il lavoratore si trova quindi a concludere il proprio contratto di lavoro non con il soggetto presso il quale svolgerà la propria prestazione lavorativa, ma con un raggruppamento di imprese dotato di personalità giuridica al quale è attribuita la responsabilità sociale relativa allo *status* giuridico del lavoratore. Sarà il contratto di attività, poi, a determinare quanta parte del proprio tempo di lavoro il lavoratore dovrà trascorrere presso una specifica impresa, o presso un ente di formazione o di pubblica utilità facenti parte del raggruppamento.

mento, oppure in che tempi e con quali modalità il soggetto attivo potrà organizzare una propria attività autonoma.

Il raggruppamento di imprese sarà essenzialmente una rete territoriale, un distretto, ma nulla impedisce, secondo lo schema avanzato da Boissonnat, che esso assuma una configurazione settoriale o professionale; in ogni caso, solo oggetto della rete di imprese, pubbliche o private, dovrà essere l'assunzione delle responsabilità sociali relative al contratto d'attività stipulato con il soggetto attivo. I vantaggi per le imprese che decideranno di aderire ad un raggruppamento di questo genere sono concordanti con i nuovi metodi organizzativi e di gestione del personale: flessibilità nella gestione della manodopera, maggiore motivazione e preparazione del personale, reattività delle competenze all'interno delle imprese.

L'innovazione introdotta dal contratto d'attività è ancor più forte se si pensa che non solo l'oggetto della relazione è allargato ad una pluralità di attività diverse dalla concezione tradizionale di lavoro, ma viene rotta qui per la prima volta la tradizionale unicità del datore di lavoro; non più un unico soggetto responsabile civilmente e penalmente per il lavoratore, ma una molteplicità di imprese, pubbliche o private, che si assumono la responsabilità economica, finanziaria e sociale relativa a determinati aspetti del contratto di lavoro (formazione, assistenza per lo sviluppo di determinate attività, versamento delle somme sostitutive della retribuzione, o somme diverse di sostegno all'occupazione), aspetti che costituiscono per le imprese della rete esternalità positive quantificate tramite appunto il riconoscimento di una responsabilità "diffusa" a carico delle imprese della collettività, mentre a carico dell'impresa in quel momento datore di lavoro tradizionale dell'attivo permane la responsabilità in materia di retribuzione correlata alla prestazione lavorativa diretta e relativa contribuzione sociale.

Il contratto d'attività, nella formulazione proposta da Boissonnat, condurrebbe inoltre ad una equiparazione sostanziale di diversi regimi giuridici; del regime di lavoratore autonomo e subordinato in primo luogo, sul presupposto della sostanziale convergenza dei caratteri di indipendenza organizzativa e responsabilità nell'una e nell'altra fattispecie. L'equiparazione dei due statuti avverrebbe attraverso l'unificazione dei regimi di previdenza sociale, o perlomeno attraverso la semplificazione delle procedure di passaggio da uno all'altro, e tramite la previsione di forme di responsabilità sociale a carico dei committenti di opere e servizi dei lavoratori autonomi, sul modello della responsabilità civile e penale che già il *Code du travail* prevede a carico delle imprese utilizzatrici nel rapporto di lavoro temporaneo.

In secondo luogo, il contratto d'attività presupporrebbe l'assimilazione fra il concetto di lavoro produttivo e formazione professionale. Boissonnat parte dalla considerazione che, in un orizzonte temporale a lungo termine, la formazione professionale continua per tutta la vita lavorativa del soggetto attivo si rivelerà indispensabile all'ottenimento e al mantenimento di qualsiasi attività lavorativa realizzante e produttiva, per sostenere la necessità di inglobare nel concetto giuridico di lavoro anche la formazione professionale continua e derivarne così numerose conseguenze sul piano contrattuale. L'equiparazione dei due tempi di lavoro condurrebbe così alla superfluità di differenziazioni retributive e contributive fra tempo di lavoro produttivo e tempo di formazione o differenziazioni in tal senso fra livelli diversi di formazione, a seconda che essi si inseriscano nel contesto di una relazione contrattuale di lavoro o al di fuori di questa o delle prospettive di inserimento o meno al termine del periodo di formazione; in questo modo, non soltanto si semplifica il meccanismo retributivo e contributivo dell'intero mercato del lavoro, ma si incentiva la mobilità e l'integrazione dei disoccupati, ai quali il periodo di formazione offre, se inserito nel contesto di un contratto di attività, la possibilità di accedere automaticamente allo statuto sociale di lavoratore e di venire inserito in un contratto di lavoro produttivo presso una delle attività del raggruppamento.

Quali i vantaggi per le imprese della rete territoriale? L'accesso a competenze personalizzate, facilitanti la mobilità e la flessibilità all'interno della rete stessa, piuttosto che a competenze allineate solamente ad un sistema educativo *standard*, non più in grado di formare i giovani lavoratori ad attività personalizzate e poliedriche.

Il costo di gestione delle reti di "co-attività", come queste sono definite dallo stesso autore (Boissonnat J., 1995, p. 304), sarà sopportato sia dalla collettività, attraverso un'imposizione generale sul reddito, che dal finanziamento pubblico dello Stato e degli enti territoriali; a tale costo sarà però possibile contrapporre il notevole risparmio che deriverà alla collettività dall'abrogazione dei complessi meccanismi di sostegno all'occupazione costituiti dagli attuali dispositivi di formazione professionale, di mobilità, dai contratti in alternanza, dai

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso francese**  
Giorgia Verri

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso francese**  
Giorgia Verri

contratti di solidarietà, dai congedi individuali di formazione e di inserimento, e dai sussidi di integrazione.

La creazione di un *contrat d'activité* è finalizzata al raggiungimento di tre obiettivi: in primo luogo, la concretizzazione da parte del diritto del lavoro del passaggio progressivo dal concetto di "lavoro merce" o "lavoro astratto" quantificabile in ore lavorative al concetto di "lavoro concreto" o "lavoro globale", secondo l'espressione utilizzata da Supiot (Supiot A., 1993, p. 716); "lavoro concreto" come lavoro che esprima la personalità del lavoratore accrescendone l'autonomia e la responsabilità, fonte di ricchezza non quantificabile in retribuzione oraria, "la cui sostanza e modalità d'esecuzione si inscrivano in un ambito di attività, di tempi e relazioni professionali allargate" (Boissonnat J., 1995, p. 281) e che preveda la compenetrazione di tempi di produzione e tempi di comunicazione, di informazione e formazione. In secondo luogo, soddisfare le mutate aspettative ed esigenze della società del futuro; aspettative di autonomia e mobilità da attuare tramite la predisposizione di itinerari professionali personalizzati e di una nozione di mobilità che non sia sintomo di precarietà ed esclusione ma di flessibilità organizzativa. Infine, fornire al sistema produttivo le capacità di adattamento richieste dal mutato contesto economico-produttivo: reattività alle evoluzioni quali-quantitative della domanda, gestione previsionale delle competenze individuali e formazione continua delle risorse umane al fine di attuare l'auspicata flessibilità interna.

La portata della proposta della Commissione presieduta da Jean Boissonnat risiede nella logica nuova con cui il contratto di attività si inserisce nella strutturazione delle relazioni industriali; esso si propone come "un contratto di rete e di azione nel medio e lungo termine", con il duplice obiettivo di introdurre strategie di sviluppo della competitività delle imprese basate sulla cooperazione degli attori del sistema economico, sociale ed istituzionale che permettano di ottimizzare l'utilizzazione delle risorse umane attraverso la mutua assunzione degli oneri sociali. e soddisfare la domanda di autonomia degli individui attraverso l'ideazione di percorsi individuali personalizzati.

Le innovazioni introdotte dal contratto d'attività sono molte e radicali; non un adattamento del diritto del lavoro alle mutate condizioni socio-economiche del XX secolo, ma una nuova fondazione di esso, la formulazione di una tipologia contrattuale che si fondi su presupposti diversi dalla semplice tutela dei diritti individuali del lavoratore quale era avvenuto per il contratto di lavoro subordinato, ma che tenga conto dell'irrinunciabile funzione di realizzazione personale della relazione lavorativa e delle mutate esigenze della società.

Il contratto d'attività non è comunque che una proposta, il lavoro di un gruppo di esperti in materia di diritto del lavoro il cui principale obiettivo, esplicitato dagli stessi autori (Priestley T., 1995, p. 958), è di suscitare un dibattito "sulla metodologia di azione della riforma sociale, allo stesso tempo criticando quella adottata fino al momento attuale e il fondamento teorico della sua ispirazione, senza per questo avanzare pretese di costruire soluzioni operative". Merito di tale proposta è in ogni caso l'aver evidenziato, pur nei toni provocatori del Rapporto francese, il superamento dell'epoca e di molte delle ragioni d'essere del lavoro subordinato "classico" e di aver richiamato l'attenzione, anche al di fuori dell'ambiente francese, sull'esistenza di forme di lavoro nuove, ai limiti o al di fuori di questo.

---

### 3. Il lavoro intermittente tramite agenzia: una forma di *contrat d'activité*?

---

Le evoluzioni del quadro giuridico del lavoro ipotizzate da Boissonnat (dalla dissociazione dello statuto di datore di lavoro dal soggetto tradizionalmente datore, alla contaminazione del tempo di lavoro contrattualmente determinato con periodi di non-lavoro, o periodi di formazione, o ancora con periodi di congedo non produttivo) trovano un significativo prodromo nei dibattiti degli esperti di diritto del lavoro agli inizi degli anni '70 in Francia all'epoca della prima diffusione e regolamentazione del lavoro intermittente tramite agenzia o lavoro temporaneo.

Le agenzie di lavoro temporaneo ponevano, per la loro funzione di impliciti, se non formali, intermediari fra domanda ed offerta di lavoro, numerosi problemi in merito alla liceità della loro attività ed alla loro compatibilità con il divieto di *marchandage* ed il principio del monopolio pubblico del collocamento, vigente in Francia dal 1953. La soluzione adottata dal legislatore francese in sede di regolamentazione dell'attività di lavoro temporaneo si indirizzò quindi, per aggirare tale ostacolo, verso la qualificazione dell'agenzia di lavoro

temporaneo come unico e legittimo datore di lavoro del lavoratore temporaneo (*Code du travail*, art. L. 124-1) e l'attribuzione all'impresa utilizzatrice della qualificazione di cliente dell'agenzia di lavoro temporaneo stessa. Ciononostante, restava indubitabile la sussistenza, in capo all'impresa utilizzatrice, di importanti e numerosi poteri tipici del datore di lavoro vero e proprio, primo fra i quali il potere di direzione, ciò che rendeva l'impresa utilizzatrice, almeno nella sostanza, co-datore o datore di fatto del lavoratore.

Inoltre, discontinuità del tempo di lavoro, assimilazione di periodi non lavorativi con periodi di lavoro, cumulo dell'anzianità lavorativa relativa a diversi contratti ai fini dell'ottenimento delle prestazioni sociali e contributive, tutto ciò ha reso, e rende, il contratto di lavoro temporaneo una forma particolare di contratto di lavoro, un contratto di lavoro "atipico" che si avvicina significativamente alla tipologia del *contrat d'activité*, se non altro per aver sperimentato e compenetrato le due proposizioni di lavoro e attività, di tempo di lavoro e tempo individuale, in un unico contratto di lavoro (per questa prospettiva v. Gaudu F., 1997, p. 119).

Il primo elemento di comparazione fra contratto di lavoro temporaneo e contratto di attività, e forse il più evidente, è la presenza, implicita in un caso, esplicita nell'altro, di una pluralità di datori di lavoro. Per quanto riguarda il rapporto di lavoro temporaneo la presenza di due datori di lavoro, vietata dalla normativa in materia di intermediazione sul mercato del lavoro, è implicitamente introdotta nel Codice del lavoro sotto forma di delega di potere direttivo dall'art. L. 124-4-6, secondo il quale "durante la durata della missione, l'utilizzatore è responsabile delle condizioni di esecuzione del lavoro come determinate dalle disposizioni legislative, regolamentari e convenzionali applicate nel luogo di lavoro". A carico dell'agenzia di lavoro temporaneo e dell'impresa utilizzatrice è quindi posta una responsabilità solidale e concorrente in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoratore temporaneo, che fa delle due imprese i soggetti formalmente responsabili per il lavoratore temporaneo in materia di prevenzione dei rischi (art. L. 124-4-6, 3° comma: "gli obblighi relativi alla medicina del lavoro sono, con modalità fissate con decreto, a carico dell'agenzia di lavoro temporaneo" e art. L. 1224-4-6, 4° comma: "qualora l'attività esercitata dal lavoratore temporaneo necessiti di una sorveglianza medica speciale ai sensi della regolamentazione relativa alla medicina del lavoro, gli obblighi corrispondenti sono a carico dell'utilizzatore") e in materia di ripartizione del costo degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali (art. L. 241-5-1: "il costo degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali... è rimesso in parte a carico dell'impresa utilizzatrice... In caso di inadempimento di quest'ultima, il costo è sopportato integralmente dal datore di lavoro"). La responsabilità solidale dell'agenzia di lavoro temporaneo e dell'impresa utilizzatrice è posta ancora in materia di retribuzione del lavoratore temporaneo: in caso di inadempimento dell'agenzia di lavoro temporaneo, l'utilizzatore è "sostituito all'agenzia di lavoro temporaneo per il pagamento delle somme ancora dovute ai lavoratori o agli istituti di previdenza sociale" (art. L. 124-8) e la stessa responsabilità ricorre anche in caso di semplice insufficienza della garanzia a coprire i versamenti ancora dovuti dal legittimo datore di lavoro dall'art. R. 124-22.

Nel contratto d'attività la presenza di più datori di lavoro, pur se unificati nel raggruppamento di imprese dotate di personalità giuridica che formalmente assumerà il lavoratore, è espressamente richiesta dagli stessi presupposti di operatività del contratto di attività, nel quale si alternano periodi di lavoro direttamente produttivo, periodi di formazione e di attività associativa e anche periodi di attività autonoma durante i quali il lavoratore non avrebbe avuto, secondo la concezione tradizionale di lavoro, alcun datore di lavoro; lo stesso Boissonnat, al momento di delineare le modalità di attuazione della co-responsabilità delle imprese del raggruppamento, indica come modello di riferimento "le tecniche di corresponsabilità delle imprese che il diritto positivo del lavoro già utilizza in alcune situazioni di co-attività e relativamente a determinati elementi dello statuto del lavoratore: la responsabilità dell'impresa utilizzatrice dei lavoratori temporanei per ciò che riguarda le condizioni di esecuzione del lavoro o la responsabilità del committente in materia di salute e sicurezza relativamente al personale delle imprese esterne che vengano ad operare sul proprio luogo di lavoro" (Boissonnat J., 1995, p. 303). In tal modo, conclude Boissonnat, non soltanto viene garantita al lavoratore, durante tutta la durata del contratto di attività, la copertura sociale, ma sarà possibile responsabilizzare in materia di gestione delle risorse umane le imprese dominanti del gruppo, anche qualora presso di esse non sia in quel momento assunto alcun lavoratore, nel caso in cui le proprie strategie economiche e finanziarie influenzino le politiche occupazionali delle altre imprese del raggruppamento.

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso francese**  
Giorgia Verri

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso francese**  
Giorgia Verri

Altro elemento di comparazione fra lavoro intermittente tramite agenzia e contratto d'attività, la presenza in entrambe le tipologie di periodi di non-lavoro e periodi di lavoro direttamente produttivo, entrambi assimilati al tempo contrattuale di lavoro.

Nell'ambito del quadro giuridico relativo al lavoro temporaneo il Legislatore francese, al fine di ricostruire una continuità occupazionale ai lavoratori temporanei, ha previsto la qualificazione di determinati periodi di inter-missione come periodi di lavoro (Kerbourc'h J.Y., 1997, p. 128). L'assimilazione è espressa quando periodi di non lavoro sono considerati come periodi di tempo contrattuale di lavoro; a norma dell'Accordo interprofessionale del 15 ottobre 1991, il lavoratore temporaneo ha la possibilità di concludere un contratto di lavoro il cui oggetto sia la formazione professionale e all'interno del quale si alternino ore di insegnamento generale e ore di missione relative agli insegnamenti ricevuti, per la durata calendariale dello *stage* di formazione. Il contratto di missione-formazione è un contratto specifico di formazione, la cui funzione è di garantire al lavoratore temporaneo il diritto alla formazione professionale pur non interrompendo le missioni da questo in corso di esecuzione; esso si basa comunque, pur essendo un contratto distinto dal contratto di lavoro temporaneo, sul presupposto che la formazione faccia parte integrante del contratto di lavoro del lavoratore temporaneo. Conferma ne è la determinazione della retribuzione di riferimento del lavoratore in formazione, pari al salario che lo stesso lavoratore avrebbe percepito se avesse effettivamente lavorato, al netto dell'indennità di fine missione e dell'indennità compensatrice di ferie retribuite (Marchand D., De Ficquelmont E., 1995, p. 341). Ancora, l'assimilazione fra periodi di lavoro produttivo e periodi di non-lavoro avviene per il caso particolare in cui il contratto di lavoro temporaneo perde il proprio oggetto pur non interrompendosi la relazione contrattuale fra agenzia di lavoro temporaneo e lavoratore. L'Accordo Manpower del 26 gennaio 1990 prevede, infatti, la possibilità che i lavoratori temporanei titolari di un mandato di rappresentanza (il delegato centrale sindacale) diventino titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, il cui oggetto non sia più lo svolgimento di compiti provvisori, missioni ai sensi dell'art. L. 124-2-1, bensì lo svolgimento delle funzioni rappresentative proprie del mandato. Il contratto ha termine, e ridiventa contratto di lavoro temporaneo, al momento della cessazione, per qualsiasi motivo, della funzione di delegato sindacale. In materia di rappresentanza del personale, poi, gli artt. L. 424-1 del Codice del lavoro per i delegati del personale, L. 434-1 per i membri del comitato d'impresa e L. 412-20 per i delegati sindacali dispongono che nelle agenzie di lavoro temporaneo le ore di delegazione utilizzate fra due missioni da un rappresentante del personale per l'esercizio del suo mandato siano considerate a tutti gli effetti ore lavorative. Per ciò che riguarda la loro retribuzione ed i relativi contributi sociali esse si presumono relative all'ultimo contratto di lavoro con l'agenzia di lavoro temporaneo.

Come nel contratto di attività proposto da Jean Boissonnat, quindi, il tempo dedicato ad attività di non-lavoro o di lavoro nella particolare accezione di attività (3), siano esse attività di formazione o di rappresentanza del personale, è assimilato al tempo *contrattuale* di lavoro; la comparazione con i sotto-contratti di formazione del *contrat d'activité* o ciò che lo stesso chiama "interpenetrazione di tempi di produzione e di tempi di comunicazione e informazione" è evidente. (Kerbourc'h J.Y., 1997, p. 132).

---

note

(3) "Il termine attività denota il lavoro indifferenziato, senza nessun'altra connotazione che quella della neutralità (nei confronti della forma giuridica adottata), neutralità che permette di ricoprire situazioni marchiate dall'eterogeneità". Così: Gaudu F. (1997), *Travail et activité*, in *DS*, n. 2/97, p. 119.

**Accornero A.** (1997), *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna.

**Alleva P.** (1994), *Flessibilità del lavoro e unità-articolazione del rapporto contrattuale*, in *Lav. Giur.*, n. 8, pp. 777-782.

**Biagi M.** (1997), *Risorse umane in cerca di un diritto*, in *Il Sole-24 ore*, n. 93, 5 aprile 1997, p. 13.

**Boissonnat J.** (1995), *Le travail dans vingt ans*, Commissariat général du plan, Doc. fr. & Ed. O. Jacob, Paris.

**Del Vecchio R.** (1996), *Nuove forme di lavoro tra subordinazione, coordinazione, autonomia*, relazione all'incontro di studio del 27 maggio 1996 del Centro nazionale studi di diritto del lavoro "Domenico Napolitano", pp. 96-99.

**Dupeyroux J.-J.** (1995), *Travail et activité sociale*, in *DS*, n. 1, pp. 24-25.

**Gaudu F.** (1995), *Du statut de l'emploi au statut de l'actif*, in *DS*, n. 6, pp. 536-54.

**Gaudu F.** (1997), *Travail et activité*, in *DS*, n. 2, pp. 119-126.

**Javillier J.-C.** (1993), *Conférences de l'OIT sur la politique sociale. L'évolution des relations professionnelles et du droit du travail dans un monde en changement*, Université de Liège.

**Kerbourc'h J.-Y.** (1997), *Le travail temporaire: une forme déjà élaborée de "contrat d'activité"*, in *DS*, n. 2, pp. 127-132.

**Linhart D.** (1997), *Travail: défaire, disent-ils*, in *Sociologie du travail*, n. 2, pp. 235-249.

**Méda D.** (1997), *Società senza lavoro: per una nuova filosofia dell'occupazione*, Feltrinelli, Milano.

**Priestley T.** (1995), *A propos du "contrat d'activité" proposé par le rapport Boissonnat*, in *DS*, n. 12, pp. 955-960.

**Supiot A.** (1993), *Le travail, liberté partagée*, in *DS*, n. 9/10, pp. 715-724.

**Treu T.** (1991), *La disciplina del lavoro temporaneo tra legge e contratto*, in *IS*, n. 11, pp. 1-5.

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia:  
il caso francese**  
Giorgia Verri

**Bibliografia**



# Regioni e politiche del lavoro nella transizione. Il caso della Legge n. 45/1996 della Regione Emilia-Romagna

*Maura Franchi (\*)*

Sommario

**1.** La Legge regionale 45/1996: quadro di riferimento e tratti salienti. **2.** La situazione occupazionale in Emilia-Romagna. **3.** Obiettivi e strumenti delle politiche del lavoro: l'inserimento dei soggetti più deboli sul mercato. **4.** Continua: il riequilibrio del mercato del lavoro e la gestione dei flussi di mobilità. **5.** Considerazioni conclusive.

## **1. La L. reg. 45/1996: quadro di riferimento e tratti salienti.**

La Legge n. 45/1996, *Misure di politica regionale del lavoro*, si colloca in una fase di transizione delle politiche del lavoro e di profonda trasformazione degli spazi assegnati alle Regioni. È in atto, infatti, un processo che porterà ad un decentramento delle funzioni amministrative in materia di governo del mercato del lavoro e che consentirà di dare vita, pure con molto ritardo rispetto ad altri paesi europei, ad una rete di nuovi servizi per l'impiego.

Il processo di decentramento istituzionale investe anche il sistema scolastico sul quale è annunciato un radicale intervento di riforma le cui linee produrranno un ulteriore intreccio tra politiche educative e politiche del lavoro. Un esempio fra gli altri è rappresentato dallo spazio assunto dall'orientamento all'interno del curriculum d'istruzione, elemento che potrà favorire la costruzione di nuovi ambiti di integrazione tra Istituti scolastici, Università, sistema delle imprese ed enti locali.

È stato di recente approvato il cosiddetto « Pacchetto Treu » *Norme in materia di promozione dell'occupazione* che si propone di introdurre — citiamo dalla relazione — elementi di “flessibilità normata” con l'obiettivo di “rimuovere gli ostacoli che hanno fin qui frenato sul versante normativo la promozione di occasioni di impiego e per contribuire, sotto tale profilo, a favorire la creazione delle condizioni per la riduzione del tasso di disoccupazione”. È in fase di avanzata definizione il testo del decreto-legge del Governo, in attuazione della « Legge Bassanini » e relativo al trasferimento alle Regioni delle competenze in materia di collocamento e di politiche del lavoro, destinato a mutare radicalmente gli spazi tradizionalmente assegnati alle Regioni. La premessa condivisibile, che pare improntare l'insieme delle azioni in corso, è che per creare occupazione sia necessario perseguire una strategia globale articolata su una pluralità di interventi, ricercando strumenti idonei a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e a promuovere nuove opportunità di impiego. L'Accordo sul lavoro, siglato dal Governo e dalle parti sociali il 24 settembre 1996 si muoveva già, peraltro, in una tale logica, tentando di collocare in una cornice organica

note

(\*) Il testo pubblicato rappresenta una rielaborazione della relazione presentata dall'A. al Convegno *Regioni e politiche del lavoro nella transizione. Il caso della Legge n. 45/1996 della Regione Emilia-Romagna* organizzato dall' AISRI in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna e la Facoltà di Economia dell'Università di Modena - Modena 11 aprile 1997.

**Regioni e politiche  
del lavoro  
nella transizione**  
Maura Franchi

obiettivi ed interventi specifici relativi alla formazione, alla ricerca ed all'innovazione, alla promozione dell'occupazione, ma anche alle politiche delle infrastrutture, alla qualificazione della domanda pubblica. L'accordo introduceva tra l'altro un riferimento potenzialmente nuovo in materia di politiche del lavoro — i contratti d'area — attraverso i quali esercitare l'utilizzo integrato delle diverse opportunità individuate e di tutti gli strumenti disponibili.

Con la Legge n. 196/1997 il Governo riprende alcuni punti del patto di settembre, con l'obiettivo di "(...) conferire maggiore duttilità alle attuali dinamiche delle politiche del lavoro, anche in base a criteri di semplificazione, razionalizzazione nonché di decentramento, al fine di creare un sistema più rispondente alle differenti esigenze territoriali (...)". I punti riguardano, come è noto, il lavoro interinale, il contratto a tempo determinato, gli incentivi alla riduzione e rimodulazione degli orari di lavoro e al part-time, il contratto di formazione e lavoro, il contratto di apprendistato, i tirocini formativi e di orientamento. In particolare l'introduzione del cosiddetto *leasing* di manodopera si colloca all'interno del più graduale processo di ridefinizione della questione del collocamento nella prospettiva del superamento dell'attuale monopolio pubblico, individuando un ruolo nuovo ai servizi per l'impiego e alle attività intese a favorire un reale incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La Legge regionale n. 45/1996 si colloca, quindi, all'interno di un contesto normativo ed istituzionale soggetto a forti dinamiche evolutive, rispetto al quale propone alcune anticipazioni che sono state confermate dalla legge nazionale citata. È il caso dell'istituto del tirocinio, inteso come originale percorso di formazione, su cui torneremo diffusamente e che viene riproposto nel « Pacchetto Treu ». È il caso, inoltre, del valore assegnato dal testo regionale alla creazione di una rete di servizi integrati per l'impiego: un'azione di valore strutturale nel governo del mercato del lavoro e nel processo di costruzione di politiche del lavoro a scala regionale. Su questo obiettivo la Regione Emilia-Romagna ha contribuito, anche in relazione al processo di riforma citato, con un'impegnata attività di elaborazione e di proposta in particolare per quanto attiene al modello organizzativo e funzionale dei futuri servizi. A tale proposito la Convenzione tra Regione Emilia-Romagna e Ministero del Lavoro siglata nel gennaio 1996, ha consentito di anticipare progetti di integrazione e di riforma dei servizi per l'impiego secondo una linea di tendenza che impronta i provvedimenti attuativi della Legge n. 59/1997.

Più in generale sono i temi dell'integrazione di politiche, strumenti, azioni e della concertazione delle strategie e degli interventi fra livelli istituzionali e soggetti diversi a caratterizzare la Legge regionale n. 45/1996, in particolare per quanto attiene l'utilizzo congiunto degli incentivi alle assunzioni, delle azioni di orientamento e della formazione.

In sintesi se volessimo riassumere i tratti salienti della filosofia che ha improntato l'adozione del provvedimento *Misure di politica regionale del lavoro* ci pare che questi possano essere così espressi:

- la piena assunzione di un approccio promozionale rispetto agli obiettivi dell'inserimento nel lavoro dei soggetti con maggiore difficoltà di impiego e la conseguente adozione di incentivi modulati in rapporto alle difficoltà di inserimento incontrate dai soggetti e in rapporto alle diverse criticità presenti nei territori;
- l'integrazione di incentivi e formazione, nel tentativo di favorire diverse fasi di passaggio al lavoro e nel lavoro (orientamento, tirocini, formazione, riqualificazione) e di favorire una qualificazione professionale coerente con i bisogni del sistema produttivo;
- la valorizzazione della concertazione intesa anche come strumento per la creazione di nuova occupazione, assumendo come prioritari gli interventi che prevedano l'intesa tra le parti sociali, allargando l'insieme dei soggetti coinvolti nelle iniziative ed individuando l'intesa tra questi come garanzia di efficacia delle azioni di incentivazione.

La legge regionale impiega risorse finanziarie del FSE, dando attuazione ad alcune misure previste dai documenti dell'Unione Europea in termini di aiuti all'occupazione. È opportuno richiamare questo aspetto sia perché la nuova iniziativa legislativa consente una più compiuta coerenza degli interventi regionali con gli obiettivi di programmazione e le disponibilità finanziarie aperte dal FSE e, ovviamente, non limitate al solo sostegno delle consolidate attività formative, sia perché alle opportunità ed ai dispositivi individuati dalla programmazione comunitaria sono vincolate le possibilità di utilizzo delle risorse previste, che ammontano a circa 20 miliardi per il triennio 97/99.

Nei documenti di programmazione degli Obiettivi Comunitari (1) è previsto il ricorso a misure di sostegno all'occupazione, fortemente integrate con le iniziative di formazione: al rispetto di tale dettato è improntata la filosofia del testo di legge ed è subordinato l'utilizzo degli incentivi. Le finalità del provvedimento sono le seguenti: agevolare il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori espulsi e di disoccupati di lunga durata; favorire l'inserimento nel lavoro di inoccupati; agevolare la mobilità geografica, migliorare l'integrazione (attraverso azioni di informazione e orientamento) fra gli incentivi a sostegno dell'occupazione e di creazione di nuove imprese previsti dalle leggi regionali e le attività formative. Pur nel rispetto delle priorità definite dagli Obiettivi Comunitari, la Legge n. 45/1996 si innesta su una analisi del mercato del lavoro regionale, tentando di offrire alcune risposte alle criticità in esso individuate. A questo proposito è d'obbligo un richiamo, per quanto sintetico, ai dati più salienti che caratterizzano la situazione dell'Emilia-Romagna.

## 2. La situazione occupazionale in Emilia-Romagna.

L'ultimo rapporto sul mercato del lavoro in Emilia-Romagna, predisposto dall'Osservatorio del Mercato del Lavoro (2), ha sintetizzato le tendenze del mercato del lavoro regionale. Nel 1996 in Emilia-Romagna si è prodotto un aumento significativo dei posti di lavoro. Si registrano, infatti, 18 mila occupati in più rispetto al 1995, a fronte dell'aumento della popolazione in età lavorativa e con un conseguente incremento della base delle forze di lavoro; cosicché il tasso relativo, secondo le stime ufficiali dell'Istituto Centrale di Statistica, migliora, situandosi al 56,6 per cento, lo 0,3 per cento in più rispetto al 1995. Non tutte le province riflettono questa tendenza positiva: aumenti si hanno a Piacenza, Modena, Bologna, Forlì e Rimini. Si può notare che nelle aree dove si ha una crescita, sono soprattutto le donne ad avvantaggiarsene.

L'incremento non attraversa tutti i settori produttivi. Le attività terziarie sono pressoché le uniche ad offrire opportunità di impiego; questo vale più per i servizi che per il commercio al minuto ed all'ingrosso. In quest'ultimo comparto, pur tornando ad espandersi lievemente la base occupazionale dopo anni di costanti riduzioni, prosegue il processo di riorganizzazione produttiva, intrapreso per adeguarsi alla maggiore concorrenza presente sul mercato interno ed internazionale. Prosegue inoltre la tendenza strutturale alla riduzione del lavoro nel settore primario ed appare insoddisfacente la dinamica dell'occupazione nell'industria manifatturiera.

La positiva *performance* del mercato del lavoro regionale viene confermata anche dalla lettura dei dati sull'utilizzo degli ammortizzatori economico-sociali da parte del tessuto produttivo. Notevolmente ridotto è il ricorso ai contratti di solidarietà, alla cassa integrazione straordinaria, così come alla mobilità extra-aziendale. In controtendenza, si ha solo un maggior uso dell'integrazione salariale ordinaria, che viene utilizzata soprattutto dalle imprese industriali per affrontare difficoltà momentanee di mercato.

Il numero di persone alla ricerca di lavoro scende nel 1996 a 101 mila, 7 mila in meno del 1995. Il tasso di disoccupazione si situa così al 5,6 per cento, in chiara controtendenza rispetto all'andamento medio nazionale (3).

Per la parte maschile della popolazione si conferma uno stato di pressoché piena occupazione. Il tasso di disoccupazione specifico scende al 3,3 per cento: il valore più elevato, se pur in discesa, resta nella provincia di Ferrara, con il 5,6 per cento. Per le donne, il quadro si differenzia notevolmente. Esse costituiscono i due terzi delle persone che in Emilia Romagna cercano attivamente un lavoro. La mancanza di un impiego interessa l'8,7 per cento di tutte le presenti sul mercato. Si tratta di una percentuale in calo rispetto agli anni precedenti, che tuttavia resta elevata. Le situazioni più critiche — con tassi pari al 17,6 per cento e al 12 per cento — continuano a registrarsi nelle province di Ferrara e Rimini, ove le cause, tuttavia, sono da addebitare più che a fattori congiunturali, ai caratteri strutturali delle economie locali, tipizzate da una diffusa presenza di attività stagionali.

La disoccupazione in Emilia-Romagna si conferma, quindi, come un fenomeno di gran

note

(1) "Programma Operativo", FSE Obiettivo 3 1994-1999 e "Documento Unico di Programmazione" FSE Obiettivo 4.

(2) Osservatorio del Mercato del Lavoro Regione Emilia-Romagna, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Il Mercato del Lavoro in Emilia Romagna. Andamento e prospettive*, marzo 1997.

(3) Questo profilo positivo, tuttavia, non si riscontra in tutte le province: fanno eccezione infatti Parma e Ferrara.

**Regioni e politiche del lavoro nella transizione**  
Maura Franchi

lunga più modesto quantitativamente rispetto alla media nazionale, mentre presenta sul piano qualitativo analogie con il resto del paese, in ragione della consistente presenza giovanile in particolare ad elevata scolarizzazione. Significativi, a tale riguardo, sono i dati derivanti dalle rilevazioni Istat che, nel 1995, indicavano la presenza di circa 10 mila laureati fra i 108 mila disoccupati. Una presenza, questa, che in termini percentuali, approssimandosi al 10 per cento, è, assieme a quelle del Friuli-Venezia Giulia e delle Marche fra le più alte del paese. Inoltre, fra i 101 mila disoccupati o in cerca di prima occupazione circa 35 mila, vale a dire un terzo del totale, sono diplomati.

Alla luce dei dati riportati e di alcuni altri relativi alla composizione della disoccupazione, ci sembra che i nodi con cui le politiche del lavoro sono chiamate a confrontarsi riguardino, da un lato, alcune tipologie di soggetti che si trovano in condizione di debolezza sul mercato del lavoro e, dall'altro, alcune caratteristiche e tendenze che segnano il mercato del lavoro regionale.

Sul primo versante sono state individuate tre tipologie di soggetti che presentano difficoltà di ingresso nel lavoro: i disoccupati di lunga durata, i lavoratori espulsi dai processi produttivi, i soggetti in posizione di svantaggio personale o sociale, coloro cioè che usualmente vengono annoverati nella categoria delle fasce deboli.

Sul secondo versante i nodi critici riguardano sia gli squilibri presenti tra le diverse aree che compongono il territorio regionale, sia gli squilibri tra domanda e offerta di lavoro che si presentano con crescente frequenza, in particolare per alcune figure professionali. A tale proposito, il tema destinato ad assumere importanza crescente è quello del governo dei flussi di mobilità, vale a dire di quell'insieme di azioni che potranno favorire un più facile raccordo tra domanda e offerta, sia all'interno di un determinato territorio, sia all'interno di territori diversi. Una tale consapevolezza, che si affaccia con evidenza nelle politiche del lavoro regionali, dovrebbe essere sorretta, ovviamente, da strumenti adeguati che chiamano in causa risorse e competenze di cui attualmente le Regioni non dispongono. Basti pensare alle implicazioni che il governo dei flussi di mobilità propone in termini di sostegno all'inserimento abitativo, ai costi dei trasferimenti, quindi alle risorse incentivanti, anche sul versante dell'offerta, che potrebbero essere impiegate per realizzare azioni efficaci. Il progetto per l'immigrazione, approvato dalla Regione Emilia-Romagna (4) e le più recenti iniziative costuite nell'ambito del cosiddetto Progetto Nord-Sud (5) stanno a testimoniare una sensibilità crescente delle politiche del lavoro regionali, a fronte di una crescente domanda inevasa, alle questioni della mobilità della manodopera e dell'integrazione nel tessuto regionale di soggetti provenienti da altre Regioni.

---

### 3. Obiettivi e strumenti delle politiche del lavoro: l'inserimento dei soggetti più deboli sul mercato.

---

Per tornare alla prima questione evidenziata e a cui la Legge n. 45/1996 tenta di offrire un contributo — l'inserimento dei soggetti con maggiore difficoltà — vediamo con maggiore dettaglio quali sono i soggetti individuati e le modalità incentivanti con cui la legge si propone di favorirne l'ingresso nel lavoro.

Il punto di maggiore criticità sembra essere rappresentato dai disoccupati di lunga durata. Da una recente indagine qualitativa condotta in Regione (6), risulta che i disoccupati di lunga durata, cioè iscritti alle liste di collocamento da oltre 12 mesi, costituiscono quasi il 50 per cento del totale. Sono significative le differenze di sesso, infatti mentre tra le donne le persone iscritte da oltre 12 mesi rappresentano il 50 per cento del totale, per gli uomini tale percentuale risulta sensibilmente inferiore attestandosi sul 43 per cento.

La maggior parte degli iscritti da oltre 12 mesi è disoccupata in seguito alla cessazione di un

#### note

---

(4) Il Progetto Immigrazione, deliberato dalla Giunta nel dicembre del 1995, si propone di coordinare gli interventi rivolti agli immigrati e in capo a diversi Assessorati con l'obiettivo di realizzare una migliore efficacia delle iniziative. Al fine di aggiornare gli strumenti a disposizione della Giunta per intervenire su un tema destinato ad assumere crescente importanza sul piano economico oltre che su quello sociale e culturale, è attualmente in fase di definizione un nuovo testo di legge regionale.

(5) Il Progetto Nord-Sud è imperniato sulla realizzazione di progetti formativi svolti d'intesa tra Regioni del Sud e Regione Emilia-Romagna che si propongono lo scopo di favorire la cooperazione tra imprese dell'Emilia-Romagna e delle regioni meridionali e aiutare la creazione di posti di lavoro in queste ultime. A tale scopo la Regione Emilia-Romagna ha siglato protocolli d'intesa con alcune Regioni del Sud.

(6) La ricerca, finanziata dalla Regione Emilia-Romagna, con l'Asse 5 dell'Obiettivo 3 del FSE, è stata realizzata dalla società Network ed ha per titolo *I disoccupati di lunga durata in Emilia-Romagna*, dicembre 1995.

rapporto di lavoro (58%); il 27 per cento circa svolge attività a tempo determinato, il 12 per cento circa è in cerca di prima occupazione e la restante percentuale è costituita dalle categorie protette. Le difficoltà per le categorie citate sono più accentuate per alcuni territori in cui peraltro si manifestano anche più acutamente difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro per i giovani.

Rispetto all'esigenza di favorire l'ingresso nel lavoro di disoccupati di lunga durata, la Legge regionale n. 45/1996 propone sia strumenti di incentivazione, sia iniziative di orientamento e di tirocinio. Il titolo II "Promozione dell'accesso al lavoro", all'art. 3, cita interventi di orientamento e informazione connessi al miglioramento delle conoscenze dei giovani del mondo del lavoro. Le attività di orientamento e formazione sono, in particolare, destinate al rafforzamento ed alla riconversione delle competenze professionali dei giovani in possesso di diploma, inadatto alla ricerca di prima occupazione ed all'inserimento delle donne in settori e professioni non tradizionali ed al loro aggiornamento professionale.

L'articolo 4 della legge introduce un istituto ancora poco praticato, anche se destinato a nostro avviso ad assumere un'importanza crescente all'interno delle politiche del lavoro (7): i tirocini formativi e di orientamento. Le finalità dei tirocini sono quelle di favorire le transizioni al lavoro ed in particolare l'inserimento di soggetti deboli o a rischio di emarginazione rispetto al mercato del lavoro, di sostenere il processo di apertura e di accoglienza delle imprese verso leve di giovani formati prevalentemente all'interno del sistema educativo-formativo tradizionale, di favorire processi di inserimento professionale finalizzati ad esiti autoimprenditoriali, alla costruzione di relazioni tra imprese, alla trasmissione d'impresa, di realizzare modalità di formazione originali integrando l'offerta formativa oggi consolidata. Il valore originale dei tirocini è riconducibile allo svolgimento, in situazione lavorativa, del percorso orientativo-formativo ed al coinvolgimento diretto dell'azienda nel processo di formazione. Nei tirocini, l'esperienza assume un valore prioritario nell'acquisizione di conoscenze e di competenze; essi, inoltre, si distinguono dagli *stages*, intesi come fase conclusiva delle tradizionali attività corsuali e dai contratti a causa mista, avendo esclusive finalità di formazione ed orientamento. I tirocini possono essere considerati, quindi, veri e propri accordi formativi, di socializzazione al lavoro e di orientamento, regolati da un progetto formativo, il quale ne individua le finalità specifiche e le modalità di realizzazione.

In un tale approccio i tirocini si configurano come strumento di politica attiva del lavoro, con un forte valore innovativo in rapporto alle metodologie di trasmissione ed attestazioni delle competenze, alle procedure di programmazione dalle modalità di realizzazione. La loro attuazione è ricondotta, nella fase sperimentale, a progetti a diretta promozione regionale che, tuttavia, prevedono il coinvolgimento attivo delle Province, al fine di incentivare, già nella fase di avvio, l'insediamento dell'esperienza nel territorio e di prefigurare un'ulteriore accentuazione del processo di delega programmatica alle Province.

La fase sperimentale di attuazione — in corso — è in particolare finalizzata a testare le opportunità e gli strumenti di progettazione dei tirocini e di valutazione delle competenze, definendo obiettivi specifici e modalità attuative, nonché assegnando un ruolo prevalente, nel percorso di formazione, al sistema imprenditoriale (8). Vengono inoltre individuate due diverse modalità di realizzazione, prevedendo canali diversi per i tirocini che si candidano a finanziamenti pubblici e per i tirocini che, invece, si limitano ad una richiesta di autorizzazione in quanto poggiano sul solo intervento del privato. In particolare, per quanto attiene a quest'ultima modalità, è importante segnalare che i tirocini possono essere attivati anche direttamente dalle imprese sulla base della presentazione di un progetto formativo coerente con il modello definito dalla Regione. Un ulteriore aspetto di innovazione introdotto dalla Legge regionale n. 45/1996 è rappresentato dal sostegno alla progettazione di un sistema organizzato di tutoraggio: a tale proposito viene citato dalla legge il possibile coinvolgimento dei lavoratori in pensione, che consenta di valorizzare competenze che rischierebbero di non venire altrimenti utilizzate. Ciò rappresenta, peraltro, una garanzia rispetto all'utilizzo del periodo di tirocinio in chiave formativa.

In quest'ottica, i tirocini sono regolati da progetti che definiscono i rapporti tra i tirocinanti,

note

(7) La recente Legge n. 196/1997, all'articolo 18 prevede l'adozione di criteri e principi per l'attivazione di direttive attuative dei tirocini intesi come strumento formativo attivo direttamente sui processi di inserimento professionale; tra le novità più interessanti contenute nel recente provvedimento troviamo la possibilità di estendere fino a 12 mesi la durata dei tirocini e la previsione del riconoscimento di crediti formativi.

(8) Le modalità di attuazione dei tirocini sono state definite con la delibera della Giunta regionale n. 1434/1997.

**Regioni e politiche del lavoro nella transizione**  
Maura Franchi

le imprese presso le quali viene svolta l'attività e l'eventuale ente promotore, che viene a costituire il punto di riferimento per lo svolgimento delle iniziative. Il progetto formativo prevede la partecipazione attiva di soggetti diversi, quali: soggetti promotori propriamente detti (associazioni di categoria, sindacati, enti bilaterali), detentori di bacini d'utenza (scuole, università), soggetti attuatori (gli enti gestori delle attività formative o le stesse imprese).

I tirocini formativi possono presentare diversi vantaggi al fine di favorire le transizioni al lavoro ed in particolare l'inserimento lavorativo di soggetti in difficoltà, marginali o a rischio di emarginazione rispetto al mercato del lavoro. In particolare intendono favorire occasioni di socializzazione per i giovani, sostenere il processo di apertura e di accoglienza delle imprese verso leve di giovani formati prevalentemente all'interno del sistema educativo-formativo tradizionale, flessibilizzare l'offerta formativa in ragione delle esigenze degli utenti, sperimentare modalità più snelle di programmazione ed attuazione dei percorsi formativi in situazione lavorativa, svincolandoli dallo svolgimento dei corsi tradizionali, realizzare modalità di formazione originali che integrino l'offerta formativa oggi consolidata.

Un aspetto che merita di essere considerato con particolare attenzione riguarda l'utilizzo dei tirocini in funzione di processi di *spin off* aziendale e quindi della creazione di impresa. I tirocini, infatti, potrebbero favorire processi di inserimento professionale finalizzati ad esiti autoimprenditoriali, all'esternalizzazione di parti del processo produttivo e, non da ultimo, alla trasmissione d'impresa, problema tutt'altro che secondario in una Regione come l'Emilia-Romagna, che vede un ampio tessuto di piccole imprese che fronteggiano il problema del ricambio generazionale.

Destinatari degli interventi sono i soggetti che hanno assolto all'obbligo scolastico e risultano in attesa di occupazione, ovvero risultano inoccupati, disoccupati o in mobilità. Il tirocinio è dunque prioritariamente diretto allo sviluppo di percorsi individuali, anche se sono ovviamente possibili progetti che coinvolgano gruppi di utenti.

Infine, va segnalato che attraverso progetti a diretta promozione regionale possono essere realizzate azioni di sistema, accompagnamento e supporto, quali: i meccanismi di certificazione delle competenze, la definizione del sistema di valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* dei progetti, la produzione di strumenti di informazione e promozione, la definizione di azioni di accompagnamento dei tirocini (albi regionali e locali dei tutor, repertorio delle competenze trasferibili, meccanismi di riconoscimento dei crediti e dei titoli).

Al fine di favorire il reinserimento di disoccupati di lunga durata, la legge prevede sia specifiche incentivazioni (art. 9), sia aiuti per la realizzazione di attività di utilità sociale. A quest'ultimo obiettivo è dedicato l'articolo 11, mirato appunto al sostegno a progetti per lavori socialmente utili di cui all'articolo 1 della Legge n. 608/1996, promossi dai soggetti titolari che possano favorire il reimpiego e la riqualificazione oltre che di cassaintegrati, di disoccupati. Senza voler enfatizzare il peso di azioni come quelle che usualmente vengono ricondotte ai cosiddetti lavori socialmente utili (spesso improntate nel nostro paese a caratteri marcatamente assistenziali), non vi è dubbio che queste azioni, se saldamente ancorate a progetti di intervento e se tradotte in forme "imprenditoriali", possono offrire un veicolo di apprendimento di competenze e di sperimentazione di nuove forme di impiego. La parziale insoddisfazione della qualità dei progetti presentati all'approvazione della CRI sino ad oggi dai soggetti promotori, ha indotto a porre nuova attenzione all'obiettivo di un miglioramento qualitativo dei futuri progetti individuando tre aree di intervento: servizi alla persona, ambiente, cultura. Al fine di raggiungere uno standard più alto della qualità dei progetti, che si ponga anche l'obiettivo della promozione di posti di lavoro stabili, la Regione, con l'articolo 11 della Legge regionale n. 45/1996, concede contributi per lo studio di fattibilità dei progetti e per l'assistenza tecnica connessa alla loro attuazione.

Contemporaneamente è allo studio un progetto di legge regionale per i lavori socialmente utili, che ha come scopo, appunto, la creazione di posti di lavoro stabili. Per realizzare ciò, la leva principale è stata individuata nella creazione di società miste, di cui alla Legge n. 17/1995, che, tramite appositi incentivi, potranno operare nell'ambito dei servizi pubblici e per la realizzazione di infrastrutture o di altre opere pubbliche.

Se analizziamo i dati relativi agli assunti dalle liste di mobilità nel 1996, abbiamo l'impressione che la lista di mobilità agevoli la ricerca di una nuova occupazione per i lavoratori licenziati. Al contrario, l'alto numero dei cancellati è sicuramente un dato negativo. Infatti il 28 per cento sono usciti dalle liste senza aver trovato un nuovo lavoro, il 50 per cento ha trovato una nuova collocazione entro il periodo di permanenza nella lista (periodo che varia

in funzione dell'età e del comparto, dai 12 ai 36 mesi); la restante percentuale risulta in attesa al momento della rilevazione. Il dato degli esclusi risulta, alla fine del 1996, in forte crescita. Nell'ultimo biennio in questa lista si sono iscritti circa 7 mila lavoratori all'anno, provenienti in maggioranza dal settore industriale e per più della metà, disoccupati senza l'indennità di mobilità. Attualmente ve ne sono iscritti poco più di 8 mila che non risultano occupati. Si calcola che il 77 per cento rischia di essere escluso dalla lista, per scadenza dei termini di permanenza, senza aver trovato una nuova occupazione. La situazione più a rischio è per gli ultraquarantenni, mentre le maggiori possibilità di ricollocazione lavorativa le hanno gli iscritti di età compresa tra i 30 e i 39 anni (9).

Per questa ragione l'articolo 9 "Interventi a sostegno del reinserimento professionale" prevede incentivi, graduati in rapporto alle condizioni anagrafiche dei soggetti, per il reinserimento professionale dei disoccupati da almeno 12 mesi e dei lavoratori iscritti alle liste di mobilità. Gli aiuti sono finalizzati all'assunzione a tempo indeterminato e vengono concessi a titolo di contributo per le spese di inserimento e di tutoraggio. L'articolo fa riferimento ad iniziative di formazione e di riqualificazione realizzate dalle imprese nei primi due anni dall'inserimento lavorativo. Va precisato che l'articolo citato è rivolto sia ai lavoratori iscritti alle liste di mobilità e ai cassaintegrati sia ai disoccupati di lunga durata. La terza tipologia di soggetti destinatari della legge è costituita da alcune categorie di soggetti in posizione di svantaggio personale o sociale. È noto che i soggetti portatori di invalidità, al di là delle norme che regolano il collocamento obbligatorio, restano in gran parte esclusi dalle opportunità di lavoro. Per restare al solo fenomeno dei disabili, al 30 giugno 1996 erano 12.349 gli iscritti alle liste per l'avviamento obbligatorio, di cui alla Legge n. 482/1968.

Un articolo della legge, precisamente l'articolo 8 "Interventi a favore delle fasce deboli", si propone esplicitamente l'obiettivo di sostenere l'accesso al lavoro di determinate categorie di lavoratori svantaggiati. Il riferimento è sia ai soggetti che sono iscritti alle liste speciali della Legge n. 482/1968, sia a soggetti sottoposti a trattamenti di cura, a ex carcerati e, più in generale, a soggetti in condizione di disagio personale e sociale. Gli incentivi si accompagnano a progetti formativi mirati al recupero dei soggetti. Per questa ragione e sulla base della consapevolezza della necessità di seguire "da vicino" gli inserimenti, la gestione degli interventi è affidata alle Province che hanno maggiore possibilità di coinvolgere i soggetti che operano nell'ambito dell'articolo 17 della Legge n. 56/1987. L'articolo prevede incentivi alle piccole e medie imprese per l'assunzione anche a tempo determinato in considerazione della difficoltà di impiego che presentano i soggetti a cui l'articolo si riferisce. L'attuazione del provvedimento è affidata ad una delibera di Giunta che assegna risorse alle Province, prevedendo una graduazione degli incentivi in ragione della qualità dell'assunzione: tasso di disabilità, concertazione dell'iniziativa, aggiuntività dell'assunzione rispetto alle quote d'obbligo. Si può inoltre segnalare che per quanto riguarda l'accesso agli incentivi e quindi l'ammissibilità delle domande è sufficiente l'intenzione, da parte dell'impresa, di assunzione: l'incentivo è ovviamente erogato solo ad assunzione avvenuta.

---

#### 4. Continua: il riequilibrio del mercato del lavoro e la gestione dei flussi di mobilità.

---

Il secondo ordine di nodi critici, a cui il provvedimento regionale cerca di rapportarsi, attiene agli squilibri nel mercato del lavoro e alla gestione dei flussi di mobilità. Una recente indagine (10) quantifica in 16 mila unità all'anno l'entità della domanda di lavoro inevasa prevedibile nel prossimo quinquennio in Emilia-Romagna. Tale previsione è da ricondurre in larga parte al *trend* demografico naturale della nostra Regione e si basa sul raffronto fra uscite scolastiche e tassi di partecipazione in relazione agli scenari di crescita ipotizzati. Tale carenza sembra esplicitarsi in particolare per professioni a basso contenuto di lavoro, ad esempio per figure di operai comuni e di operai qualificati, per figure, cioè, che pur essendo percentualmente in calo, continueranno a rappresentare una componente forte della composizione occupazionale a causa della storica consistenza del settore manifatturiero nella struttura produttiva regionale.

La presenza di domanda inevasa non contraddice la contestuale difficoltà di impiego

---

note

(9) ORML, cit.

(10) COFIMP (a cura di Michele Bruni), *Un'analisi quali-quantitativa della domanda di lavoro per professioni e del fabbisogno formativo in Italia*, 1997 (in corso di pubblicazione).

**Regioni e politiche del lavoro nella transizione**  
Maura Franchi

registrata da alcune figure. Sembrano in particolare i giovani in possesso di diploma le figure più soggette alle difficoltà di ingresso, mentre più modesto — ma non insignificante — appare il tasso di disoccupazione dei laureati. Fenomeni quali la difficoltà di ingresso per segmenti di offerta e la tendenziale crescente domanda inevasa sono, quindi, destinati a convivere. Non a caso il quadro del mercato del lavoro regionale è fortemente segnato dalla presenza e dalla consistenza dei flussi migratori verso l'Emilia-Romagna: alla fine del 1995 erano presenti 60.120 extracomunitari con permesso di soggiorno. Di questi circa 40.000 per motivi di lavoro, occupati in particolare nei settori dell'edilizia, della meccanica, della macellazione delle carni, della ristorazione, dei servizi domestici e dell'agricoltura.

I flussi di ingresso nel mercato del lavoro regionale, riguardano anche lavoratori provenienti da altre Regioni. Per quanto attiene la mobilità interna al nostro paese, va rilevato che nel 1996 il 10,2 per cento delle assunzioni registrate dalle Scica in Emilia-Romagna è relativo a lavoratori residenti, all'atto dell'assunzione, in altre Regioni. Il dato, ovviamente, sottostima il fenomeno in quanto non rileva tutti gli ingressi che esulano dall'obbligo di comunicazione agli uffici del lavoro, quali quelle per le qualifiche dirigenziali e nella pubblica amministrazione. Per contro, le assunzioni a cui si fa riferimento comprendono anche quelle a tempo determinato (11). Anche questi dati dimostrano che, nell'ambito di un tendenziale processo di invecchiamento della popolazione dell'Emilia-Romagna, i flussi migratori rispondono alle esigenze di una domanda di lavoro altrimenti non soddisfatta. La presenza di cittadini extracomunitari rappresenta, pertanto, una realtà strutturale e non un fenomeno contingente: in questo senso il problema dell'inserimento nel lavoro e della professionalizzazione degli immigrati deve essere affrontato cercando di produrre, mediante azioni mirate di formazione, una congruenza fra il dato qualitativo e quello quantitativo. Si pone, quindi, per le politiche del lavoro, il problema del governo dei flussi migratori e dell'adozione di pacchetti di convenienze (per i lavoratori immigrati, per le imprese, per l'attività delle istituzioni e degli enti locali) tali da consentire la qualificazione ed il migliore impiego della permanenza dei lavoratori stranieri.

Le politiche del lavoro, soprattutto mediante le azioni connesse ai servizi per l'impiego, alla formazione ed all'intero sistema educativo, rappresentano uno snodo fondamentale di una strategia complessiva che investe le politiche sociali, quelle culturali, quelle abitative.

Non vi è dubbio, che il tema del governo dei flussi nel mercato del lavoro sarà uno dei terreni cruciali delle politiche per la nostra Regione. A tale proposito la legge, con l'articolo 6 "Interventi a sostegno della mobilità geografica" si inserisce in questa esigenza, pur nei limiti di risorse assai scarse che consigliano per il momento di limitarne l'applicazione all'ambito regionale. Più in generale, il problema dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro appare il terreno sul quale le politiche sono chiamate a qualificarsi, soprattutto in una Regione che, come abbiamo visto, non presenta drammatici problemi di disoccupazione. Non a caso l'articolo ribadisce l'impegno della Regione a contribuire alla realizzazione di una rete integrata di servizi per l'impiego (art. 12).

Qualche ulteriore considerazione va fatta a proposito degli squilibri territoriali. Come si è già notato, il mercato del lavoro regionale risulta segnato da alcuni squilibri territoriali: ciò significa non solo che esistono diversi mercati del lavoro locali caratterizzati da una specifica struttura dell'occupazione e della disoccupazione, ma che le probabilità di trovare lavoro, a parità di caratteristiche "soggettive", variano in rapporto al territorio di appartenenza. Questa considerazione ha suggerito di introdurre nella legge un articolo che propone un sistema di incentivi volti a favorire l'inserimento nel lavoro in aree svantaggiate. L'articolo 5 "Progetti occupazionali in aree svantaggiate" intende, appunto, favorire l'ingresso nel lavoro dipendente e autonomo, e si propone altresì di favorire, in aree a sviluppo più debole, l'insediamento di nuove unità produttive di imprese esistenti. Le aree, a cui viene fatto riferimento, sono quelle individuate dall'obiettivo 5b e dall'obiettivo 2 alcune altre aree tra quelle individuate dalla Giunta regionale come destinatarie di progetti d'area (12).

L'enfasi sulle azioni progettuali, testimoniata dal titolo stesso dell'articolo — che sono inevitabilmente correlate a iniziative che si propongano di raggiungere obiettivi differenziati e mirati — rinvia inevitabilmente al tema della concertazione, non solo come modalità di

---

**note**

(11) In ogni caso deve essere chiaro che ci si riferisce al numero degli avviamenti e non a quello delle persone occupate.

(12) La Legge regionale n. 30/1996 « Norme in materia di programmi speciali d'area » prevede la possibilità di realizzare per aree del territorio regionale, programmi speciali di intervento sulla base di accordi tra soggetti istituzionali diversi e con modalità di programmazione negoziata.

individuazione delle priorità degli interventi, ma soprattutto come elemento in grado di sviluppare iniziative innovative e sperimentali.

A questa filosofia è improntato in particolare l'articolo 10 della Legge regionale n. 45/1996 "Progetti concertati tra le parti sociali" che intende, appunto, favorire attraverso la concertazione tra le parti sociali, interventi finalizzati all'allargamento della base occupazionale e alla realizzazione di nuove modalità e forme di lavoro. Ci pare da sottolineare il carattere innovativo dell'articolo, sia per quanto riguarda la valorizzazione degli accordi tra le parti sociali in funzione dell'incremento delle opportunità di occupazione, sia per la possibilità di sperimentare modalità di lavoro flessibile e nuove forme di lavoro.

Due aspetti del provvedimento meritano di essere ulteriormente richiamati: il monitoraggio e i meccanismi di gestione. La legge, all'articolo 19, impegna la Regione ad attuare, con il supporto delle Province, per quanto attiene agli interventi delegati, il monitoraggio e la valutazione degli interventi previsti dalla legge, presentandone annualmente i risultati alle parti sociali. È sicuramente un elemento di novità significativo, se realizzato, in quanto sappiamo che la pratica della valutazione non è né diffusa né consolidata nell'Amministrazione Pubblica. Peraltro, a questo aspetto attribuiamo una particolare importanza, in quanto la stessa allocazione delle risorse, destinata alle singole misure di intervento previste, potrà subire variazioni in relazione al reale utilizzo che verrà fatto delle risorse da parte delle imprese e dei soggetti beneficiari dei contributi. Va segnalato, tuttavia, che la valutazione dell'efficacia della legge non è problema di facile soluzione e che, soprattutto, non può limitarsi alla registrazione dei risultati ottenuti attraverso la gestione del provvedimento. In altri termini, se il monitoraggio può limitarsi a registrare il numero degli avviamenti realizzati per le diverse tipologie dei destinatari, le risorse impegnate per i diversi interventi, l'utilizzo delle provvidenze da parte delle diverse tipologie di imprese o dei territori che compongono la Regione, la valutazione propone problemi assai più complessi. Una seria azione di valutazione implica, infatti, un confronto tra ciò che si produce in rapporto alla gestione della legge e ciò che si sarebbe comunque prodotto in assenza dello strumento introdotto. Se noi abbiamo a riferimento questa esigenza, l'obiettivo si complica ulteriormente in quanto si tratta di verificare in quale misura si produca un'occupazione effettivamente aggiuntiva.

Un riferimento, infine, va fatto alla gestione della legge, questione sulla quale si registra, forse, uno degli elementi di più significativa innovazione: la gestione prevede, infatti, l'esternalizzazione dei compiti di istruttoria delle domande e l'informatizzazione dei criteri di compilazione delle graduatorie. L'attribuzione in via sperimentale alla Tesoreria della Regione della raccolta delle domande, dell'istruttoria informatizzata delle stesse e dell'approntamento della graduatoria attraverso un *software* predisposto dai Servizi regionali consentirà alle imprese beneficiarie di ricevere i contributi mediamente entro due mesi dalla data di presentazione della domanda. Ovviamente tutto ciò, implicando l'assenza di discrezionalità nell'istruttoria delle domande, rende assai delicata la fase di definizione delle priorità e quindi la predisposizione degli strumenti di gestione (13).

---

#### 5. Considerazione conclusive.

---

Qualche considerazione conclusiva pare opportuna per richiamare alcuni aspetti di fondo che caratterizzano il provvedimento oggetto di riflessione e che, più in generale, improntano le linee delle politiche del lavoro che la Regione Emilia-Romagna sta tentando di mettere in campo. È evidente che una legge non esaurisce un quadro di strategie, a maggior ragione se questo propone il tema delle integrazione delle politiche, delle azioni e dei livelli istituzionali. La Legge regionale n. 45/1996 non sfugge a questa condizione e non a caso reca il titolo di *Misure di politica regionale del lavoro*: nella consapevolezza della sua parzialità rispetto ad un quadro generale e complesso di interventi, essa, tuttavia, intende prefigurare l'alveo su cui collocare un programma di politiche del lavoro a scala regionale. Solo la fase di attuazione della legge stessa potrà consentire di verificare la validità di questo intento e l'efficacia degli strumenti proposti. Le linee di politica del lavoro richiamate dalla Legge n. 45/1996 enfatizzano, come abbiamo sottolineato, le caratteristiche di promozionalità delle azioni, l'integrazione degli strumenti, dei soggetti e dei livelli coinvolti e la differenziazione

---

note

(13) Alla prima scadenza per la presentazione delle domande di contributo sono state finanziate 267 assunzioni (di cui 173 di donne) per un totale di circa 2 miliardi.

**Regioni e politiche  
del lavoro  
nella transizione**  
Maura Franchi

mirata degli interventi sulla base di obiettivi e di destinatari chiaramente individuati. Tutto ciò rinvia alla questione degli strumenti in grado di supportare un approccio previsivo alle politiche del lavoro, a maggior ragione importante se le politiche accentuano la dimensione locale richiedendo, dunque, un'ulteriore qualità ed efficacia degli strumenti di analisi, di monitoraggio e di informazione. Solo sulla base di un'adeguata analisi può essere operata una precisa individuazione degli obiettivi e quindi dei destinatari dei provvedimenti, evitando incoerenze, sovrapposizioni che spesso un testo legislativo rischia di assumere, dopo aver attraversato il difficile *iter* della consultazione con le parti sociali. Vale a dire che, quando i dati sono in grado di supportare analisi chiare, è assai più facile che l'individuazione degli obiettivi e delle priorità avvenga attraverso un confronto reale e non sulla base di stereotipi diffusi.

Il secondo aspetto rilevante per la costruzione di un quadro di politiche del lavoro a scala regionale riguarda l'integrazione degli strumenti e delle risorse disponibili. Ciò è tanto più indispensabile in una fase in cui il moltiplicarsi delle opportunità e degli strumenti forniti soprattutto dai Programmi comunitari, si accompagna ad una sostanziale carenza delle risorse in rapporto alle attese e ai bisogni che qualificate politiche solleciterebbero.

L'integrazione degli strumenti presuppone e rinvia all'integrazione o, quanto meno, alla messa in rete di attori con ruoli e vocazioni diverse. È in questo quadro che va ricondotto il tema della concertazione. La strategia della concertazione non può essere vista solo come strumento per l'acquisizione del consenso e la partecipazione attiva delle forze sociali e delle istituzioni in funzione della mediazione degli interessi, ma anche come ambito dell'integrazione delle politiche, degli strumenti e delle azioni. La concertazione comporta, infatti, l'intervento nella definizione e nella realizzazione delle politiche di più livelli istituzionali e di più soggetti. Ogni politica che si fondi sulla concertazione delle strategie e degli interventi prevede, per essere efficace, l'individuazione precisa delle responsabilità di programmazione, riconducibili, necessariamente a chi gestisce la regia della concertazione, ma la concertazione apre spazi ulteriori per l'innovazione delle politiche.

La Legge regionale n. 45/1996 introduce alcuni elementi interessanti per la costruzione di strategie di concertazione e per l'integrazione degli strumenti di intervento. È il caso della delega alle Province per l'attuazione delle azioni finalizzate all'inserimento lavorativo delle fasce deboli: azioni ricondotte all'articolo 8 che richiedono un approccio di maggiore prossimità alle caratteristiche dei destinatari ed alla complessità di iniziative di un territorio. È il caso della sperimentazione della tipologia formativa dei tirocini, ricondotta alla programmazione pubblica, ma destinata ad enfatizzare il ruolo dell'impresa nel sistema formativo e le opportunità di intreccio con il quadro complessivo delle politiche del lavoro e dell'istruzione: in questo senso appare particolarmente interessante la prospettiva di estensione della delega alle Province, l'erogazione dei tirocini come specifico servizio di formazione da parte della rete dei nuovi servizi per l'impiego. È il caso, inoltre, della priorità accordata alle intese fra le parti sociali nell'erogazione degli incentivi. L'accordo fra i soggetti, l'integrazione degli strumenti sono essenziali per realizzare strategie, obiettivi ed azioni che considerino la complessità dell'ambiente in cui si dispongono, la dettagliata definizione dei destinatari, la praticabilità delle verifiche di efficacia.

Infine, un ultimo richiamo al nesso tra politiche del lavoro e dimensione territoriale. La definizione concertata di politiche in grado di modellarsi in modo flessibile su mercati del lavoro diversificati, presuppone una nuova attenzione alla dimensione locale. È stato sottolineato, anche in un recente volume sulle politiche del lavoro (a cura di Zucchetti E., 1996), che il problema della disoccupazione è stato più efficacemente affrontato nelle Regioni dove sussiste una più netta autonomia dall'autorità centrale e un buon coordinamento fra le politiche nazionali e quelle locali. Da qui la valorizzazione della dimensione locale delle politiche del lavoro come linea d'intervento possibile anche nel nostro paese, linea che necessita di azioni decisive per il superamento dell'ambivalenza tra centralizzazione e intervento locale e per il definitivo passaggio dall'unitarietà alla pluralizzazione dei mercati del lavoro.

La transizione da una spiccata centralizzazione delle politiche del lavoro, attuata fino alla fine degli anni settanta, a una progressiva decentralizzazione a favore degli enti locali, non è mai stata ultimata in Italia; ciò ha comportato il verificarsi di fenomeni quali quello dello "sfondamento delle competenze" e il permanere dell'ambivalenza di ruoli e di compiti. L'uso di nuovi strumenti potrebbe permettere di realizzare una differenziazione di ruoli, evitando che questa si traduca in una frammentazione delle azioni e delle risorse impiegate e nella concorrenzialità dei soggetti promotori degli interventi. È necessario perciò ricercare

un'integrazione fra le misure di politica del lavoro e di politica economica, gli interventi di politica industriale e territoriale, nonché, naturalmente, un coordinamento tra le politiche del lavoro programmate a livello centrale e quelle promosse a livello regionale e locale.

La consapevolezza del peso assunto dalla dimensione territoriale impone dunque un rovesciamento del paradigma che ha improntato le politiche del lavoro in quest'ultimo decennio, ponendo in primo piano un approccio di tipo promozionale, che utilizzi in modo coordinato incentivi, azioni di informazione, orientamento, formazione e servizi per il lavoro. Un approccio di tipo promozionale significa innanzitutto passare dai vincoli e dalle prescrizioni a interventi positivi volti a favorire l'ingresso nel lavoro. Ciò cambia radicalmente lo spazio, i contenuti, i soggetti delle politiche del lavoro e impone nuovi spazi per la regolazione locale: anziché puntare tutto su una legislazione nazionale, che preveda norme protettive universalistiche, ci si dovrà orientare verso una maggiore valorizzazione della dimensione regionale e locale. Anziché prescrivere dall'alto, si dovrà operare in direzione del raccordo tra diversi potenziali attori delle politiche del lavoro. Anziché concentrare sulle istituzioni pubbliche il compito di incrementare l'occupazione, sarà indispensabile coinvolgere una pluralità di attori, dalle associazioni di categoria alle istituzioni formative, dalle forze sociali, alle singole imprese, fino alle espressioni organizzate del terzo settore. Anziché collocare i soggetti titolari di diritti, sarà necessario promuovere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e l'imprenditorialità di chi cerca un'occupazione.

L'attesa delega alle Regioni in materia di politiche del lavoro e la realizzazione di servizi integrati per l'impiego possono rappresentare un'importante occasione per costruire politiche del lavoro che rispondano agli obiettivi e ai criteri enunciati: visione unitaria dei problemi, integrazione degli strumenti, cultura della cooperazione, rapporto sinergico tra livello locale e livelli sovralocali, cultura della valutazione.

---

**Bibliografia**

**Bruni M.** (a cura di) (in corso di pubblicazione), *Un'analisi quali-quantitativa della domanda di lavoro e del fabbisogno formativo in Italia.*

Osservatorio del Mercato del Lavoro Regione Emilia Romagna, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (1997), *Il mercato del lavoro in Emilia Romagna. Andamento e prospettive.*

Società Network (a cura di) (1995), *I disoccupati di lunga durata in Emilia Romagna.*

**Zucchetti E.** (a cura di) (1996), *Politica del lavoro e dimensione locale*, F. Angeli, Milano.



---

# Diritti sociali fondamentali e commercio internazionale

*Daniela Carlà*

---

Sommario

**1.** Impostazione generale del problema. **2.** Precedenti storici e impostazione attuale. **3.** I Vertici delle Nazioni Unite. **4.** La Conferenza dell'O.M.C. **5.** L'OCSE. **6.** Sviluppi dell'OIL. **7.** Meccanismi di controllo OIL. **8.** Cenni all'Unione Europea. **9.** Rapporti Bilaterali e Cooperazione allo sviluppo.

---

## **1. Impostazione generale del problema.**

---

È dal 1994 che, nelle sedi internazionali multilaterali, il legame tra i diritti umani sociali fondamentali ed il commercio internazionale è al centro dell'attenzione, con continuità e crescente sistematicità. Ciò ne evidenzia la valenza politica nelle relazioni reciproche tra gli organismi internazionali, nonché nelle dinamiche bilaterali che coinvolgono non solo gli Stati, ma tutti i soggetti implicati. È da attendersi un crescente interesse, sulla spinta sia del calendario già definito che delle sollecitazioni ulteriori derivanti dai reali processi economici e sociali. Anche il prossimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani non potrà non contribuire a porre in termini efficaci il problema delle modalità effettive per la promozione dei diritti sociali fondamentali, quale aspetto decisivo della sfida per la rinnovata credibilità delle N.U. e dell'insieme degli organismi internazionali.

Dopo anni di dibattito, si è giunti finalmente a una corretta e internazionalmente condivisa definizione del problema e all'articolazione dei lavori nel breve e medio periodo.

Certo, persistono le incertezze, le consuete e prevedibili opposizioni al prosieguo dell'iniziativa, le energiche contrapposizioni nel merito. Si è però quantomeno sostanzialmente sgomberato il terreno dalle ambiguità e dagli schematismi che nel passato avevano ricondotto la complessa questione a quella, più parziale e della quale veniva generalmente fornita una versione a sua volta riduttiva, della clausola sociale, rispetto alla quale si fronteggiavano in astratto sostenitori e fieri oppositori. Ora, finalmente, la discussione non ha più le caratteristiche di un referendum sulla clausola sociale, ma attiene in positivo al merito della definizione e attuazione delle complesse politiche per la promozione effettiva dei diritti umani sociali fondamentali. È un obiettivo condiviso — quanto meno nelle prese di posizioni ufficiali — da tutta la comunità internazionale. Soprattutto, ed è ciò che è più rilevante, l'instaurarsi di un legame positivo tra il rispetto dei diritti sociali fondamentali e il commercio internazionale è considerato prioritario per la conciliazione tra sviluppo economico mondiale e obiettivi di equità e solidarietà sociale nell'economia globalizzata, ed è concretamente, sia pure in termini ancora insoddisfacenti, inserito nell'agenda internazionale dei prossimi anni.

La mondializzazione dell'economia e del commercio è percepita non più come uno scenario eventuale ed opzionale, ma come il terreno reale dei rapporti economici e sociali, che impone di affrontare con concretezza il legame tra crescita economica, diritti sociali fondamentali, quantità e qualità delle opportunità di lavoro.

**Diritti sociali  
fondamentali  
e commercio  
internazionale**  
*Daniela Carlà*

Si sarebbero sicuramente potuti auspicare maggiori risultati nella definizione degli impegni, ma è comunque di non secondaria importanza che la discussione sul rispetto dei diritti umani sociali fondamentali nella globalizzazione dell'economia e del commercio sia uscita dalle secche della contrapposizione ideologica e astratta, per assumere carattere di priorità nel calendario dei prossimi anni, in particolare nell'OIL.

Le conclusioni della I Conferenza Ministeriale dell'OMC, svoltasi a Singapore nel dicembre '96, e le vivaci e ancora attuali reazioni a ogni iniziativa (l'ultima rilevante è la discussione nel Consiglio di Amministrazione dell'OIL nel giugno scorso) da parte dei paesi non allineati, e dei paesi del Sud-Est asiatico in particolare, non autorizzano facili ottimismo e non lasciano intravedere un unico e prestabilito scenario per i lavori. Ma il tragitto è oramai indicato e all'intera questione è riconosciuta dalla comunità internazionale rilevanza politica centrale.

I lavori di questi anni hanno consentito di chiarire definitivamente che l'obiettivo di coloro che operano per esplicitare e realizzare un legame positivo tra diritti umani e crescita economica nell'economia globalizzata non è di contrastare, in nome dei diritti dei lavoratori, la liberalizzazione del commercio, né tantomeno quello di attivare mere politiche sanzionatorie fini a sé stesse, che contribuiscano a mantenere staticamente le condizioni di ineguaglianza, le discriminazioni, il persistere di vecchie e nuove forme di schiavitù nel mondo.

Al contrario, l'obiettivo dei sostenitori di politiche consapevoli per i diritti sociali fondamentali è quello di sostenere e di accompagnare la liberalizzazione del commercio — contribuendo anche al successo dell'OMC — distribuendone equamente e rendendone fruibili i vantaggi e, soprattutto, di consentire la liberalizzazione e lo sviluppo durevole sostenibile ambientalmente e socialmente. Il rispetto delle norme standard rappresenta un elemento costitutivo e non un ostacolo allo sviluppo. Le politiche internazionali, ivi comprese le politiche sanzionatorie, devono essere orientate a incentivarne il rispetto. D'altro canto, l'esperienza dimostra che le sanzioni, anche commerciali e non solo politiche, sono uno strumento efficace: non lo ha forse dimostrato la vicenda del Sudafrica? Al contrario, in assenza di politiche consapevoli, non vi è da attendersi che la crescita economica possa generare automaticamente progressione nel rispetto dei diritti: anche qui l'esperienza della crescita senza promozione dei diritti in taluni paesi asiatici è illuminante. Ma, soprattutto, l'interrogativo di fondo rispetto al quale orientare le politiche è: «è possibile una crescita diffusa che produca opportunità occupazionali e che coinvolga effettivamente tutto il mondo, se non si incrementano le possibilità di dividerne e renderne duraturi i vantaggi?».

Un'analisi serena e scevra di pregiudizi rivela che lo sviluppo dei diritti sociali fondamentali è condizione per la competitività del sistema economico.

La garanzia dell'attuazione dei diritti umani sociali fondamentali nella concorrenza internazionale è un fattore con legami di interdipendenza con il commercio nazionale e internazionale, con il livello di produttività, la tecnologia, gli investimenti. Si tratta di un insieme di fattori complessi, con legami, appunto, di interdipendenza e non di automatismo reciproco. Merito dei Vertici delle Nazioni Unite, che hanno cadenzato gli anni '90, è di avere esplicitato tali nessi, riconoscendo alla questione — almeno in astratto — lo spessore della politica, e di avervi impostato un programma per lo sviluppo che impegna gli Stati, la società civile, le istituzioni internazionali. Si tratta ora di contribuire a realizzarlo.

È in questa impostazione che deve essere riconosciuto il carattere di novità della discussione in corso, che ha, tra gli altri, il merito di coinvolgere, nelle sedi istituzionali proprie, le parti sociali, i soggetti transnazionali e l'insieme della società civile.

---

## **2. Precedenti storici e impostazione attuale.**

---

Non sarebbe difficile rintracciare precedenti riguardanti prese di posizione e proposte sulla clausola sociale. Su tali precedenti potrebbe anche essere utile un lavoro approfondito di ricognizione storica che aiuti a comprendere le ragioni delle diverse posizioni e l'origine e lo sviluppo del mandato delle organizzazioni internazionali.

Ma le novità della discussione attuale, che rendono concretamente perseguibile l'obiettivo di politiche concrete per legare la crescita e lo sviluppo alla promozione dei diritti umani, nel quadro di un multilateralismo effettivo e della mondializzazione dell'economia, devono essere riconosciute.

Finalmente si possono smascherare gli opportunismi e le pigrizia mentali che si nascondono sovente dietro l'alibi del « relativismo culturale » (« Ciascuno ha diritto al proprio medioevo! »). La mondializzazione impone all'intera comunità internazionale l'accettazione di valori condivisi, di diritti universali che è necessario rispettare in ogni latitudine e longitudine.

Le opportunità di progresso sono generalizzate, ma anche i rischi di arretramento: porre il problema del rispetto dei diritti sociali fondamentali in tutte le aree del mondo non è ingerenza nelle politiche interne di altri paesi, ma necessità per garantirne il rispetto futuro anche al proprio interno, per assicurare condizioni di competitività economica accettabili, per promuovere i diritti umani nel mondo.

E, in ogni caso, oggi non vi è chi possa autorevolmente e onestamente sostenere che il multiculturalismo abbia nulla a che vedere, ad esempio, con la vendita dei bambini!

L'ovvio argomento dell'accusa di protezionismo rivolta ai sostenitori della clausola sociale ha finalmente perso la pregnanza della prima fase della discussione, per rivelarsi invece — a fronte del persistere nel mondo di vecchie e nuove forme di schiavitù, di sfruttamento di bambini e bambine, di negazione della libertà sindacale — solo un semplice e comodo alibi politico e culturale. Così come dovrebbe oramai rilevare la propria inconsistenza il richiamo alle differenze culturali e al relativismo nei valori per giustificare il disimpegno o, peggio, l'opposizione a politiche efficaci per la promozione dei diritti sociali fondamentali.

Nei paesi in cui esistono le forme più vistose di negazione dei diritti vi sono quasi sempre forze di opposizione, che non rappresentano certo gli epiloghi della colonizzazione occidentale ma la sola possibilità interna di promozione dello sviluppo duraturo e condiviso. Basti pensare ai casi di violazione delle libertà sindacali denunciati e verificati nel Consiglio di Amministrazione dell'OIL.

Le bellissime parole di Khalida Messaudi, relative al fondamentalismo islamico e a certi atteggiamenti degli intellettuali di sinistra francesi, potrebbero con ragione essere generalizzate: « mi fa molto piacere che alcuni intellettuali, alcuni ricercatori, si appassionino all'Islam come oggetto di studio. Ma non possono chiedermi di scoprire o di assumere la loro visione di una religione, una cultura, un patrimonio nei quali io sono cresciuta e nei quali sono immersa. Io rispetto la loro posizione di osservatori, vorrei che però facessero lo stesso nei riguardi della mia posizione di protagonista, che è totalmente diversa.

Si è mai visto un chimico chiedere spiegazioni alla molecola che sta analizzando? E allora perché l'Islam dovrebbe avere un trattamento particolare? » (Messaudi K., 1995, p. 161). Dunque, il relativismo culturale non solo non giustifica in astratto la negazione dei diritti, ma nei fatti è tutt'altro che neutrale rispetto alla concreta affermazione di essi.

Si potrebbe oggi con ragione sostenere che sono proprio i paesi con i livelli meno avanzati di ricchezza e di crescita che, avendo posto con forza ed efficacia alla comunità internazionale l'obiettivo del proprio diritto *allo* sviluppo, necessitano maggiormente della realizzazione concreta dei diritti individuali e collettivi *nello* sviluppo per consentirle la realizzazione, la sostenibilità, il godimento diffuso dei benefici. È ormai dimostrato che i vantaggi comparativi derivanti dalla negazione dei diritti sociali fondamentali sono irrilevanti, quanto meno nel medio periodo.

D'altro canto, i paesi più avanzati, in una inevitabile ottica di coosviluppo che ridefinisce inevitabilmente priorità e gerarchie su scala mondiale, non possono eludere il nodo della realizzazione in tutto il mondo dei diritti fondamentali, per vincere effettivamente la sfida di conciliare, anche al proprio interno, crescita diffusa, occupazione, rispetto dei diritti e di giusti livelli di protezione sociale e per competere efficacemente nell'economia globalizzata. Non vi è dunque automatismo tra crescita, occupazione, diritti: è solo la politica che può stabilirvi un legame.

Tra i precedenti significativi si ricorda che già il Preambolo della Costituzione dell'O.I.L. afferma inequivocabilmente che « la non adozione da parte di una nazione di un regime di lavoro realmente umano ostacola gli sforzi di altre nazioni, desiderose di migliorare la sorte dei lavoratori nel proprio paese ».

Anche la Carta dell'Havana del 1948, che doveva creare l'Organizzazione Mondiale del Commercio, riconosce il legame tra norme del lavoro *equitables* e commercio internazionale (1). L'art. 20 del GATT, inoltre, autorizza l'esclusione degli articoli fabbricati nelle

note

(1) 1. La Carta dell'Havana non è mai stata adottata. Nell'art. 7 prevedeva « Mambres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travail leurs par des

**Diritti sociali  
fondamentali  
e commercio  
internazionale**  
Daniela Carlà

prigionie: la questione ovviamente è impostata esclusivamente in termini di reazioni contro la concorrenza sleale (2).

Ma la discussione attuale, l'intreccio tra dimensione sociale ed economica nell'analisi e nelle proposte di intervento, la sinergia nell'attività delle organizzazioni internazionali, il coinvolgimento diretto degli Stati, l'avvio già concreto di significative esperienze, anche da parte di imprese multinazionali, costituiscono la prima occasione storica per la definizione credibile e l'attuazione di politiche complessive, e non solo di specifici « negoziati » diplomatici giuridici e settoriali.

Del resto, la fine del bipolarismo ha aperto prospettive storiche nuove per il governo effettivo della mondializzazione da parte della comunità internazionale e la prospettiva di contribuire a rendere conciliabili i diritti umani, il progresso sociale, lo sviluppo economico, ne costituiscono il banco di prova più significativo. Non è forse anche su questo che si misura l'affidabilità del Sistema delle N.U. e dell'insieme delle organizzazioni internazionali e la validità di ipotesi credibili di riforme dello stesso? Anche l'autorevolezza dei singoli paesi deriva oramai in gran parte dalla capacità del « sistema paese » di incidere in questa grande scommessa in corso, apportandovi il proprio contributo e condizionandone l'esito finale.

Sviluppare la competitività, cogliere e moltiplicare le opportunità offerte dallo sviluppo: è questo l'obiettivo dei sostenitori delle regole fondamentali del lavoro, non quello di impedire e imbrigliare lo sviluppo con norme sovrapposte. Del resto, è di chiara evidenza anche l'incompatibilità tra il lavoro forzato e le altre forme di schiavitù nel lavoro con le esigenze di flessibilità, liberalizzazione, dinamismo nelle opzioni individuali poste alla base di una visione moderna dello sviluppo e di una allocazione efficiente delle risorse nel mondo. Il rispetto dei diritti fondamentali è una delle condizioni chiave per la competitività del sistema, e non un costo. È anche opportuno aggiungere che i diritti sociali fondamentali, così come definiti nelle sedi internazionali competenti, come si vedrà avanti, non riguardano affatto rigide tutele per chi già lavora, ma le condizioni di libertà e di opportunità per tutti, favorendo così la flessibilità e la transizione tra differenti tipologie di attività nel corso della vita lavorativa.

Peraltro, affrontare il problema in sede multilaterale ha il pregio di costituire l'alternativa al proliferare delle inevitabili azioni unilaterali e bilaterali, talvolta effettivamente protezionistiche, da parte dei governi o di settori dell'opinione pubblica alle quali va riconosciuto il merito di aver sollecitato l'interesse sulla questione ma che potrebbero, anche, avere effetti negativi sul piano della promozione dei diritti umani e agire in modo distorto e parziale solo sui segmenti del mercato orientati all'esportazione, accentuando così le differenze all'interno dei paesi interessati e inasprendo le discriminazioni tra i segmenti della forza-lavoro.

Positivo anche, nel negoziato in corso, che se ne discuta in tutte le istanze internazionali competenti.

#### note

déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'oeuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles. Les Etats Membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque Etat Membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire. 2. Les Etats Membres qui font également partie de l'Organisation internationale du Travail collaboreront avec cette Organisation, afin de mettre cet engagement à exécution. 3. Pour toutes les questions relatives aux normes de travail, qui pourraient lui être soumises conformément aux dispositions de l'article 94 ou de l'article 95, l'Organisation consultera l'Organisation internationale du Travail et collaborera avec elle ».

(2) Sul punto è utile la ricognizione contenuta nel documento del Consiglio d'Amministrazione del BIT - G.B. 261/WP/SDL/1 261 sess. Nov 1994. Vedi anche S. Charmovitz, *L'influence des normes internationales du travail sur le système du commerce mondial aperçu historique*, in RIT - vol 126 sept-oct 87). *Revue internationale du travail*. Le coût de la main d'oeuvre est tant que facteur du commerce international.

Sulle posizioni più recenti vedi anche R. Laperrière et Y. Blais Inc., *Droits du travail et commerce international*, (Quebec) Comande, 1995; *Droits des travailleurs et commerce international: L'OIT préconise des règles universelles*, *Travail. Le magazine de l'OIT*, n. 20, giugno 97; G. Edgren, *Normes équitables de travail et libéralisation du commerce*, RIT, vol. 118, 4°, 5°, septembre-octobre 1979; H.G. Myrdal, *The ILO in the Cross-fire: Would it survive the social clause?*, in *Studi in commemorazione del 75 anniversario dell'OIL*, Ginevra: Istituto Internazionale di Studi Sociali 1994 (al riguardo gli studi dell'Istituto Int. dei servizi sociali in materia meriterebbero maggiore diffusione); E. Robert, *Enjeux et ambiguïtés du concept de clause sociale ou les rapports entre les normes de travail et le commerce international*, in *Revue Belge de droit international*, 1996; R. Ruggiero, *Europa e commercio mondiale: un nuovo ordine per nuove responsabilità*, Il Mulino, anno XLIII, 1994.

---

### 3. I Vertici delle Nazioni Unite.

---

La questione è stata formalmente riaperta non solo nell'OIL ma nel complesso delle istituzioni internazionali dalla CISL internazionale e da alcuni paesi (Stati Uniti, Francia ma anche Belgio). Durante le negoziazioni dell'Uruguay Round è stata posta all'O.d.G. della Conferenza di Marrakech del '94, unitamente al tema della clausola ambientale. Da allora al dicembre '96, data della I Conferenza Ministeriale dell'OMC, si sono verificati accadimenti significativi e registrati considerevoli passi in avanti. I Vertici delle NU hanno contribuito a una elaborazione, ormai internazionalmente accettata, che inquadra il problema del rispetto dei diritti sociali fondamentali nell'ambito delle politiche per i diritti umani inviolabili. Soprattutto le Conferenze di Copenaghen e di Pechino, nel definire il programma e il calendario degli impegni per lo sviluppo sostenibile, ne hanno evidenziato l'importanza.

Nell'impegno 3i della Piattaforma finale di Copenaghen e nelle dichiarazioni della Conferenza di Pechino, al punto 168 i, è ribadito l'impegno per tutti i Paesi membri dell'OIL di rispettare i principi contenuti nelle convenzioni fondamentali, anche da parte dei Paesi che non hanno ratificato tali convenzioni. Sono state isolate, nell'ambito delle convenzioni dell'OIL, le convenzioni fondamentali. Già nel passato il Consiglio di Amministrazione dell'OIL aveva isolato nell'ambito delle 180 convenzioni OIL, le convenzioni più importanti. Secondo l'attuale definizione, esse attengono alla libertà sindacale e di negoziazione collettiva (87 e 98), al divieto del lavoro forzato (29 e 105), alla non discriminazione (100 e 111), al divieto al lavoro minorile (138). Il consenso tra i governi e le parti sociali su tale lista ha finalmente e definitivamente dimostrato che l'obiettivo non è di introdurre un salario minimo o, peggio, il livellamento delle retribuzioni nel mondo (obiettivo, peraltro, che, in tali termini non è compreso in nessuna convenzione OIL), ma, semmai da questo punto di vista, quello di contribuire alla più efficiente allocazione delle risorse.

La Convenzione 100 (relativa alla parità di retribuzione) non sempre è compresa nella lista, tuttavia i principi di base sono comunque ricompresi nella Convenzione 111, relativa alla non discriminazione. Non è stato agevole però venire a questa classificazione. Vi hanno senz'altro contribuito i precedenti lavori nel Consiglio d'Amministrazione OIL di classificazione delle Convenzioni, con differente modulazione degli obblighi temporali di sottoposizione dei rapporti sullo stato di attuazione. Potrebbe essere utile ritornarvi, e collocare la riflessione sulle norme fondamentali nell'ambito di una analisi sistematica della normativa OIL, riaffermandone l'attualità e promuovendone però la migliore attuazione.

Attualmente, a seguito delle conclusioni dei Vertici, il nodo decisivo è sempre quello della volontarietà della ratifica delle convenzioni, che caratterizza il sistema dell'OIL: per gli Stati Membri parte dell'OIL non sussiste un obbligo di ratifica, delle Convenzioni adottate, ma solo di sottoposizione alle autorità competenti. I Vertici delle Nazioni Unite hanno contribuito a porre il problema degli obblighi esistenti a prescindere dalla ratifica delle Convenzioni, per il solo fatto di aderire all'OIL, e, al tempo stesso quello della coerenza delle posizioni espresse nelle differenti organizzazioni internazionali.

È ugualmente significativo che i Vertici delle NU abbiano esplicitamente riconosciuto il mandato dell'OIL sia per il rispetto delle norme fondamentali che per la promozione per quantità e qualità delle opportunità di impiego nel mondo, esplicitando così la conciliabilità tra i due obiettivi, nonché il carattere di priorità nell'ambito della cooperazione per il coosviluppo durevole che riveste l'obiettivo del rispetto dei diritti sociali fondamentali.

---

### 4. La Conferenza dell'O.M.C.

---

L'esito della Conferenza dell'OMC ha poi confermato i risultati dei Vertici, con riferimento sia al riconoscimento dell'importanza del rispetto dei diritti sociali fondamentali che del ruolo dell'OIL (3).

---

(3) La Conferenza di Singapore è la prima su scala ministeriale come prevede l'art. 4 che istituisce l'OMC, vi è quello di condurre le relazioni commerciali in modo da elevare i livelli di vita nel mondo.

« L'argumentation des échanges globaux facilitée par la libéralisation du commerce dans le cadre du système fondé sur des règles a créé des emplois plus nombreux et mieux rémunérés dans biens des pays » - Dalla Dichiarazione di Singapore, dicembre 1996.

**Diritti sociali  
fondamentali  
e commercio  
internazionale**  
Daniela Carlà

Il punto 4 del testo finale di Singapore ribadisce infatti l'impegno nell'osservanza delle norme del lavoro fondamentali internazionalmente riconosciute e il ruolo dell'OIL, inoltre rinvia alla continuazione della collaborazione tra i due segretariati OIL - OMC (4).

La questione delle relazioni tra l'OIL e l'OMC è dunque ancora aperta, sebbene non si sia giunti all'istituzione di un comune gruppo di lavoro a causa dell'opposizione da parte dei Paesi non allineati e degli « scarsi entusiasmi » di buona parte del mondo imprenditoriale. Una collaborazione più stretta tra OIL e OMC è stata auspicata, tra gli altri, dal Ministro del Commercio Estero italiano Augusto Fantozzi (5).

La discussione sviluppata nelle varie sedi istituzionali ha comunque consentito di mettere a punto il meccanismo astratto per la verifica tripartita dei progressi effettuati: il controllo dal punto di vista delle istituzioni internazionali è infatti la questione più importante, come hanno dimostrato i lavori in seno all'OIL in questi anni. Il controllo deve essere tripartito e riguardare la verifica delle linee di comportamento e degli impegni, e non *tout court* del risultato. Il controllo tripartito è condizione per progressi effettivi.

È necessaria anche la disponibilità di un lasso di tempo congruo per dimostrare la disponibilità alla cooperazione.

I reclami per inosservanza dei diritti fondamentali dovrebbero poter essere introdotti da parte di una delle tre parti dell'OIL (governi, imprenditori, lavoratori) ed esaminandoli auspicabilmente da parte di un Comitato, consultivo congiunto OIL/OMC. Tale Comitato dovrebbe raccomandare le misure da assumere nel medio periodo.

In questa fase dovrebbe concentrarsi la cooperazione tecnica. Al termine del periodo, si dovrebbe procedere al nuovo esame tendente a valutare i progressi e solo successivamente si dovrebbe valutare l'applicazione di eventuali sanzioni.

---

## 5. L'OCSE.

---

Un contributo importante è venuto dai lavori in seno all'OCSE sugli scambi e le regole fondamentali del lavoro, che hanno avuto il pregio di dimostrare l'economicità del rispetto dei diritti fondamentali e gli scarsi vantaggi comparativi nella loro violazione. Anche l'OCSE si è riferito alla Convenzione dell'OIL.

Fondamentale è la pubblicazione "Le commerce, l'emploi et les normes du travail" (1996) adottato dai Comitati dell'impiego, del lavoro e degli affari sociali e dal Comitato degli scambi, che tiene conto anche del lavoro del Comitato degli investimenti internazionali e delle imprese multinazionali.

Utilissime le argomentazioni e la bibliografia, alla quali si rinvia.

Lo studio dimostra, in sintesi, l'efficienza economica del rispetto delle norme fondamentali del lavoro in alcuni casi e, in altri, la scarsa influenza in temi economici del loro mancato rispetto.

È utile la lettura delle conclusioni dell'appendice analitica, relativa a « Normes fondamentales du travail, efficence économique et échanges » - pag. 252 (6).

## note

(4) **Normes fondamentales du travail:** « 4. Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du Travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussés du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier del pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune faetre remis en question. A cet égard, nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement ».

(5) Le posizioni in seno all'OMC e gli sviluppi possono essere utilmente seguiti sul bollettino mensile dell'OMC *Focus*.

(6) **Conclusion:** « Cette note a défini un cadre permettant d'analyser certaines propriétés économiques des normes fondamentales du travail. Il en ressort que les discriminations dans l'emploi réduisant la disponibilité des facteurs de production. Le travail forcé et l'exploitation de la main-d'oeuvre infantile suscitent également une mauvaise allocation de ressources, ce qui réduit l'efficiance économique. Toutefois, ces pratiques peuvent aussi accroître la quantité de main-d'oeuvre disponible pour la production. L'exploitation de la main-d'oeuvre infantile porte préjudice aux perspectives économiques à long terme dans la mesure où ces pratiques existent, la mise en application des normes fondamentales du travail se traduirait par une amélioration de l'efficiance économique. Les effets économiques de la liberté syndicale sont plus difficiles à évaluer. D'une part, la liberté syndicale contribue à améliorer les procédés de production. Tout en accroissant la motivation et la productivité des travailleurs.

Attualmente, i lavori di rilievo nell'OCSE attengono ai negoziati sull'accordo multilaterale sugli investimenti, iniziati già nel 1995 e che dovrebbero terminare nell'aprile prossimo. Tra i punti controversi vi è il riferimento al tipo di formulazione per i *core labour standards* e l'eventuale riferimento agli standards « nazionali » (7).

Si tratta di un negoziato decisivo perché l'opzione per la formulazione più vincolante implica che, in caso di inadempienza, gli Stati membri, ma soprattutto il singolo investitore, possono ricorrere al meccanismo di soluzione delle controversie previsto dall'accordo.

Sovente la discussione è ispirata all'art. 1114 del Nafta. I paesi che si oppongono al riferimento ai *labour standards* sono Messico, Corea, Australia, Nuova Zelanda. L'accordo è molto importante anche perché sarà aperto ai paesi non membri, che comunque potranno apporvi riserve. Un punto importante in discussione è costituito dal legame con le Linee Guida sulle imprese multinazionali, di cui si ipotizza la revisione, e che comunque probabilmente saranno incorporate nel testo. Sarebbe a mio parere interessante, in questa fase, riesaminare parallelamente la Dichiarazione tripartita OIL sulle imprese multinazionali e la politica sociale del 1977.

## 6. Sviluppi dell'OIL.

L'insieme dei lavori nel Sistema Nazioni Unite e nelle organizzazioni internazionali che si occupano di questioni economiche e finanziarie riporta l'attenzione sull'OIL, a seguito del rafforzamento del mandato di questa organizzazione, esplicitamente conferito dai Vertici delle Nazioni Unite e dalla I Conferenza ministeriale dell'OMC di Singapore.

Non a caso, il D.G. Hansenne ha partecipato, ad esempio, al G7 di Lille, ma anche al Consiglio informale dei Ministri del Lavoro e degli Affari Sociali di Rotterdam del marzo scorso. Non era un esito scontato: tutt'altro!

Nel 1994 la Conferenza generale dell'OIL, sulla base di un rapporto del D.G. Hansenne in occasione del 75° dell'organizzazione, si era interrogata sui cambiamenti da effettuare e sul ruolo che avrebbe potuto svolgere l'OIL nell'economia mondializzata. In effetti, le Conferenze negli ultimi anni avevano fornito una crescente sensazione di un rituale scarsamente incisivo. Anche il peso dell'organizzazione sembrava ridimensionato, al punto paradossale che, inizialmente, proprio il Vertice di Copenaghen si sarebbe dovuto svolgere in coincidenza con la Conferenza OIL, segno della considerazione dello scarso apporto che ci si attendeva da quest'ultimo. Proprio l'esito dei Vertici nel riconoscere un mandato all'OIL decisivo per le politiche dell'impiego e il rispetto dei diritti, esemplifica la svolta effettuata proprio a partire dalla difficile discussione e dai controversi lavori sulla dimensione sociale del Commercio internazionale e dal programma di lavori che ne è scaturito, in particolare sul lavoro minorile.

La Conferenza dell'OIL di quest'anno si è così svolta in giugno in un clima di rinnovato interesse, di proposte concrete e « forti », con una discussione sulle proposte del D.G.

## note

D'autre part, elle peut introduire une nouvelle distorsion dans le marché dès lors que les travailleurs syndiqués parviennent à porter leurs salaires au-dessus des niveaux du marché. L'effet net sur l'efficacité dépend de l'importance relative de ces deux effets.

Ce cadre d'analyse confirme aussi que, moyennant certaines hypothèses, les échanges améliorent la prospérité économique, indépendamment de la question de savoir si des normes fondamentales sont observées ou non chez tous les partenaires commerciaux: aussi bien les pays à normes élevées que les pays à faibles normes ont intérêt à commercer ensemble. En outre, en règle générale, les schémas de spécialisation internationale sont vraisemblablement déterminés par des facteurs fondamentaux comme les proportions relatives des facteurs, la technologie et les économies d'échelle, plus que par l'observation plus ou moins stricte des normes fondamentales ».

(7) I testi in discussione, grosso modo, ricalcano le formulazioni seguenti, in alternativa:

A) « The Parties recognise that it is inappropriate to encourage investment by lowering [domestic] [core] labour standards. Accordingly, a Party should not waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, such [standards] [measures] as an encouragement for the establishment, acquisition, expansion or retention of an investment in its territory of an investment or an investor. If a Party considers that another Party has offered such an encouragement, it may request consultations with the other Party and the two Parties shall consult with a view to avoiding any such encouragement ».

B) « A Contracting Party shall not waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from [domestic] [core] labour standards as an encouragement for the establishment, acquisition, expansion or retention of an investment or an investor ».

**Diritti sociali  
fondamentali  
e commercio  
internazionale**  
Daniela Carlà

Hansenne che, alla vigilia della scadenza del proprio mandato, ha scelto di presentare un rapporto di alto spessore politico (8) (9).

La questione non è stata elusa neppure nell'intervento durante la Conferenza del Presidente della Banca Mondiale M. J. Wolfesohn che ha, tra l'altro, affermato: « Si vous ne pouvez pas prendre solidement appui sur la population, si vous ne vous préoccupez pas des droit de l'homme, si vous ne vous sonciez pas de responsabilité sociale et de justice sociale, vous ne pouvez pas obtenir la paix ni avoir des investissements sûrs ».

Nel complesso sono intervenuti 314 oratori; tra cui 117 Ministri.

Vale la pena ricordare alcuni degli sviluppi della discussione nell'OIL, che ha condotto alla conclusione dell'ultima Conferenza internazionale del giugno di quest'anno e del successivo Consiglio d'Amministrazione. È stato infatti deciso che il Consiglio d'Amministrazione di novembre esaminerà un progetto di Dichiarazione che dovrà essere adottato nel giugno del 1998 a completamento e interpretazione della Costituzione dell'OIL (Lee E., 1994). La Dichiarazione, sulla scia dell'elaborazione e degli impegni assunti con i Vertici delle Nazioni Unite, avrà l'obiettivo di chiarire gli obblighi degli Stati Membri derivanti dall'appartenenza all'OIL, a prescindere dalla ratifica delle Convenzioni. Sul punto, anche nel Consiglio Amministrazione di giugno sono state reiterate divergenze e posizioni contrastanti, ma l'accordo di massima è stato comunque raggiunto, grazie al sostegno dei paesi IMEC (10), a un significativo apporto degli imprenditori e a una maggiore articolazione delle posizioni anche da parte di Paesi non appartenenti all'IMEC, (ad esempio per quanto riguarda alcuni paesi dell'America Latina,) all'adesione da parte dei paesi dell'Europa centrale e orientale. In sintesi, dunque, i lavori nel Consiglio d'Amministrazione del 20 giugno 1997 si sono concentrati sul seguito della Conferenza, con particolare attenzione alla Dichiarazione solenne sui diritti fondamentali. Sia il gruppo dei datori di lavoro che quello dei lavoratori si sono dichiarati d'accordo, il primo però senza entrare nel merito, e il secondo reclamando anche linee d'azione concrete e il prosieguo dei lavori del gruppo sulla dimensione sociale della liberalizzazione del commercio internazionale. Si sono riproposte le consuete posizioni da parte dei governi, con il Giappone schierato con i paesi asiatici e, al pari tempo, almeno formalmente, allineato anche sulle posizioni degli occidentali!

Una importante e informale riunione tra i Ministri del Lavoro dell'U.E. e i Ministri del Lavoro asiatici, che si è svolta *a latere* della Conferenza il 10 giugno, pur senza approdare a impegni formali comuni significativi, ha però consentito di proseguire nel dialogo, contribuendo a fare meglio comprendere le rispettive posizioni. Il Consiglio d'Amministrazione del giugno scorso ha anche eletto il nuovo presidente, il Ministro del lavoro d'Egitto Ahmed el Armew. La questione di cui trattasi è sicuramente la più importante tra quelle con cui dovrà misurarsi.

L'iniziativa per la ratifica delle convenzioni fondamentali che su impulso del Direttore Generale è stata avviata di recente, ha ottenuto i positivi risultati nelle nuove ratifiche (29, ma molte altre sono in corso) e ha dimostrato ulteriormente che non vi è un nesso automatico tra livello di sviluppo, la crescita economica e il rispetto dei diritti sociali fondamentali. Prova ne sia che le nuove ratifiche attese riguardano soprattutto la Convenzione 138 sul divieto di lavoro minorile: è su questo tema che si sta particolarmente lavorando nella prospettiva di una nuova Convenzione da adottare entro il 2000 sulle forme più inaccettabili di sfruttamento del lavoro dei bambini.

Politiche specifiche promozionali possono dunque condurre a importanti risultati, soprat-

#### note

(8) Rapporto del D.G. Hansenne - 85ª Conferenza Internazionale del Lavoro - Ginevra 3/9 giugno 1997 "L'azione normativa dell'OIL e la mondializzazione".

(9) **Dichiarazione di Hansenne - 3 giugno 1997:** "Nous avons redeux messages importants. D'abord celui du Sommet mondial sur le développement social à Copenhague en 1995. Ensuite, plus récemment, celui des Ministres du Commerce réunis pour la première conférence ministérielle de l'OMC à Singapour. Leur déclaration finale renouvelle l'engagement des Etats membres d'observer les normes du travail fondamentales internationalement reconnues, souligne que la croissance économique favorisée par le développement des échanges contribue à leur promotion, rejette l'utilisation protectionniste qui pourrait en être faite, et rappelle clairement le rôle premier de l'OIT dans la définition et la mise en oeuvre de ces normes. Il ne m'appartient évidemment pas d'interpréter ce que signifie cette déclaration pour l'OMC — si ce n'est pour réaffirmer à son Directeur général que le BIT est tout à fait ouvert à l'idée de poursuivre la collaboration à laquelle nous avons été invités".

(10) Austria, Australia, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Portogallo, Regno Unito, San Marino, Spagna, Stati Uniti, Svizzera, Svezia, Turchia.

tutto se si lega organicamente la pressione sui governi all'iniziativa tripartita e alla coerente cooperazione allo sviluppo.

Ora, nel prosieguo dei lavori assume specifica rilevanza la progettazione e l'articolazione concreta della Dichiarazione, le conseguenze che se ne trarranno, il collegamento con l'insieme delle iniziative e delle proposte che riguardano l'attività futura dell'OIL. Il D.G. nel rapporto per la Conferenza del giugno scorso ha avanzato innovative proposte a seguito della ricca discussione che dal 1994 in poi si è avuta nel Consiglio d'Amministrazione. Oltre alla Dichiarazione, il rapporto del D.G. ha insistito sulla proposta di un marchio sociale paese; su un rapporto periodico sul progresso sociale nel mondo; per una più efficace scelta degli argomenti per nuove norme e un migliore utilizzo di tutti gli strumenti; per il rafforzamento dei meccanismi di controllo, la previsione di nuovi, la rivitalizzazione di quelli esistenti (11).

---

#### 7. Meccanismi di controllo OIL.

---

Quello dei meccanismi di controllo si è rivelato nel corso del dibattito il tema più controverso ma anche il più suscettibile di sviluppi. (Adam R., 1993). Oggi si impone la rivitalizzazione dei meccanismi esistenti, anche utilizzandone meglio e politicamente l'attività (Commissione di esperti, Commissione Tripartita che si riunisce durante la Conferenza annualmente, procedura *ex art.* 24 della Costituzione, Comitato per la libertà sindacale) che comunque già funzionano con esiti positivi. Come dimostra il rapporto del Consiglio d'Amministrazione all'ultima sessione della Conferenza tali meccanismi operano spesso in modo soddisfacente, ad esempio nel caso recente della Corea, che ha suscitato un vasto interesse anche a livello dell'opinione pubblica e negli organismi internazionali. Il Consiglio d'Amministrazione ha chiesto infatti al Governo della Corea di esaminare la possibilità di una missione tripartita di alto livello al fine di garantire che la revisione della legislazione del lavoro in corso sia conforme ai principi di libertà sindacale (secondo il rapporto presentato alla Conferenza del giugno scorso dal Consiglio d'Amministrazione, nell'ultimo anno sono state accertate violazioni gravi in 20 paesi). Tale possibilità è prevista dallo specifico meccanismo attivato a seguito di decisione del Consiglio d'Amministrazione per quanto riguarda la libertà sindacale. In relazione alla procedura di cui trattasi, gli Stati membri sono tenuti al rispetto della libertà sindacale e sottoposti alla relativa procedura di controllo indipendentemente dalla ratifica delle convenzioni e per il solo fatto di avere accettato la Costituzione OIL. Le sanzioni prospettate sono esclusivamente politiche e hanno il pregio di essere concordate in sede tripartita e di essere finalizzate al miglioramento della situazione accertata. Nel Consiglio d'Amministrazione si è molto discusso, e al riguardo si sono manifestate posizioni divergenti sull'opportunità di estendere tale procedura alle altre Convenzioni fondamentali. Sicuramente si continuerà a riflettere su ciò, anche in relazione alle conseguenze che potranno derivare dalla Dichiarazione sulla costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali.

Il problema del controllo è centrale anche se si proseguirà nell'approfondimento delle altre proposte del D.G. Hansenne relative al rapporto sul progresso sociale nel mondo e soprattutto al « marchio sociale paese », cui dovrebbero eventualmente connettersi verifiche ispettive a livello mondiale. Il problema del controllo costituisce peraltro un aspetto dell'esigenza più generale del monitoraggio nell'attuazione degli strumenti internazionali sul piano interno. La questione, dunque, in un senso più ampio non riguarderà solo i paesi per i quali si siano accertate violazioni ma tutti i membri della comunità internazionali. Anche per l'Italia si impone pertanto l'attivazione di politiche sistematiche, attualmente carenti, per verificare sul piano interno e dimostrare nelle sedi internazionali competenti l'attuazione degli strumenti internazionali e il rispetto dei relativi obblighi, in primo luogo

note

---

(11) Per ulteriori approfondimenti, si rinvia ai seguenti documenti OIL: G.B. 261/WP/SDL/1 261<sup>a</sup> SESSIONE NOV. '94; G.B. 262/WP/SDL/INF.1 262<sup>a</sup> SESSIONE MARZO APRILE '95; G.B. 264/WP/SDL/ 1 264<sup>a</sup> SESSIONE NOV. '95; G.B. 265/WP/SDL/D.1 265<sup>a</sup> SESSIONE MARZO '96; G.B. 265/WP/SDL/1/3 265<sup>a</sup> SESSIONE MARZO '96; G.B. 265/WP/SDL/1/4 265<sup>a</sup> SESSIONE MARZO '96; G.B. 267/WP/SDL/1/1 267<sup>a</sup> SESSIONE NOV. '96; G.B. 267/WP/SDL/1/2 267<sup>a</sup> SESSIONE NOV. '96; G.B. 267/WP/SDL/1/3 267<sup>a</sup> SESSIONE NOV. '96; G.B. 267/WP/SDL/1/3 ADD.1 267<sup>a</sup> SESSIONE NOV. '96; G.B. 267/WP/SDL/2 267<sup>a</sup> SESSIONE NOV. '96; G.B. 267/WP/SDL/3 267<sup>a</sup> SESSIONE NOV. '96; G.B. 268/WP/SDL/1/2 268<sup>a</sup> SESSIONE MARZO '97; G.B. 268/WP/SDL/1/3 268<sup>a</sup> SESSIONE MARZO '97.

**Diritti sociali  
fondamentali  
e commercio  
internazionale**  
Daniela Carlà

per quanto attiene ai diritti umani fondamentali. Un esempio per tutti: in materia di lavoro minorile, come già accennato nella Conferenza di Amsterdam nel febbraio '97 e in vista delle scadenze future (soprattutto l'adozione entro il 2000 della nuova Convenzione OIL contro le forme più inaccettabili di sfruttamento del lavoro minorile) si procederà inevitabilmente ad attente rilevazioni del fenomeno e a una verifica nelle sedi internazionali. Dunque, pur non essendo nell'immediato attivabile un meccanismo formale comune tra l'OIL e l'OMC, sarà sempre meno sufficiente non avere violato le norme: occorrerà anche dimostrarlo nelle sedi internazionali competenti.

Nel Consiglio d'Amministrazione dell'OIL proseguirà concretamente l'attività. Tale attività riguarderà anche le Commissioni del Consiglio, oltreché al gruppo di lavoro sulla Dimensione sociale della liberalizzazione del Commercio internazionale, istituito nel giugno '94 in seno al Consiglio d'Amministrazione dell'OIL, che si è riunito per la prima volta nel novembre '94 e che ha avuto il grande merito di ispirare l'attività sin qui condotta nelle Commissioni del Consiglio d'Amministrazione e, in particolare, nella Commissione delle questioni giuridiche e delle norme internazionali della Commissione dell'Impiego e della politica sociale. Il gruppo di lavoro ha rivisitato l'insieme dei mezzi di azione OIL (le norme, i meccanismi di controllo, la cooperazione tecnica e il partenariato attivo, i servizi di consultazione) per verificarne la rispondenza con l'obiettivo di favorire lo sviluppo sociale nella liberalizzazione del commercio, di agevolarne il migliore utilizzo nel contesto economico globale, di esaminare la necessità di rafforzarli e completarli. Approfondendo le relazioni tra crescita economica, liberalizzazione del commercio internazionale e sviluppo sociale, il gruppo ha convenuto sulla necessaria sinergia dell'attività degli organi internazionali e, pure nella divergenza delle posizioni espresse, sulla necessità di cooperazione tra l'OIL e le organizzazioni che si occupano di questioni economiche e finanziarie. Ha esaminato anche i lavori delle altre organizzazioni internazionali nonché le esperienze esistenti sia sul piano storico sia sul piano delle aggregazioni regionali (Alena, Mercosud ecc.) I documenti preparatori predisposti dal BIT per le riunioni del gruppo di lavoro, ai quali si rinvia, e precedentemente richiamati, contengono al riguardo utili informazioni.

Il gruppo ha dunque costituito una utile istanza di dibattito, ponendo l'accento sul rispetto dei diritti sociali fondamentali internazionalmente riconosciuti in un contesto in piena trasformazione, segnato dalla mondializzazione dell'economia e dalle ristrutturazioni in corso.

Il limite della discussione e delle iniziative fino a qui sviluppatasi, e non vi è fra gli osservatori attenti chi non lo abbia rilevato, è che gli esiti non sempre si sono diffusi adeguatamente oltre la cerchia degli addetti ai lavori. Soprattutto in alcuni paesi, tra cui l'Italia.

Sono stata negli Stati Uniti nel maggio del '95 proprio per alcuni incontri sul tema dei diritti fondamentali del lavoro e commercio internazionale e regionale, con particolare riferimento al NAFTA (12). Mi ha in effetti colpito, rispetto alla situazione italiana, il maggiore interesse sia nel mondo accademico che, soprattutto, in quello politico. Basti pensare, ad esempio, che il Congresso USA ha affidato al Ministro del Lavoro il compito di rapporti periodici sullo sfruttamento del lavoro dei bambini nel mondo. Si tratta di materiale importante, organizzato per nuclei tematici, di utilità dal punto di vista tecnico ma che rivela soprattutto l'interesse politico in quel paese. Sarà utile ritornarvi, non solo per le informazioni contenute, ma anche per l'utile metodo di lavoro, considerando che le ambasciate USA sono utilizzate, da una amministrazione tecnica, per monitorare un tema relativo ai diritti umani.

In effetti, anche gli sviluppi nell'OIL e i recentissimi esiti positivi dell'ultima Conferenza non sono stati seguiti in Italia con l'attenzione che avrebbero meritato.

---

#### 8. Cenni all'Unione Europea.

---

Non solo l'esperienza USA e di altre aree del mondo, ma anche quella in seno all'U.E. insegna che uno dei modi ineludibili è approfondire il rapporto tra dimensione regionale e mondiale del commercio e, in questo contesto, degli aspetti sociali e di politica del lavoro. Si rinvia in particolare, tra gli altri, al Parere del Comitato economico e sociale riguardante

note

104

---

(12) Sulla NAFTA vedi, in particolare in *Foreign Policy*, n. 93, winter 1993/1994; *Detracting NAFTA - Reform Mexico first*.

« La struttura regionale del Commercio Mondiale » (Ces/027/94/F G. Cassina del 1 sett. '94). Il Commissario Flynn intervenendo nella Conferenza OIL del giugno '97 ha confermato che la posizione UE va evolvendo verso una maggiore chiarezza e incisività. Ciò grazie agli studi e alle riflessioni fin qui sviluppate, ma anche in conseguenza dei cambiamenti di posizione e seguito del prevalere di maggioranza per politiche diverse in alcuni paesi (Regno Unito innanzitutto). La posizione francese è stata con continuità, invece, coerentemente in favore del riconoscimento del legame tra diritti umani sociali fondamentali e commercio internazionale.

È il punto di arrivo, anche in seno all'U.E., di un processo difficile, in cui le posizioni non sono ancora del tutto omogenee ma di cui è ripercorribile, soprattutto dopo il recente cambio di posizione del R.U., la linea di tendenza per un sostegno vigoroso alle politiche internazionali a sostegno delle norme fondamentali del lavoro.

Già il Memorandum della Presidenza francese del 27 marzo '95 sulla dimensione sociale del commercio internazionale all'epoca, sotto la sola responsabilità di quest'ultima e non dell'intero Consiglio Lavoro e Affari Sociali, a causa delle posizioni allora ancora divergenti, aveva assunto una posizione esplicita in coerenza con le posizioni già avanzate dalla Francia. Il 6 dicembre 1994 il Consiglio dei Ministri degli affari sociali ha adottato la Risoluzione sulle prospettive della politica sociale dell'Unione Europea, che testimonia la volontà politica dell'Unione di pervenire a una organizzazione del commercio internazionale che permetta di combattere il lavoro forzato, di vietare il lavoro minorile e di garantire la libertà di associazione sindacale e di negoziazione collettiva.

Con la Risoluzione « Prospettive di una politica dell'Unione Europea nel settore sociale » il Consiglio ha ritenuto che « si debba, inoltre, potenziare la competitività internazionale dell'Unione. Sarebbe opportuno, nel rifiuto di ogni forma di protezionismo, cercare, grazie al dialogo instaurato soprattutto con i nostri principali concorrenti sul mercato mondiale, in particolare nell'area dell'Asia/Pacifico, di giungere a un consenso a livello mondiale sul principio in base al quale, nell'ambito di una leale concorrenza circa l'insediamento delle imprese, ogni successo economico sia sfruttato per realizzare adeguati progressi nel settore sociale. È pertanto opportuno contribuire con spirito costruttivo alle discussioni in corso al riguardo la sede di organi competenti quali l'OIL, il GATT o successivamente l'OMS per organizzare in futuro l'assetto del commercio internazionale e soprattutto combattere il lavoro forzato e il lavoro dei minori, nonché garantire la libertà di associazione e di trattativa collettiva ». Ancora più rilevante è però che il Vertice di Corfù già nel giugno 1994 avesse stabilito nelle proprie conclusioni che « l'U.E. svolgerà un ruolo attivo nel fare sì che l'OMC possa svolgere con efficacia il compito di assicurare il rispetto delle norme e possa favorire il progresso nel combattere condizioni commerciali sleali ».

Pertanto, anche il Parlamento Europeo già con la Risoluzione adottata nel febbraio 1994 e la Commissione degli affari sociali dell'impiego e dell'ambiente di lavoro nel Parlamento Europeo — con parere espresso nel gennaio 1994 — si sono pronunciati esplicitamente in favore della introduzione della clausola sociale in un sistema multilaterale nel commercio mondiale.

Un utile quadro ricognitivo nonché una precisa presa di posizione è nella Comunicazione della Commissione al Consiglio (legame tra il sistema commerciale e le norme del lavoro internazionale) del 24/7/96.

Un passo avanti importante è costituito dall'adozione del nuovo sistema di preferenza generalizzate, adottato dal Consiglio Affari Generali nel 19 dicembre 1994, che per la prima volta ha consacrato il legame tra commercio e rispetto dei diritti sociali fondamentali in uno strumento commerciale della comunità.

Il sistema di preferenza generalizzato consente infatti l'instaurarsi di una clausola sociale positiva, che agevola la promozione di progressi nel rispetto dei diritti umani piuttosto che la mera comminazione di sanzioni. Già gli Stati Uniti hanno attuato una clausola sul rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori, prevedendo, in caso contrario, la sospensione delle preferenze generalizzate nonché possibilità di reintegro a seguito di progressi, come per esempio nel caso del Cile.

A partire dal 1 gennaio 1998, in virtù dell'art. 7 del Regolamento del Consiglio n. 3281/94 del 19 dicembre 1994 e 1256/96/CE del 20 giugno 1996, preferenze addizionali potrebbero essere ottenute, su domanda, dai paesi che applichino le norme contenute nelle Convenzioni dell'OIL n. 87 (libertà sindacale) n. 98 (negoziiazione collettiva) e 138 (età minima di accesso al lavoro).

**Diritti sociali  
fondamentali  
e commercio  
internazionale**  
Daniela Carlà

Inoltre l'art. 9 prevede il ritiro temporaneo totale o parziale delle preferenze in caso di esistenza di politiche di schiavitù: il primo esempio di attuazione riguarda il Myanmar. Gli avanzamenti in seno all'U.E. sono particolarmente importanti rispetto anche ad altre aggregazioni regionali dotate di minori poteri, proprio per la rinuncia alla sovranità da parte degli Stati Membri, che concerne sia la materia sociale che le relazioni con i paesi terzi. Già la Commissione UE ha elaborato coerenti linee di intervento in materia di cooperazione allo sviluppo e più in generale nelle relazioni con i paesi terzi per quanto attiene al rispetto dei diritti umani e al legame tra diritti fondamentali e commercio internazionale. Occorre ora proseguire il lavoro in tutte le istanze comunitarie (comitato 113, Comitato per l'Occupazione ecc.), anche inserendo in modo più sistematico tale aspetto nelle relazioni istituzionali con i paesi terzi (ad es. nelle relazioni eurasiatiche, nell'attuazione dei programmi MEDA, nella gestione dell'agenda 2000 sull'allargamento).

Ciò che sarebbe ora interessante esaminare è l'effetto del rafforzamento delle competenze in materia di diritti umani che seguirà all'entrata in vigore del nuovo Trattato e le implicazioni che se ne potranno trarre. Decisivo è anche l'apporto che dai paesi dell'U.E. potrà venire rispetto al prosieguo dei lavori nelle sedi multilaterali, anche in relazione a specifiche tematiche che costituiscono terreno privilegiato per analisi e proposte. Il nuovo Trattato costituisce comunque uno stimolo per una iniziativa più sistematica, anche nelle relazioni con i paesi terzi (13), incoraggia inoltre l'attività degli Stati Membri su questa questione, oramai prioritaria. I prossimi appuntamenti non potranno non vedere protagonisti i paesi U.E.

---

### 9. Rapporti Bilaterali e Cooperazione allo sviluppo.

---

Ugualmente meritevole di attenzione, oltreché la definizione generale delle politiche multilaterali, è l'approfondimento delle situazioni — assai diversificate — nei singoli paesi e l'individuazione delle forze interne, in primo luogo le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, che possono consentire progressi effettivi. I numerosi accordi e i codici volontari possono contribuirvi in modo decisivo.

Anche in Italia un importante accordo è stato stipulato l'11 marzo '97 tra l'Aimpes e la Filta, Filtea, Uilta sull'impegno al rispetto delle norme fondamentali anche nei paesi terzi. Nel marzo scorso a Washington un codice di condotta su base volontaria è stato sottoscritto da numerose aziende USA nel settore dell'abbigliamento.

Per i governi, si impone l'esigenza di politiche bilaterali non generiche e coerenti con le posizioni assunte negli organismi internazionali e regionali, nonché politiche specifiche settoriali che rafforzino la credibilità anche sul versante internazionale.

Un terreno significativo è rappresentato soprattutto in Italia in questa fase di attuazione della riforma del commercio con l'estero e di razionalizzazione delle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero, dalla coerenza con cui si realizzerà tale politica (Fantozzi A., Narduzzi. E., 1997). Contestualmente, significativo sarà l'apporto alla cooperazione allo sviluppo, non solo in termini quantitativi. È uno dei nodi che la riforma del settore dovrà approfondire.

#### note

---

(13) Vedi anche Commissione U.E. Rapporto finale 8 marzo '96 « Per una Europa dei diritti civili e sociali. Rapporto del Comitato dei Saggi presieduto da Maria De Lourdes Pintasego »; Bruxelles ott. 95 febbraio '96.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione « azioni intraprese dall'U.E. in favore della lotta contro le forme estreme di lavoro dei bambini »; Sec (97) 1265 del 24/6/97.

Il 25 settembre 1996 la commissione ha adottato anche un « aide - memoire » relativo al contributo dell'U.E. per il rafforzamento della lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei bambini. Inoltre, la Commissione ha adottato il 27 novembre una Comunicazione relativa alla lotta contro il turismo sessuale dei minori (Com 96/547). Il Consiglio ha adottato il 24 febbraio 1997 una azione comune relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (G.U. L. 63/2 del 4 marzo 1997). Importanti riferimenti sono pure contenuti nella Comunicazione della Commissione del novembre 1995 (Com/95/567) su « L'Unione Europea e gli aspetti esterni della politica dei diritti umani ». Ha inoltre apportato un sostegno importante al programma IPEC (per l'eliminazione del lavoro dei bambini) dell'OIL.

**Adam R.**, *Attività normative e di controllo dell'OIL e evoluzione della Comunità internazionale*, Giuffrè, 1993

**Charmovitz S.**, *L'influence des normes internationales du travail sur le système du commerce mondial aperçu historique*, RIT, vol. 126, sept-oct 1987.

*Droits des travailleurs et commerce international: L'OIT pré corrise des règles universelles*, Travail, in *Le magazine de l'OIT*, n. 20, giugno 1997

**Edgren G.**, *Normes équitables de travali et liberalisation du commerce*, RIT, vol. 118, 4°, 5°, septembre-octobre 1979.

**Fantozzi A., Narduzzi E.**, *Il mercato globale*, Mondadori 1997.

**Laperrière R., Blais Y.**, *Droits du travail et commerce inernational*, (Quebec) Comande, 1995.

**Lee E.**, *La déclaration de Philadelphie, rétrospetive et prospective*, RIT, 1994.

**Messaoudi K.**, *Una donna in piedi*, Mondadori, 1995.

**Myrdal H.G.**, *The ILO in the Cross-fire: Would it survive the social clause?*, in *Studi in commemorazione del 75° anniversario dell'OIL*, Ginevra: Istituto Internazionale di Studi Sociali 1994.

*Ricerca sul nuovo profilo professionale*, Istituto nazionale per il commercio estero, giugno 1996, Italia.

**Robert E.**, *Enjeux et ambiguïtes du concept de clause sociale ou les rapports entre les normes de travail et le commerce international*, in *Revue Belge de droit international*, 1996.

**Ruggiero R.**, *Europa e commercio mondiale: un nuovo ordine per nuove responsabilità*, Il Mulino, anno XLIII, 1994.

**Diritti sociali  
fondamentali  
e commercio  
internazionale**  
Daniela Carlà

**Bibliografia**



# La rappresentanza sindacale in azienda nell'ordinamento spagnolo

Carmen Agut García (\*)

Sommario

**1.** La rappresentanza sindacale in azienda nell'ordinamento spagnolo: un sistema a doppio canale. **2.** La sezione sindacale. **2.1.** Natura giuridica e struttura della sezione sindacale. **2.2.** L'ambito di operatività della sezione sindacale. **2.3.** La sezione sindacale nei gruppi di imprese. **3.** Le funzioni e i diritti della sezione sindacale. **4.** Il rappresentante della sezione sindacale: il delegato sindacale. **4.1.** Natura giuridica e struttura. **4.2.** I delegati sindacali dotati di competenze legali ed i benefici attribuiti. **4.3.** Facoltà di tipo partecipativo.

## 1. La rappresentanza sindacale in azienda nell'ordinamento spagnolo: un sistema a doppio canale.

A seguito di un processo evolutivo ancora in atto, il modello spagnolo di rappresentanza dei lavoratori in azienda possiede oggi alcuni tratti caratteristici che lo contraddistinguono rispetto ad altri sistemi di relazioni industriali.

Dottrina e giurisprudenza riconducono ormai pacificamente tale modello ai sistemi a doppio canale di rappresentanza. La legislazione spagnola prevede infatti la contemporanea presenza in azienda di meccanismi di rappresentanza unitaria a carattere generale (cfr. Albiol Montesinos I., 1992; Casas Baamonde M<sup>a</sup>E. y Escudero Rodríguez R., 1984; Cruz Villalón J. 1992; Iglesias Cabero M., 1996; Sáez Lara C., 1992; Tudela Cambronero G., 1991) e di meccanismi di derivazione sindacale (cfr. Álvarez De La Rosa M., 1991; Barreiro González G., 1993; Borrajo Dacruz E., 1986; Cruz Villalón J., 1987; Iglesias Cabero M., 1996; López López J., 1990; Martín Valverde A., 1985; Sáez Lara C., 1992; Vida Soria J., 1972).

Punto di partenza obbligato di questo studio non può che essere l'analisi del principio di libertà di organizzazione sindacale riconosciuto dal primo comma dell'articolo 28 della Costituzione Spagnola del 1978. Si tratta di un diritto fondamentale di particolare rilevanza, e in quanto tale meritevole di una tutela specifica, distinta da quella normalmente garantita ad altri diritti costituzionalmente riconosciuti (1). Nella Costituzione non è invece espressamente riconosciuto un diritto alla rappresentanza dei lavoratori all'interno dell'impresa,

note

(\*) Il presente contributo costituisce un brevissimo estratto della tesi di dottorato, intitolata *El sindicato en la empresa (secciones y delegados sindicales)* [Il sindacato nell'impresa (sezioni e delegati sindacali)] e discussa dall'autore il 15 dicembre 1995, di fronte alla commissione costituita dai Proff.ri D. José Vida Soria, presidente, D. Ignacio García-Perrote Escartín, segretario, D. Manuel Álvarez de la Rosa, D. Francisco Javier Prados de Reyes y D. Juan Manuel Ramírez, consiglieri; ottenendo per unanimità il voto di *arto cum laude*. È stato inoltre pubblicato con lo stesso titolo dall'editore Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997.

(1) I diritti fondamentali hanno un contenuto essenziale che richiede necessariamente uno sviluppo da parte della *Ley Orgánica* (legge che si distingue da quella ordinaria per le materie che disciplina e per il processo di elaborazione in sede parlamentare, dotato di maggiori garanzie). In assenza di una norma di implementazione, i diritti fondamentali sono tuttavia direttamente azionabili in sede di giurisdizione ordinaria e sono suscettibili di *Recurso de amparo* davanti alla Corte Costituzionale. (*Recurso de amparo*: si può agire con questo tipo di ricorso davanti alla Corte Costituzionale, solo dopo aver agito presso tutti i gradi dei tribunali ordinari.

**La rappresentanza sindacale in azienda nell'ordinamento spagnolo**  
Carmen Agut García

quantunque il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori trovi un implicito riconoscimento nel primo comma dell'articolo 37 della Costituzione relativo alla contrattazione collettiva.

Il diritto di libertà sindacale ha avuto un primo svolgimento con la *Ley Orgánica de Libertad Sindical* (Legge n. 11 del 2 agosto 1985), ed è stato successivamente specificato dalla giurisprudenza costituzionale.

La Corte Costituzionale ha precisato, in particolare, che il diritto di libertà sindacale possiede un contenuto essenziale inalienabile, sia per i singoli cittadini che per i sindacati. Riguardo a questi ultimi, la Corte ha rilevato che con l'espressione « libertà sindacale » si intende che il sindacato, da un punto di vista organizzativo, ha la facoltà di dotarsi della struttura che preferisce e, dal punto di vista dell'espletamento dei suoi compiti, gode di tutti quei diritti strumentali senza i quali una istituzione di questo genere non avrebbe ragione di esistere in una società democratica: il diritto alla contrattazione collettiva, il diritto di sciopero e la promozione dei conflitti collettivi (cfr. per tutti, Corte Costituzionale, sentenza n. 37/1983). Legislazione e contrattazione collettiva possono peraltro prevedere ulteriori sviluppi e specificazioni di tale principio (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 127/1989. In dottrina, cfr. in particolare De La Villa Gil L.E. et al., 1991, p. 320 e García Becedas G., 1993, p. 208, nonché Albiol Montesinos I., 1990, p. 724; Durán López F., 1992, p. 130; Sáez Lara C., 1992, p. 120; Sala Tranco T., 1992, p. 96). Queste prerogative costituzionali sono state tuttavia riconosciute dalla Corte Costituzionale soltanto al sindacato « *legalmente costituito* », e cioè a quel sindacato che abbia adempiuto a quanto stabilito dalla *Ley Orgánica de Libertad Sindical* (elaborazione e deposito dello Statuto), acquisendo così personalità giuridica e capacità di agire (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 118/1983).

Una volta « *legalmente costituito* », il sindacato assume la rappresentanza legale di tutti i lavoratori, siano o meno iscritti al sindacato (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 70/1982). La *Ley Orgánica de Libertad Sindical* (artt. 8 e 10) ha esteso la tutela costituzionale anche agli organismi del sindacato che operano a livello aziendale (le sezioni sindacali e i delegati sindacali) (2). Si tratta, in effetti, di strutture che si dà il sindacato quando esercita il proprio diritto di auto-organizzazione interna, e dunque di organismi pienamente rientranti nella garanzia costituzionale di cui al primo comma dell'articolo 28. In quanto tali, gli organismi di rappresentanza dei lavoratori in azienda godono di tutte le prerogative implicite del diritto di libertà sindacale: contrattazione collettiva, sciopero, promozione del conflitto collettivo, nonché di tutti gli altri diritti riconosciuti da altre norme legali e/o convenzionali, quali i diritti di informazione, di consultazione, il diritto ad avere locali all'interno dell'impresa in cui potersi riunire ed a una bacheca in cui esporre gli annunci, ecc.

Allo stesso tempo, tuttavia, il Titolo II del Capitolo III dello Statuto dei lavoratori (3) prevede un meccanismo di rappresentanza dei lavoratori a livello d'impresa avente carattere chiaramente unitario (in questo senso cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 134/1994); meccanismo che si articola attraverso i delegati del personale e i comitati aziendali. La sua esistenza deve essere interpretata come un « vantaggio » attribuito ai lavoratori, dal momento che non deriva né dallo sviluppo di un precetto costituzionale né in particolare dal citato articolo 28 della Costituzione Spagnola (4), bensì dalla legge.

Quanto descritto mostra chiaramente l'esistenza di due meccanismi di rappresentanza aziendale, aventi origine diversa e modalità di funzionamento distinte, che tuttavia convivono nell'impresa svolgendo funzioni molto simili (rivendicazioni-scioperi, contrattazione e

#### note

(2) Prima che entrasse in vigore la *Ley Orgánica de la Libertad Sindical*, la presenza del sindacato nell'impresa era stata oggetto di attenzione di numerosi patti sottoscritti dalle principali organizzazioni sindacali e datoriali, talvolta anche con la presenza del governo. Cfr. l'*Acuerdo Base sobre Negociación Colectiva*, sottoscritto da *COPYME* (Confederazione generale della piccola e media impresa spagnola), *CC.OO.* (Confederazione sindacale delle commissioni operaie) e *UGT* (Unione generale dei lavoratori) (1979), *Acuerdo Básico Interconfederal*, firmato da *CEOE* (Confederazione spagnola delle organizzazioni imprenditoriali) e *UGT* (1979), *Acuerdo Marco Interconfederal para la Negociación Colectiva*, sottoscritto da *CEOE* e *UGT*, con la adesione successiva di *USO* (Unione sindacale operaia) (1980), *Acuerdo Nacional sobre el Empleo*, sottoscritto dal Governo, *CEOE*, *CC.OO.* e *UGT* (1981), *Acuerdo Interconfederal*, tra *CC.OO.*, *UGT*, *CEOE* e *CEPYME* (1983).

(3) Attualmente, la norma cui riferirsi è il *Real Decreto Legislativo 1/1995*, del 24 marzo, che raccoglie in sé la Legge n. 8 del 10 marzo 1980, lo *Estatuto de los Trabajadores*, e tutte le sue successive modificazioni.

(4) L'unico punto di connessione tra la rappresentanza unitaria e quella sindacale si ha durante l'elezione dei membri della prima. Tale elezione, disciplinata dagli artt. 69-76 dello Statuto dei lavoratori e dal *Reglamento de Elecciones a Órganos de Representación de los Trabajadores en la Empresa* (*Real Decreto 1844/1994*, del 9 settembre), incorpora un elemento di vitale importanza per il sindacato: il criterio che consente di misurare la rappresentanza sindacale e che, di conseguenza, determina quali sono i sindacati più rappresentativi, a cui vengono riconosciuti privilegi commisurati all'azione sindacale.

conflitto, informazione-consultazione). Nonostante ciò, la tutela che offre loro l'ordinamento giuridico è nettamente differente. La rappresentanza sindacale, come si è detto, trae origine dal diritto fondamentale di libertà sindacale e può dunque presentarsi di fronte alla Corte Costituzionale mediante il *Recurso de Amparo* (cfr. nota 2); possibilità questa che, invece, non viene offerta alla rappresentanza unitaria (5) (salvo per quanto riguarda le azioni derivanti dal diritto di sciopero: cfr. Alonso Olea M., 1984, p. 259; Casas Baamonde, M<sup>a</sup>E. y Escudero Rodríguez R., 1984, p. 85; Casas Baamonde M<sup>a</sup>E., 1985, p. 306; Durán López F., 1985, p. 29; García Becedas G., 1993, P. 210; Valdeolivas García Y., 1993, p. 290), tutelata solo dalla legge ordinaria.

---

## 2. La sezione sindacale.

---

### 2.1. Natura giuridica e struttura della sezione sindacale.

---

Come è già stato anticipato nel paragrafo precedente, la sezione sindacale si configura come un organo interno del sindacato. Più precisamente: la sezione sindacale è l'unico veicolo attraverso il quale il sindacato è legittimato ad entrare nell'impresa, secondo quanto stabilito dalla *Ley Orgánica de Libertad Sindical*. E se il sindacato è l'organismo che integra, nella sua natura giuridica, le funzioni di rappresentanza e di difesa degli interessi dei lavoratori, queste stesse caratteristiche si mantengono quando esso opera in ambito aziendale attraverso la sezione sindacale.

In altre parole, la costituzione della sezione sindacale ha l'obiettivo di impiantare nell'impresa un organismo di rappresentanza dell'insieme di tutti i lavoratori cui la sezione fa riferimento a prescindere dal dato dell'iscrizione al sindacato (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 292/1993).

In dottrina, esistono opinioni contrapposte relativamente al problema della individuazione dei soggetti legittimati alla costituzione della sezione sindacale. Valorizzando la lettera del primo comma dell'articolo 8 lett. a) della *Ley Orgánica de Libertad Sindical* (6), v'è infatti chi accorda la propria preferenza alla volontà del sindacato; per contro, v'è chi incentra l'attenzione sulla *ratio* della norma e preferisce attribuire questa legittimazione ai lavoratori affiliati al sindacato. Senza dubbio, l'applicazione dei principi relativi al diritto di libertà sindacale, unitamente al vincolo organico che lega sezione sindacale e sindacato, consentono di sostenere che la costituzione della sezione sindacale altro non è che una facoltà propria del sindacato. Solo quest'ultima interpretazione consente del resto di parlare di presenza sindacale all'interno dell'impresa.

Ciò non comporta, comunque, una perdita di identità degli affiliati al sindacato: da una parte, perché la sezione sindacale non potrà che essere composta dagli stessi affiliati al sindacato e dall'altra, perché seppure compete al sindacato decidere quale spazio riconoscere ai propri affiliati, sono pur sempre questi ultimi a costituire il « substrato personale » sul quale si radica tutta l'organizzazione sindacale. Non è invece ammissibile ritenere che la volontà degli affiliati possa svincolarsi da quella del sindacato, dal momento che così ragionando la sezione sindacale uscirebbe dall'orbita del sindacato stesso e conseguentemente dal diritto di libertà sindacale.

Tutto questo non impedisce comunque il processo inverso, e cioè la circostanza che un gruppo di lavoratori, non appartenente ad alcun sindacato, decida di creare una sezione sindacale nell'impresa. Tuttavia, secondo quanto previsto dalla disciplina contenuta nella *Ley Orgánica de Libertad Sindical*, affinché tale coalizione possa dare vita ad una sezione sindacale sarà necessario che i lavoratori diano vita in un primo tempo ad un proprio sindacato e che successivamente si organizzino all'interno dell'impresa come sezione sindacale di quest'ultimo. In caso contrario, altro non si tratterebbe che di un'organizzazione a carattere collettivo, priva dei diritti riconosciuti alla sezione sindacale.

---

#### note

(5) La rappresentanza sindacale può agire in giudizio davanti alla Corte Costituzionale e perciò può sollecitare la tutela dei suoi diritti, in particolare il diritto di libertà sindacale. Invece la rappresentanza unitaria può agire davanti ai tribunali ordinari e esercitare i suoi diritti, ma non può sollecitare la tutela del diritto di libertà sindacale davanti alla Corte Costituzionale.

(6) Art. 8, primo comma, lett. a), della *Ley Orgánica de Libertad Sindical*: « I lavoratori affiliati ad un sindacato potranno, nell'ambito dell'impresa o dell'unità produttiva: a) costituire sezioni sindacali secondo quanto previsto negli Statuti del sindacato (...) ».

**La rappresentanza sindacale in azienda nell'ordinamento spagnolo**  
Carmen Agut García

Qualsiasi sindacato « *legalmente constituido* » può costituire la propria sezione sindacale indipendentemente dal numero di iscritti (appartenenti o meno all'impresa) e dalla propria rappresentatività. Anche per l'impresa non sussistono limiti dimensionali, di modo che l'azione sindacale può svilupparsi in qualsivoglia contesto imprenditoriale.

La composizione e la particolare forma di costituzione del sindacato incidono sulle dinamiche della sezione sindacale: sulla sua esistenza, sulla sua attività, nonché sulle modalità di scioglimento ed estinzione. Si rileva che tutte queste vicende sono vincolate unicamente alla volontà sindacale ed alla presenza di iscritti nell'impresa.

La *Ley Orgánica de Libertad Sindical* non definisce un procedimento formale per la costituzione della sezione sindacale. Tuttavia, si ritiene necessario dare comunicazione all'impresa dell'avvenuta costituzione, affinché la sezione possa avviare la sua attività e possa godere effettivamente dei diritti ad essa riconosciuti dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva. Non è nemmeno prevista alcuna disposizione circa l'organizzazione interna e il funzionamento della sezione sindacale, che pertanto dipenderanno dal sindacato di appartenenza, quantunque nel rispetto dei principi democratici. Ciò significa che il sindacato la doterà degli elementi da esso ritenuti necessari al fine del suo funzionamento, che peraltro non saranno suscettibili di alcuna azione di controllo esterna.

---

## 2.2. L'ambito di operatività della sezione sindacale.

---

Se lo Statuto dei lavoratori, descrivendo l'ambito di costituzione ed azione della rappresentanza unitaria, indica quale ambito di riferimento solo l'unità produttiva, l'articolo 8, comma primo, lett. a) della Legge n. 11/1985 offre invece una duplice possibilità: l'impresa o l'unità produttiva.

Il disposto dell'articolo 8 ha dato origine ad un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale. L'utilizzo della disgiuntiva « o » conduce inevitabilmente alla necessità di optare per l'uno o per l'altro ambito di operatività della sezione sindacale. Decisione questa che, in ultima istanza, spetta al sindacato, dal momento che la suddetta Legge configura una sorta di diritto di opzione in favore di quest'ultimo.

Tuttavia, il tenore letterale della Legge non è di per sé solo sufficiente. In effetti, devono essere tenuti in considerazione diversi ed ulteriori aspetti che, manifestandosi solamente a costituzione avvenuta, potrebbero non essere percepiti all'inizio. Si tratta di tenere presente, da un lato, che cosa rappresenta la sezione sindacale per il sindacato e qual è la ragione della sua presenza all'interno dell'impresa e, dall'altro, le funzioni fondamentali della sezione, alle quali successivamente verranno aggiunte determinate facoltà partecipative ed alcuni diritti strumentali, che in questo caso dipenderanno dalla unità produttiva e non dall'impresa.

Ciò significa che il sindacato potrà iniziare a svolgere la sua attività solo in seguito alla concreta costituzione della sezione sindacale all'interno dell'impresa.

A seguito di questa costituzione (per tutta l'impresa) la determinazione dell'ambito in cui la sezione sindacale potrà operare all'interno dell'impresa deriverà dall'applicazione di un criterio molto importante adottato dalla Corte Costituzionale sin dalle prime sentenze: l'*implantación* attraverso cui verrà consentita la corretta applicazione ed il corretto esercizio sia dei diritti essenziali che dei diritti connessi alla libertà sindacale. La *implantación*, da intendersi come la presenza di iscritti al sindacato nell'ambito personale, territoriale o funzionale di riferimento, consentirà l'esercizio dei diritti riconosciuti al sindacato attraverso la sua sezione in tutti i contesti dell'impresa in cui esso ha una presenza effettiva, in particolare nell'unità produttiva.

---

## 2.3. La sezione sindacale nei gruppi di imprese.

---

Il gruppo di imprese costituisce una realtà imprenditoriale che nell'ordinamento spagnolo non trova una regolamentazione specifica (7).

note

---

(7) In effetti l'unico atto normativo in cui è contenuto un riferimento ai « *grupos de empresas* » è la *Ley* n. 22/1992, *medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo*, il cui articolo 3 esclude i gruppi dal suo campo di applicazione, mentre l'articolo successivo definisce ciò che essa intende per *empresas pertenecientes a un mismo grupo*. In tema cfr. Cabero Morán E., 1990-3; Camps Ruiz L.M., 1986; Cruz Villalán J., 1992; Embid Irujo J.M., 1985-I.

Le questioni che più frequentemente sono state oggetto di attenzione da parte di dottrina e giurisprudenza sono quelle connesse alla responsabilità del datore di lavoro. In tale contesto, la parte maggioritaria della giurisprudenza, data l'assenza di norme applicabili, adotta un criterio formale ammettendo l'esistenza di diversi centri d'impresa, corrispondenti alle distinte personalità giuridiche delle società costituenti il gruppo. Solamente in casi eccezionali la giurisprudenza va oltre lo schermo della persona giuridica, basandosi in questo modo su una concezione più realista che ammette una considerazione unitaria del gruppo, ed estendendo così la responsabilità ad altre società del gruppo. Si parla in questi casi di responsabilità solidale del gruppo, che si oppone ad altre soluzioni quali la sussidiarietà, la proporzionalità, la *mancomunidad*, ecc., e che è suscettibile della qualificazione di imprenditore unico di cui all'articolo 1.2. dello Statuto dei lavoratori (8).

Per quanto concerne l'argomento di discussione di questo saggio, vale a dire la rappresentanza dei lavoratori, si devono evidenziare quantomeno due profili. Da un lato si trovano alcuni autori secondo i quali il fenomeno dei gruppi di imprese costituisce una realtà sociale manifesta, seppure completamente ignorata dalla normativa lavoristica in generale, e dalla *Ley Orgánica de Libertad Sindical* in particolare, nell'ambito della costituzione delle sezioni sindacali. Quest'ultima, infatti, si limita al tradizionale ambito imprenditoriale, senza prendere in considerazione l'importanza che ha assunto, nel contesto economico e sociale odierno, il gruppo di imprese, impedendo così la costituzione ed il riconoscimento legale delle sezioni sindacali. Dal lato opposto si pongono, invece, coloro che adottano un concetto di impresa molto più ampio, in cui si integra il sistema imprenditoriale, indipendentemente dalla sua complessità organizzativa e funzionale. Secondo tale opinione, il gruppo di imprese non costituirebbe un ostacolo alla creazione delle sezioni sindacali, in quanto queste ultime si ubicerebbero in tutto il contesto a cui potrebbe essere riferita l'attività imprenditoriale. In tal senso, la sezione sindacale sarebbe « del gruppo di imprese », se fossimo in presenza di un complesso imprenditoriale con questa tipologia di organizzazione, o « di impresa », nel senso tradizionale del termine. Dal momento che la *Ley Orgánica de Libertad Sindical* non contiene alcuna delimitazione dei confini dell'impresa, e che una legge volta ad agevolare la presenza del sindacato in azienda non può non riconoscere e definire le premesse e le condizioni necessarie a tale presenza, senza le quali peraltro essa non avrebbe alcun senso, si può concludere che la sezione sindacale, in quanto organo del sindacato nell'impresa, potrà essere costituita in qualsivoglia ambito organizzativo imprenditoriale e svolgere all'interno di esso tutte le facoltà connesse alla azione sindacale.

Gli aspetti della *Ley Orgánica de Libertad Sindical* che potrebbero sollevare alcune perplessità con riferimento ai gruppi di impresa sono indubbiamente quelli connessi ai diritti strumentali riconosciuti alla sezione sindacale. In effetti, in questo contesto, da un lato si obbligherebbe il datore di lavoro a svolgere determinate prestazioni corrispettive a detti diritti accessori e, dall'altro, si farebbe sempre riferimento al significato tradizionale di impresa, o di unità produttiva. Tuttavia, in attesa di una regolamentazione legale più precisa, esistendo la sezione di gruppo di imprese, non sembra si profilino ragioni che impediscano alla sezione sindacale di pretendere da ciascun datore di lavoro l'adempimento delle obbligazioni imposte dalla *Ley Orgánica de Libertad Sindical* a favore degli organismi di rappresentanza dei lavoratori in azienda.

---

### 3. Le funzioni e i diritti della sezione sindacale.

---

Le funzioni della sezione sindacale possono essere suddivise in due categorie: quelle di rappresentanza o di rivendicazione e quelle di carattere partecipativo.

Tra le funzioni di rappresentanza vengono incluse quelle derivanti direttamente dal nucleo essenziale del diritto di libertà sindacale: la contrattazione collettiva, lo sciopero, la promozione di conflitti collettivi, oltre a quelle di carattere generale attribuite al sindacato dall'articolo 2 della Legge n. 11/1985: promozione di conflitti individuali e facoltà di eleggere gli organi di rappresentanza unitaria nell'impresa.

note

---

(8) « Agli effetti della presente legge si considerano imprenditori tutte le persone fisiche o giuridiche o le comunità di beni che ricevano una prestazione di servizi (...) da parte di lavoratori ». Tra i casi eccezionali in cui la giurisprudenza prevede l'estensione della responsabilità a tutte le componenti del gruppo si ritrovano il caso del lavoratore che ha prestato servizi di forma indifferenziata in varie imprese del gruppo, la confusione dei patrimoni sociali, l'apparente carattere unitario e, naturalmente, la direzione unica.

**La rappresentanza sindacale in azienda nell'ordinamento spagnolo**  
Carmen Agut García

Secondo il primo comma dell'articolo 87 dello Statuto dei lavoratori (9) sono autorizzate a stipulare contratti collettivi aziendali o di ambito inferiore, oltre alle rappresentanze unitarie, anche le sezioni sindacali legalmente costituite (in questo senso v. Corte Costituzionale, sentenza n. 208/1993).

La Legge n. 11/1985, all'articolo 2, comma secondo, lett. d) riconosce al sindacato legalmente costituito il diritto di svolgere attività sindacale nell'impresa ed al di fuori di essa, attraverso la contrattazione collettiva. L'articolo 8, comma secondo, lett. b) sancisce poi il diritto delle sezioni sindacali collegate ai sindacati maggiormente rappresentativi e ai sindacati che hanno rappresentanti negli organi unitari di svolgere l'attività di contrattazione collettiva *en los términos establecidos en su regulación específica*, vale a dire la normativa contenuta nello Statuto dei lavoratori.

A partire dalla determinazione di ciò che potremmo denominare *legitimación básica o interviniente* delle sezioni sindacali, in accordo con l'applicazione congiunta della *Ley Orgánica de Libertad Sindical* e dello Statuto dei lavoratori, la disciplina specifica contenuta in quest'ultimo si incarica di determinare le rappresentanze sindacali a cui viene attribuita piena legittimazione negoziale, in funzione del fatto che il contratto collettivo assume efficacia per tutti i dipendenti dell'impresa o solo per una parte di essi. Nel primo caso, è richiesto che le rappresentanze sindacali negoziatrici raggruppino la maggioranza dei membri del comitato; nel secondo, che tengano conto dell'accordo maggioritario espresso dai lavoratori rappresentati.

Se i contratti collettivi sono applicabili a tutto il personale dell'impresa, si presuppone che le sezioni dei sindacati maggiormente rappresentative prive di rappresentanza unitaria non possano negoziare da sole, seppure abbiano diritto di far parte della commissione negoziatrice ed in senso inverso, le sezioni sindacali dotate di rappresentanza unitaria, non possono negoziare prescindendo dalle sezioni dei sindacati maggiormente rappresentativi, quando il contratto collettivo non si applica a tutti i lavoratori dell'impresa.

Alla legittimazione derivata dalla *Ley Orgánica de Libertad Sindical* e dallo Statuto dei lavoratori si aggiungono poi due nuovi requisiti di cui è richiesta la presenza congiunta: il voto favorevole della maggioranza dei lavoratori coinvolti e la costituzione delle rappresentanze nell'ambito della negoziazione (10).

Per quanto concerne le sezioni sindacali non espressamente legittimate dalla *Ley Orgánica de Libertad Sindical* e dello Statuto dei lavoratori, vale a dire quelle dei sindacati non rappresentativi o privi di rappresentanza unitaria, in quanto organi del sindacato, non possono essere private del diritto alla negoziazione; tale negoziazione avrà comunque carattere extra-statutario.

In seguito alla riforma del 1994, lo Statuto dei lavoratori ha ora ampliato il numero di presupposti su cui è necessario basare un accordo stipulato a livello di impresa tra il datore di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori, procedendo alla regolamentazione di alcuni aspetti delle relazioni di lavoro: mobilità geografica (articolo 40); mobilità funzionale (articolo 39); modificazione sostanziale delle condizioni di lavoro (articolo 41); sospensione o estinzione del contratto di lavoro (articoli 47 e 51); classificazione professionale (articolo 22, comma primo); promozioni (articolo 24, comma primo) (in tema cfr. Alfonso Mellado C.L., Pedrajas Moreno A., Sala Tranco T., 1995; Apilluelo Martín M., 1995; Fernández López F., 1995; Mercader Uguina J.R., 1994; Ojeda Avilés A., 1995; Palomeque Lépez M.C., 1995, Sáez Lara C., 1995; Valdés Dal-Ré F., 1995).

Il problema principale che sorge in questi casi ha per oggetto la natura giuridica dei suddetti accordi e l'efficacia degli stessi: ci si chiede infatti se siano autentici contratti collettivi o se

#### note

(9) Il diritto alla contrattazione collettiva è riconosciuto nel diritto spagnolo nell'articolo 37, primo comma, della Costituzione e nel Titolo III, articolo 82 e ss. dello Statuto dei lavoratori. In dottrina si discute se lo Statuto dei lavoratori possa ridurre l'ampio riconoscimento che la Costituzione dà al diritto alla negoziazione collettiva: l'opinione prevalente ammette l'esistenza di due distinte tipologie di contratti collettivi, indipendentemente dal loro ambito di applicazione (*empresarial o supraempresarial*). Si parla infatti di contratti collettivi statutari e di contratti collettivi extra-statutari. I primi, conclusi secondo i principi dello Statuto dei lavoratori (in particolare, in materia di legittimazione), sono dotati di efficacia *erga omnes*; i secondi, stipulati al margine di detta norma, hanno una efficacia soggettiva limitata ai soli soggetti iscritti al sindacato al momento della stipulazione. Sul tema, v. tra gli altri AA.VV., 1991; AA.VV., 1990; AA.VV., 1992; AA.VV., 1994; AA.VV., 1985; AA.VV., 1981; AA.VV., 1993; Durán López F., 1987; Mercader Uguina J., 1994; Montoya Melgar A., 1978, p. 81 e ss.; Palomeque Lépez M.C., 1982, p. 7 e ss.; Sala Tranco T., Pérez De Los Cobos F. e Goerlich Peset J.M<sup>a</sup>, 1989.

(10) La *implantación* presuppone che la sezione sindacale inizialmente legittimata conti su degli iscritti al sindacato sottoposti al contratto, indipendentemente dalla natura di quest'ultimo.

non appartengano invece ad un terzo genere di contratti di difficile qualificazione, e se la loro efficacia sia circoscritta ai soli iscritti al sindacato stipulante ovvero sia estensibile a tutti i lavoratori dell'impresa.

Ci si chiede a questo punto se tanto per i patti che per gli accordi collettivi valgano le stesse norme applicative indicate in precedenza parlando della contrattazione collettiva statutaria o se, al contrario, è ammissibile un regime di maggiore flessibilità nella determinazione della legittimazione negoziale; in questo secondo caso, però, la Spagna si troverebbe priva di una normativa specifica in materia di sezioni sindacali, consentendo di accettare gli accordi stipulati dalle sezioni dei sindacati privi di legittimazione secondo la negoziazione statutaria, ma allo stesso tempo generando situazioni sicuramente complesse e paradossali.

Per quanto concerne le restanti facoltà direttamente legate al nucleo della libertà sindacale il diritto di sciopero e la promozione di conflitti collettivi la *Ley Orgánica de Libertad Sindical* non le attribuisce direttamente alle sezioni sindacali. Non v'è dubbio che esse possano, in quanto organi del sindacato, esercitare tali facoltà all'interno dell'impresa; resta tuttavia da stabilire, e questo compito spetta alle singole organizzazioni sindacali, i limiti procedurali al loro esercizio da parte di ciascuna sezione.

Entrambe queste facoltà non possono essere negate ad alcuna sezione sindacale, al contrario di quanto accade per la contrattazione statutaria (11) e la ragione è ovvia, dal momento che tali diritti costituiscono parte fondamentale del contenuto essenziale del diritto di libertà sindacale. È comunque necessario, qualora l'ambito di azione sia più circoscritto rispetto a quello dell'impresa, che la sezione sindacale sia istituita anche al livello in cui intende operare.

Al diritto di sciopero e di promozione dei conflitti collettivi si aggiunge il diritto alla promozione di conflitti individuali, riconosciuto al sindacato dall'articolo 2 della Legge n. 11/1985 e dall'articolo 20 del *Real Decreto Legislativo* n. 2/1995 (del testo articolato della *Ley de Procedimiento Laboral*).

Infine restano da considerare le altre due facoltà connesse alla elezione degli organi di rappresentanza unitaria dei lavoratori l'indizione delle elezioni e la presentazione delle candidature che la Corte Costituzionale attribuisce direttamente alle organizzazioni sindacali rimettendosi, di conseguenza, al contenuto del diritto di libertà sindacale. Se le elezioni possono essere indette solo dai sindacati maggiormente rappresentativi, le candidature possono invece essere presentate da ogni sindacato (v. Corte Costituzionale, sentenza n. 208/1989). La considerazione costituzionale riveste un'enorme importanza dal momento che, da queste stesse elezioni, deriva l'attribuzione della maggiore rappresentatività ai sindacati spagnoli.

La *Ley Orgánica de Libertad Sindical* non si è peraltro limitata a riconoscere i diritti analizzati, ma ha determinato anche altre facoltà addizionali che consentano al sindacato di svolgere più agevolmente la sua azione all'interno dell'impresa. Si tratta di diritti attribuiti al sindacato dall'articolo 8, quindi sono specifici dell'attività interna all'impresa. Tra essi si ricordano:

- a) Il diritto di riunione (articolo 8, comma primo, lett. b) ritenuto dalla dottrina una specificazione essenziale del diritto di libertà sindacale. Con l'espressione « riunione » si dovrebbero intendere tutte quelle convocazioni in cui sono presenti i lavoratori dell'impresa indipendentemente dalla loro iscrizione al sindacato (v. Corte Costituzionale, sentenza n. 91/1983), senza limitarsi ai soli incontri tra i componenti della sezione sindacale, sebbene in tutti i tribunali spagnoli è possibile trovarsi di fronte a opinioni contrastanti, che per la maggior parte si attengono alla seconda interpretazione del termine « riunione » (v. Corte Costituzionale, sentenza n. 168/1996, del 29 di ottobre, e le sentenze dei *Tribunales Superiores de Justicia de Comunidad Autónoma*, della Cataluña, del 5 di marzo 1990, e della *Comunidad Valenciana*, del 17 maggio 1994). La riunione si svolgerà in locali interni all'impresa, non necessariamente concessi ai sindacati a questo scopo, previa comunicazione al datore di lavoro. Non esigendosi un comportamento attivo da quest'ultimo, bensì il solo permesso, la legge non stabilisce limitazioni di tempo per la convocazione, sempre che le riunioni avvengano al di fuori dell'orario di lavoro e senza perturbare il normale svolgimento dell'attività di impresa.
- b) Senza arrecare pregiudizio ad altre modalità di riscossione della quota sindacale,

(11) A tale proposito, si tenga conto di quanto è stato detto in precedenza parlando della negoziazione collettiva statutaria ed extrastatutaria.

**La rappresentanza sindacale in azienda nell'ordinamento spagnolo**  
Carmen Agut García

l'articolo 8, comma primo, lett. b) della Legge n. 11/1985 riconosce il diritto a rendere effettiva tale tutela attraverso gli stessi affiliati al sindacato presenti nell'impresa. Si tratta di una pratica oramai poco utilizzata, in quanto sostituita da meccanismi diversi che garantiscono maggiore agilità e protezione del diritto alla segretezza in capo al lavoratore, anche se in alcuni casi sembra configurarsi come uno dei diritti sindacali più tipici e come mezzo di proselitismo sindacale, purché avvenga al di fuori dell'orario di lavoro e senza arrecare pregiudizio al normale svolgimento dell'attività di impresa.

c) Sempre all'articolo 8, comma primo, lett. b), la Legge n. 11/1985 riconosce il tradizionale diritto a distribuire informazioni di natura sindacale all'interno dell'impresa, alle stesse condizioni appena viste. Tale diritto non richiede un comportamento attivo del datore di lavoro ed è complementare ad un'altra facoltà riconosciuta al sindacato al punto c) dello stesso articolo: il diritto a ricevere informazioni dal sindacato. In tal modo si richiede al datore di lavoro di predisporre alcuni strumenti di telecomunicazione (posta, fax o telefono), sollecitando in questo caso una sua condotta attiva.

Al margine di questi tre, il comma secondo dell'articolo 8 riconosce altri due diritti, i soli che propriamente possono essere qualificati « strumentali »: il diritto alla bacheca degli annunci ed il diritto al locale adeguato; sono attribuiti ai soli sindacati che abbiano costituito una sezione sindacale, che siano maggiormente rappresentativi e dotati di rappresentanti unitari nell'impresa.

La bacheca degli annunci è esigibile, da parte della sezione sindacale, in qualsiasi unità produttiva; dovrà essere posta in un luogo a cui abbiano accesso tutti i lavoratori. La legge tace circa le sue caratteristiche « fisiche »; la dottrina maggioritaria ritiene comunque che, tanto nel caso in cui la bacheca sia una sola, tanto in quello in cui ve ne siano più di una, la differenziazione degli spazi destinati a ciascuna sezione sindacale dovrà essere chiara, al fine di poter rilevare senza confusione le responsabilità derivanti dal materiale esposto, nonché di poter esercitare propriamente il diritto di libertà sindacale.

La *Ley Orgánica de la Libertad Sindical* è invece più precisa nella descrizione del diritto al locale, in quanto sottopone il suo esercizio ad un limite numerico: sono obbligati a mettere a disposizione della sezione sindacale un locale adeguato, solo i datori di lavoro che occupino più di 250 lavoratori nell'impresa o nell'unità produttiva di riferimento, naturalmente sempre a condizione che in essa sia stata costituita la sezione stessa. Stando alla dottrina e alla giurisprudenza, il locale dovrà essere abitabile, dotato di una infrastruttura minima (sedie, tavolo, archivi, ...) che ne consenta l'utilizzo effettivo.

---

#### 4. Il rappresentante della sezione sindacale: il delegato sindacale.

---

Il delegato sindacale, disciplinato all'articolo 10 della Legge n. 11/1985, si configura come il rappresentante della sezione sindacale, la quale deve essere necessariamente rappresentata da almeno un delegato.

---

##### 4.1. Natura giuridica e struttura.

---

La legge attribuisce al delegato sindacale alcuni diritti supplementari, volti a proteggerlo da possibili ritorsioni da parte del datore di lavoro ed altri diritti a carattere partecipativo. Questa particolare regolamentazione, secondo quanto sostenuto da dottrina e giurisprudenza, sembra porre in essere una vera e propria « omissione legale » nei confronti di coloro ai quali tali tutele non sono riconosciute (in questo senso v. Corte Costituzionale, sentenza n. 84/1989). Questo comporta un riconoscimento esterno, dei locali dell'impresa, dei delegati sindacali di cui all'articolo 10, ma non di quelli che non beneficiano dei suddetti diritti addizionali, creando così due tipologie di delegati sindacali: i delegati « autentici » e quelli variamente denominati (delegati interni, portavoce, delegati privati, delegati « *al margen de la Ley* »).

In alcune sue sentenze, la Corte Costituzionale ha negato il riconoscimento esterno dei delegati privi dei benefici suddetti; allo stesso tempo non può negare la loro esistenza e possibilità di agire, in quanto rappresentanti della sezione sindacale, la quale, peraltro opera esternamente di fronte al datore di lavoro, attraverso persone fisiche, indipendentemente dal fatto che ad esse la *Ley Orgánica de Libertad Sindical* attribuisca loro uno statuto speciale.

Analogamente a quanto visto per la sezione sindacale, la *Ley Orgánica de Libertad Sindical*

ha assegnato a ciascun sindacato il compito di definire gli aspetti organizzativi e strutturali della figura del delegato sindacale. Essa è intervenuta solo per stabilire che la designazione dello stesso derivi da una elezione, a cui possono partecipare i lavoratori iscritti al sindacato. Tale requisito è necessario tanto nel caso del delegato autentico che in quello del delegato interno.

**La rappresentanza sindacale in azienda nell'ordinamento spagnolo**  
Carmen Agut García

#### 4.2. I delegati sindacali dotati di competenze legali ed i benefici attribuiti.

L'articolo 10 della Legge n. 11/1985 specifica alcuni requisiti ritenuti necessari per l'esistenza di un delegato con competenze legali.

Il sindacato deve essere presente negli organi di rappresentanza unitaria dei lavoratori e l'impresa (o l'unità di produzione) deve occupare un numero di lavoratori superiore a 250. Sulla base di ciò, il numero di delegati presenti dipenderà da una particolare scala che considera se il sindacato ha o meno raggiunto il 10 per cento di voti nelle elezioni delle rappresentanze unitarie, percentuale che potrà essere modificata in sede di contrattazione collettiva (12).

Per quanto concerne i benefici attribuiti dall'articolo 10 della Legge n. 11/1985 agli autentici delegati sindacali, configurando a loro favore un regime di protezione più o meno uguale rispetto a quello garantito ai membri delle rappresentanze unitarie, ci si rimette all'articolo 68 dello Statuto dei lavoratori avente ad oggetto le garanzie, le prerogative e i diritti spettanti ai membri delle rappresentanze unitarie, creando tuttavia, almeno a livello teorico, alcune difficoltà, specialmente nei casi in cui si riuniscono in un unico soggetto entrambe le tipologie di rappresentanza (i membri del comitato d'impresa che ricoprono anche la carica di delegato sindacale) (in tema cfr. Albiol Montesinos I., 1991; Barreiro González G., 1984; Borrajo Dacruz E., 1990; Cuevas López J., 1986; Durán López F., 1980; García Murcia J., 1983; Marín Correa J.M., 1992; Martínez Emperador R., 1982 Ortiz Lallana M<sup>a</sup>C., 1990; Palomeque López M.C., 1983; Prados De Reyes F.J., 1985; Sáez Lara C., 1990; Sagardoy Bengoechea J.A., 1985; Tudela Cambronero G., 1991).

Le garanzie dei delegati sindacali possono essere classificate in tre grandi gruppi:

a) Tutela contro sanzioni disciplinari e licenziamenti discriminatori:

1) Il rappresentante non può essere licenziato o soggetto a sanzioni disciplinari nell'esercizio delle sue funzioni, né nel corso dell'anno successivo alla conclusione del suo mandato, per motivi connessi all'esercizio della rappresentanza (13).

2) In caso di omissioni gravi o molto gravi del delegato sindacale, il datore di lavoro è obbligato ad aprire una procedura disciplinare nel quale dovranno essere ascoltati, oltre all'interessato, anche i restanti membri della rappresentanza.

3) In caso di licenziamento illegittimo, la scelta tra la reintegrazione del posto di lavoro e l'indennizzo spetta al lavoratore e non al datore di lavoro. Se il lavoratore optasse per la reintegrazione e fosse necessario ricorrere all'esecuzione della sentenza, questa dovrà realizzarsi *in forma specifica* (articolo 56, comma 4, Statuto dei lavoratori, articoli 110 e 280 del *Real Decreto Legislativo* n. 2/1995, testo articolato della *Ley de Procedimiento Laboral*). In questo contesto, si evidenzia che l'articolo 300 *LPL* garantisce al rappresentante licenziato, durante il ricorso al giudice eventualmente opposto dal datore di lavoro alla sentenza di annullamento del licenziamento, la possibilità di continuare ad espletare le sue funzioni.

b) Protezione contro le discriminazioni, in quanto il delegato sindacale non può essere discriminato da un punto di vista economico e professionale a causa dell'esercizio delle sue funzioni.

c) Priorità di permanenza nell'impresa rispetto agli altri lavoratori, in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, per motivi economici, tecnici, organizzativi o produttivi.

note

(12) Il numero di delegati designati risulta dall'applicazione del seguente schema:

a) le sezioni di sindacati che non hanno raggiunto il 10 per cento dei voti otterranno un solo delegato;

b) le sezioni che hanno raggiunto la suddetta percentuale otterranno:

- un delegato, se l'impresa occupa un numero di lavoratori compreso tra 250 e 750;
- due delegati, se l'impresa occupa un numero di lavoratori compreso tra 751 e 2.000;
- tre delegati, se l'impresa occupa un numero di lavoratori compreso tra 2001 e 5000;
- quattro delegati, se l'impresa occupa un numero di lavoratori superiore a 5001.

(13) Sebbene la legge non disponga nulla circa la tutela dei candidati alle elezioni, dottrina e giurisprudenza ritengono che tale garanzia possa essere estesa anche a questi lavoratori. V. Corte Costituzionale, sentenza n. 18/1981.

**La rappresentanza sindacale in azienda nell'ordinamento spagnolo**  
Carmen Agut García

#### 4.3. Facoltà di tipo partecipativo.

La *Ley Orgánica de Libertad Sindical* attribuisce al sindacato, qualora abbia delegati sindacali privilegiati, determinate facoltà di carattere partecipativo, che si affiancano a quelle riconosciute, con la riforma del 1994, dallo Statuto dei lavoratori anche alle sezioni sindacali prive di questo tipo di delegati.

Tali facoltà sono simili a quelle previste a favore della rappresentanza unitaria; però, anziché rimandare allo Statuto dei lavoratori, la stessa *Ley Orgánica de Libertad Sindical* le definisce puntualmente.

a) I delegati hanno accesso alle stesse informazioni a disposizione del comitato d'impresa.  
b) Possono assistere alle riunioni di quest'ultimo o degli organi dell'impresa, in materia di salute e sicurezza senza, tuttavia, avere diritto di voto.

c) Devono essere interpellati dal datore di lavoro, prima di adottare qualsiasi azione di carattere collettivo che coinvolga i lavoratori in generale e gli iscritti al sindacato in particolare, specialmente di fronte a licenziamenti o erogazioni di sanzioni a questi ultimi. La nuova regolamentazione dei diritti di informazione e consultazione delle sezioni sindacali (mobilità geografica, modificazione sostanziale delle condizioni di lavoro, sospensioni e licenziamenti collettivi) sta cercando di estendere il complesso delle facoltà di tipo partecipativo anche ai sindacati non dotati di delegati privilegiati dall'art. 10 della Legge n. 11/1985.

Rimane comunque una differenziazione di trattamento tra la rappresentanza sindacale e la rappresentanza unitaria. Questi ultimi sembrano destare le simpatie della dottrina giuslavorista spagnola, che non ha dubbi ad attribuire loro facoltà di carattere sindacale, seppure questo atteggiamento non appaia giustificato: il fatto che la loro regolamentazione preceda di qualche anno la promulgazione della *Ley Orgánica de Libertad Sindical* non è ritenuto un motivo sufficiente per mantenere questa diversità di comportamento tra rappresentanti delle sezioni sindacali e rappresentanti a carattere unitario.

#### Bibliografia

- AA.VV.** (1991), *Negociación colectiva y Comunidades Autónomas*, (Tecnos), Madrid,
- AA.VV.** (1985), *Comentarios a las Leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, Dir. por E. Borrajo Dacruz. T. XII, vol. 2º, EDESA.
- AA.VV.** (1990), *El contenido de los convenios colectivos: contenido normativo y contenido obligatorio*, MTSS.
- AA.VV.** (1992), *La negociación colectiva*, (Consejo General del Poder Judicial), Madrid.
- AA.VV.** (1981), *Los convenios colectivos y la extinción del contrato de trabajo en la Ley del Estatuto de los Trabajadores. I Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Volumen 1, MSSS, Madrid.
- AA.VV.** (1993), *Los límites del convenio colectivo, la legitimación empresarial y órganos para la resolución de conflictos*. V Jornadas de estudio sobre la negociación colectiva, MTSS, Madrid.
- AA.VV.** (1994), *Los problemas actuales de la negociación colectiva*, MTSS, Madrid.
- Albiol Montesinos I.** (1992), *Comités y delegados de personal*, Deusto, Bilbao.
- Albiol Montesinos I.** (1990), *La representación sindical en la empresa*, in AA.VV., *Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos por los catedráticos españoles de Derecho del Trabajo al profesor Manuel Alonso Olea*, MTSS.
- Albiol Montesinos I.** (1991), *La utilización del crédito de horas por los representantes de los trabajadores. Criterios jurisprudenciales*, Trib. Social, n. 12.
- Alfonso Mellado C.L., Pedrajas Moreno A., Sala Tranco T.** (1995), *Los pactos o acuerdos de empresa: naturaleza y régimen jurídico*, Comunicación al VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la SS, Sevilla.
- Alonso Olea M.** (1984), *Jurisprudencia constitucional sobre trabajo y seguridad social*, Tomo I, 1983, (comentario a la sentencia 118/83, 13 de diciembre, Sala Primera), Civitas, Madrid.
- Álvarez De La Rosa M.** (1991), *La organización del sindicato en los lugares de trabajo (Empresa y Administración Pública)*, Civitas, Madrid.
- Apilluelo Martín M.** (1995), *Los convenios colectivos extraestatutarios y los acuerdos colectivos y plurales de empresa. Algunas precisiones de la jurisprudencia y la nueva LET de 1994*, in AL, n. 9.
- Barreiro González G.** (1984), *El crédito de horas de los representantes de los trabajadores*, IELSS, Madrid.
- Barreiro González G.** (1993), *Sobre la constitución de secciones sindicales y la existencia de delegados sindicales*, in REDT, n. 53.

- Borrajó Dacruz E.** (1990), *Control empresarial del crédito de los representantes de personal: límites*, in *AL*, n. 1.
- Borrajó Dacruz E.** (1986), *Las secciones sindicales en la empresa: puntos críticos*, Bol. AEDIPE, diciembre.
- Bustos Pueche J.E.** (1993), *La responsabilidad privada de los sindicatos en Derecho Español*, in *DL*, n. 39.
- Cabero Morán E.** (1990), *Negociación colectiva y representación de los trabajadores en los grupos de empresas nacionales y multinacionales*, in *AL*, n. 3.
- Camps Ruiz L.M.** (1986), *La problemática jurídico-laboral de los grupos de sociedades*, MTSS, Madrid.
- Casas Baamonde M<sup>ª</sup>E., Escudero Rodríguez R.** (1984), *Representación unitaria y representación sindical en el sistema español de relaciones laborales*, in *REDT*, n. 17.
- Casas Baamonde M<sup>ª</sup>E.** (1985), *La interpretación de la Constitución, el alcance subjetivo del derecho de libertad sindical y otras cuestiones*, in *REDT*, n. 23.
- Cruz Villalón J.** (1992), *La representación de los trabajadores en la empresa y en el grupo. Un marco legal insuficiente*, Trotta, Madrid.
- Cruz Villalón J.** (1987), *El reconocimiento legal de la representación y acción sindicales en la empresa*, in AA.VV., *Comentarios a la Ley de Libertad Sindical*, Tecnos, Madrid.
- Cuevas López J.** (1986), *Crédito horario: comprensivo del tiempo dedicado a informar en el lugar de trabajo*, in *RL*, II.
- De La Villa Gil L.E. et al.** (1991), *Instituciones de Derecho del Trabajo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2<sup>a</sup> ed.
- Durán López F.** (1980), *Despido y sanción de los representantes sindicales*, in *REDT*, n. 1.
- Durán López F.** (1980), *El contenido de la negociación colectiva a la luz del nuevo sistema (constitucional) de relaciones laborales*, in AA.VV., *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón*, Tecnos, Madrid.
- Durán López F.** (1992), *Jurisprudencia constitucional y derecho del trabajo*, MTSS, Madrid.
- Durán López F.** (1985), *La acción sindical en la empresa tras la Ley Orgánica de Libertad Sindical*, Claridad, n. 8.
- Embid Irujo J.M.** (1985), *Caracterización jurídica del grupo de sociedades y su significado en Derecho del Trabajo*, in *RL*, I.
- Fernández López F.** (1995) *El papel del convenio colectivo como fuente del Derecho tras la reforma de la legislación laboral (I y II)*, in *AL*, nn. 6 e 7.
- Fernández López M.F.** (1986), *Régimen jurídico sindical*, in AA.VV., *Comentarios a la Ley de Libertad Sindical*, Tecnos, Madrid.
- García Becedas G.** (1993), *Introducción al Derecho español de Trabajo. Caracteres y fundamento*, Civitas, Madrid.
- García Murcia J.** (1983), *Las garantías formales en el despido de los representantes legales de los trabajadores y su configuración en la jurisprudencia*, in *REDT*, n. 15.
- García Perrote Escartín I.** (1987), *Ley y autonomía colectiva*, MTSS, Madrid.
- Iglesias Cabero M.** (1996), *Derecho sindical y representación de los trabajadores*, Colex, Madrid.
- López López J.** (1990), *Derecho a ostentar cargo de delegado sindical*, in *REDT*, n. 41.
- Marín Correa J.M.** (1992) *El enjuiciamiento del despido de un candidato a representante de los trabajadores*, in *AL*, n. 3.
- Martín Valverde A.** (1985), *La acción sindical en la empresa tras la Ley Orgánica de Libertad Sindical*, in *RFDUC*, n. 7.
- Martínez Emperador R.** (1982), *Procedencia del recurso de amparo constitucional. A propósito de la STC de 23 de noviembre de 1981, sobre despido discriminatorio*, in *DL*, n. 4.
- Mercader Uguina J.R.** (1994), *Estructura de la negociación colectiva y relaciones entre convenios*, Civitas, Madrid.
- Montoya Melgar A.** (1978), *Sindicatos, convenios y conflictos colectivos: el debate constitucional*, in *CDT*, n. 4.
- Ojeda Avilés A.** (1995), *Delimitación de los acuerdos y pactos colectivos*, in *AL*, n. 17, 1995.
- Ortiz Lallana M<sup>ª</sup>C.** (1990), *El expediente contradictorio previo a la imposición de sanciones a los representantes de los trabajadores en la empresa*, in *DL*, n. 32.
- Palomeque López M.C.** (1983), *Despidos discriminatorios y libertad sindical*, Civitas, Madrid.
- Palomeque López M.C.** (1995), *El nuevo reparto funcional de territorios normativos entre la ley y el convenio colectivo*, n. 17-18.
- Palomeque Lpez M.C.** (1982), *La negociación colectiva en España, 1978-1979. De la Constitución al Estatuto de los Trabajadores*, in *RPS*, n. 135.
- Pérez Pérez M.** (1994), *La personalidad jurídica del sindicato como fundamento de su responsabilidad patrimonial*, in *REDT*, n. 64.
- Prados De Reyes F.J.** (1985), *Garantías de los representantes de los trabajadores frente a decisiones discriminatorias del empresario*, en AA.VV., *II Jornadas Hispano-Luso-Brasileñas de Derecho del Trabajo*, MTSS, Madrid.
- Sáez Lara C.** (1990), *Control y sanción por el empresario del uso abusivo del crédito horario sindical. A propósito de las SSTS de 13 y 14 de junio de 1990*, in *RL*, n. 23.
- Sáez Lara C.** (1995), *Los acuerdos colectivos de empresa: una aproximación a su naturaleza y régimen jurídico*, in *RL*, n. 11.
- Sáez Lara C.** (1992), *Representación y acción sindical en la empresa*, MTSS, Madrid.
- Sagardoy Bengoechea J.A.** (1985), *Dictamen sobre utilización fraudulenta del crédito horario a representantes del personal como causa de despido*, in *RL*, I.
- Sala Tranco T.** (1992), *La Libertad Sindical y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, in AA.VV., *Constitución y Derecho del Trabajo: 1981-1991 (Análisis)*

**La rappresentanza sindacale in azienda nell'ordinamento spagnolo**  
Carmen Agut García

#### Bibliografia

**La rappresentanza sindacale in azienda nell'ordinamento spagnolo**

Carmen Agut García

**Bibliografia**

*sis de diez años de jurisprudencia constitucional*), Marcial Pons, Madrid.

**Sala Tranco T., Pérez De Los Cobos F. Y., Goerlich Peset J.M<sup>aa</sup>**. (1989), *Manifestaciones de la autonomía colectiva en el ordenamiento español*, (ACARL), Madrid.

**Tudela Cambroner G.** (1991), *Las garantías de los representantes de los trabajadores en la empresa*, Tecnos, Madrid, 2<sup>a</sup> ed.

**Valdeolivas García Y.** (1993), *Antisindicalidad y relaciones de trabajo (un estudio de la conducta antisindical en la empresa)*, Civitas, Madrid.

**Valdés Dal-Ré F.** (1995), *Algunos aspectos de la reforma del marco de la negociación colectiva*, in *RL*, n. 5.

**Vida Soria J.** (1972), *Acción sindical en la empresa*, in AA.VV., *Diálogos sobre la empresa*, (Universidad), Santiago de Compostela.

# Risorse umane e *lean production*: il caso dell'industria automobilistica internazionale

Arnaldo Camuffo

Sommario

1. Premessa. 2. Organizzazione, risorse umane, relazioni industriali: la diffusione della *lean production*. 3. Convergenza tra nazioni e divergenza tra imprese. 4. L'esperienza americana. 5. L'esperienza europea. 6. Giappone verso ponente ed Occidente verso levante? 7. La nuova Fabbrica Toyota Motor Kyushu. 8. Implicazioni e possibili linee di ricerca futura.

## 1. Premessa

Fino ai primi anni novanta, il mondo dell'automobile è stato caratterizzato dal progressivo affermarsi del fenomeno giapponese e dalla perdita graduale del primato da parte delle *Big Three* americane. Il sistema produttivo giapponese, battezzato da Krafcik (1988) "*lean production*", si è rivelato un sistema produttivo con prestazioni nettamente superiori alla tradizionale produzione di massa, sia per la qualità dei prodotti costruiti, sia per le maggiori doti di produttività e flessibilità che gli impianti hanno dimostrato rispetto ai concorrenti americani ed europei.

La cosiddetta *lean production*, che più correttamente dovremmo chiamare *Toyota production system*, dato che non sempre giapponese è sinonimo di snello, ha suscitato, fin quasi dalla sua comparsa sul palcoscenico mondiale, l'interesse di molti addetti ai lavori, accademici e Case automobilistiche in prima linea, i quali si sono letteralmente lanciati in un'ampia serie di ricerche che potessero mettere in luce e spiegare i fattori di competitività delle imprese del sol levante. Alcuni dei risultati più eclatanti di questa serie di indagini vennero prontamente esposti nell'ormai famoso *bestseller* "The Machine that Changed the World", pubblicato nel 1990. Il libro ebbe il merito di evidenziare che il successo dei costruttori giapponesi era basato su qualcosa di più dei motivi strutturali esterni che i costruttori americani utilizzavano come alibi per giustificare la loro perdita di competitività (minor costo della forza lavoro in Giappone, sottovalutazione dello yen rispetto al dollaro, politica di *dumping* sistematico nelle esportazioni) (Camuffo, Volpato, 1990). Si misero in evidenza pratiche manageriali e principi organizzativi che meglio si adattavano ad un settore come quello dell'auto che aveva raggiunto, ormai, un certo grado di maturità e la cui capacità di competizione si stava spostando sempre più verso il saper rispondere in modo veloce e qualitativo alle esigenze di differenziazione dei clienti. Il sistema di produzione Toyota venne considerato, così, il principale punto di riferimento per una ristrutturazione generale del settore a livello internazionale che constataste le mutate esigenze del mercato ed i nuovi standard produttivi introdotti dagli stessi giapponesi.

È quindi ormai opinione diffusa che la concezione produttiva riassunta nel modello cosiddetto di *lean manufacturing* (Womack, Jones e Roos, 1989), fortemente ispirato al sistema produzione Toyota, rappresenti il nuovo paradigma organizzativo della produzione automobilistica. Ispirandosi a tale modello, gran parte dei produttori di auto hanno

**Il caso dell'industria  
automobilistica  
internazionale**  
Arnaldo Camuffo

conseguito, nell'ultimo decennio, rilevanti incrementi di produttività e qualità (Mac Duffie e Pil, 1996).

---

## 2. Organizzazione, risorse umane, relazioni industriali: la diffusione della *lean production*.

---

La questione fondamentale su cui si sono cimentati gran parte degli studiosi dell'industria automobilistica degli ultimi anni è se, dopo il *big bang* rappresentato dall'affermazione della produzione snella sia in atto un processo di progressiva omogeneizzazione delle soluzioni organizzative e dei sistemi di gestione delle risorse umane, cioè di convergenza verso lo standard ad esempio rappresentato dagli stabilimenti Toyota in Giappone e in Nord America, le cui *performances* in termini di produttività e qualità sembrano ancora le migliori.

In realtà, come sostengono Womack e Jones (1996), gli studi del IMVP-MIT sul modello snello hanno rappresentato una sorta di *wake up call* per i produttori americani (prima) ed europei (dopo). In questo senso, la produzione snella ha svolto perlopiù il ruolo di efficace metafora capace di aiutare studiosi e operatori nel tracciare un indirizzo di evoluzione, ma nel concreto ogni impresa ed ogni paese rimangono diversi, anzi, tendono a metabolizzare "la metafora" in modo differenziato contribuendo essi stessi a generare divergenza.

La questione è quindi la compresenza di meccanismi di convergenza, legati alla selezione concorrenziale e alla capacità di adattamento, e di meccanismi di divergenza, legati alle specificità aziendali e istituzionali che rendono almeno in parte inerziali i percorsi evolutivi delle imprese.

Recenti indagini condotte dal MIT (Kochan, McDuffie e Lansbury, 1997), hanno messo in evidenza come il modello produttivo snello, pur mantenendo il ruolo di *benchmarking* principale per tutti i concorrenti, sia stato, per una serie di fattori e circostanze, in qualche modo ripensato. La crisi economica manifestatasi nei primi anni novanta, ha infatti evidenziato alcuni problemi ed aspetti che, in precedenza, erano stati solamente sfiorati o trascurati. Ad esempio, si è potuto appurare che il sistema socio-economico giapponese, e quindi anche il sistema impresa ad esso strettamente collegato, non sono del tutto immuni, come l'inarrestabile *trend* di sviluppo del secondo dopoguerra sembrava testimoniare, dal carattere ciclico dell'industria automobilistica. Gli ultimi cinque anni hanno visto sorprendentemente la netta ripresa dei costruttori americani ed europei, impegnati in un'opera di profonda riforma nel modo di concepire la produzione industriale e nel modo di gestire le risorse umane, patrimonio delle imprese. E non si tratta di un meccanismo di pura e semplice imitazione; al contrario, produttori come Chrysler hanno saputo cogliere gli elementi ed i concetti di forza dei concorrenti e li hanno saputi adattare ai propri contesti, formulando, il più delle volte, soluzioni nuove ed originali.

Le ultime ricerche hanno così ri-problematizzato l'affermazione contenuta in "The Machine that Changed the World": "La *lean production* è il miglior modo di produrre che tutto il mondo dovrebbe adottare... il più velocemente possibile" (Womack, Jones e Roos, 1990, p. 225). Anche se si assiste ad una convergenza generale verso i principi organizzativi della produzione snella, i contesti nazionali e le specificità delle imprese giocano un ruolo troppo importante perché lo stesso modello produttivo si possa diffondere in ogni dove secondo un'unica versione.

È anche per questo motivo che, in questa sede, cercheremo di sintetizzare gli elementi costitutivi ed evolutivi della produzione snella, mettendo in evidenza come essa, alla pari della produzione di massa, a suo tempo sia stata il motore di un processo di assimilazione/adattamento che, in quasi tutte le Case costruttrici, porta al concepimento di soluzioni organizzative in molti casi *region-specific*, ma soprattutto *firm-specific*.

Durante gli anni ottanta, la produzione snella si afferma, dunque, come il modello produttivo vincente ed impone, alle Case americane prima ed a quelle europee dopo, una forte pressione competitiva che, spesso, sfocierà in momenti di crisi come quelli vissuti da FIAT e Volkswagen tra il 1993 e il 1995. La competizione internazionale, le nuove possibilità tecnologiche e le innovazioni nel sistema produttivo divengono forze che spingono tutti i costruttori ad abbandonare il modello produttivo precedente, la produzione di massa, e ad adottare i nuovi principi organizzativi, innescando, così, un processo di assimilazione che caratterizzerà l'industria automobilistica fino ai giorni nostri.

Tuttavia, alla metà degli anni novanta, studiosi e operatori sentono il bisogno di procedere ad una analisi approfondita di tale processo di diffusione, anche in relazione alla crisi

economica dei primi anni novanta, che, in parte, ha ridimensionato il fenomeno Giappone. Che la diffusione dei principi giapponesi di organizzazione della produzione e del lavoro abbiano avuto un forte impatto su tutti i maggiori produttori di auto appare una cosa scontata, come appare chiaro che questi principi siano stati adottati selettivamente dai diversi costruttori e si siano modificati durante il processo di implementazione. Ciò che, invece, non appare immediato, riguarda l'estensione e l'entità delle variazioni scaturite durante questo processo. In altre parole, il processo di adozione dei nuovi principi organizzativi, ed in particolare quelli riguardanti la gestione delle risorse umane, sembra seguire strade diverse e soluzioni diverse non solo in relazione al contesto nazionale in cui le imprese operano, ma anche in relazione a fattori che risultano strettamente legati alle imprese stesse.

Il rapporto esistente tra un sistema produttivo flessibile ed un utilizzo flessibile della manodopera, al fine di ottenere la massimizzazione delle prestazioni di un impianto, sembra essere la chiave di lettura delle differenze. Per questo motivo oggi ci si chiede: il futuro sarà caratterizzato da un'unica traiettoria o da un insieme di pratiche organizzative differenti? In alternativa, esiste un modello sistematico e riconoscibile che varia e che è soggetto a cambiamenti prevedibili? Stanno emergendo nuovi paradigmi produttivi dal processo di adattamento ed innovazione osservabile in tutto il mondo? Il processo di apprendimento potrà andare oltre i confini delle fabbriche, delle imprese o dei Paesi stessi? (Kochan, MacDuffie, Lansbury, 1996).

**Il caso dell'industria  
automobilistica  
internazionale**  
Arnaldo Camuffo

---

### 3. Convergenza tra nazioni e divergenza tra imprese.

---

MacDuffie (1995 e 1996) ha potuto mettere in evidenza alcuni aspetti importanti del processo di diffusione della produzione snella. In particolare, egli ha evidenziato come questo processo presenti un duplice aspetto: da una parte si assiste ad una convergenza tra Paesi nell'adozione dei principi organizzativi introdotti dalla *lean production*, avvicinando, quindi, sotto alcuni aspetti, contesti nazionali ed industriali tradizionalmente differenti; dall'altra si assiste, contemporaneamente e relativamente ad alcune pratiche di gestione delle risorse umane, ad un processo di divergenza tra imprese anche appartenenti allo stesso Paese. In altre parole, imprese diverse possono avere un tasso di adozione disuguale e, molto spesso, focalizzano la propria attenzione su politiche di gestione delle risorse umane e sistemi di relazioni industriali aziendali differenti a causa di alcuni fattori come possono essere la storia organizzativa dell'impresa, i valori e le credenze del management o la capacità di apprendere da parte dell'impresa stessa.

Mac Duffie ha individuato tre fattori principali che spingono alla convergenza verso pratiche organizzative comuni o simili, fattori che, nonostante siano identificabili ripercorrendo gli ultimi 20-30 anni della storia industriale del settore auto, solamente negli ultimi dieci anni hanno avuto un profondo impatto sulle Case automobilistiche.

#### *La Globalizzazione dei Mercati.*

Il fenomeno può essere documentato attraverso considerazioni manifeste a tutti. Innanzitutto, le vendite di autovetture costruite da produttori non nazionali (importate o prodotte per mezzo di *transplants*) hanno catturato crescenti quote di mercato in molti Paesi. Basti pensare che le quote di mercato negli USA non appartenenti alle *Big Three* sono cresciute da un livello pari al 1 per cento nel 1955, ad un livello del 28,5 per cento nel 1991 per poi ridiscendere lievemente al 25,9 per cento nel 1994. Lo stesso discorso può essere fatto anche per Europa e Giappone, le cui quote sono ancora molto basse, ma in netta fase di crescita. Secondo, il livello di investimenti diretti in impianti ed in reti di distribuzione oltremare da parte di produttori stranieri non è mai stato così elevato. All'onda iniziale di investimenti, effettuati negli anni venti e trenta da parte delle multinazionali americane, in Europa, Messico, Sud America, Australia ed in altri Paesi in via di sviluppo, si sono aggiunti investimenti ulteriori, a partire dagli anni ottanta, da parte dei giapponesi negli Stati Uniti, in Europa, Australia, Asia e, più di recente, da parte dei costruttori europei in America. Infine, si è potuto assistere all'esplosione, nell'industria automobilistica, di alleanze strategiche tra costruttori stranieri che hanno lo scopo di cogliere le opportunità di apprendimento reciproche, condividere il rischio insito nello sviluppo tecnologico o nella penetrazione in nuovi mercati, colmare le lacune nella gamma dei prodotti o nelle reti distributive e costruire economie di scala globali. L'estensione della globalizzazione dei mercati, perciò, crea una maggiore pressione competitiva tra i costruttori e, soprattutto, crea una conver-

**Il caso dell'industria  
automobilistica  
internazionale**

Arnaldo Camuffo

genza verso quell'approccio all'organizzazione del lavoro che si associa al successo sul mercato.

*L'automazione Flessibile.*

L'automazione flessibile permette elevata flessibilità produttiva sia di tipo statico (più modelli sulle stesse linee di produzione) che di tipo dinamico (rapida introduzione di nuovi modelli sulle linee produttive). Investire nell'automazione flessibile facilita l'implementazione di strategie che optano per una maggiore varietà di prodotti ed un ciclo di vita degli stessi più corto. Potenzialmente, perciò, questa può essere considerata una forza che spinge alla convergenza dell'organizzazione del lavoro per vari motivi. Il legame tra automazione flessibile ed organizzazione flessibile del lavoro non è determinato tecnologicamente; i robots non richiedono *teams* che lavorano efficacemente, né lavoratori multifunzionali. Tuttavia, le decisioni di investire in robotica e di investire in nuove forme di organizzazione del lavoro sono sempre più interconnesse nelle strategie intraprese dai costruttori. In impianti in cui si costruiscono molti modelli differenti, i lavoratori hanno aumentato la loro responsabilità nella gestione di una complessità del prodotto più elevata senza perdite di produttività e qualità, nell'esecuzione di una varietà più ampia di mansioni, nell'assicurare che ogni componente sia diretto verso il prodotto giusto, nell'identificazione di problemi specifici di qualità del prodotto. Perciò, la definizione dell'organizzazione del lavoro diventa una questione critica se si vogliono evitare problemi di qualità durante il lancio in produzione di un modello oppure ottenere un cambio efficace dello stesso.

*Le logiche della Produzione Snella.*

Questo fattore funge da complemento e da supplemento degli altri due, dato che la *lean production* enfatizza la flessibilità sia nell'organizzazione del lavoro che nella tecnologia e dato che ha permesso a molte imprese di ottenere vantaggi competitivi globali. Il successo dei *transplants* ha avuto un forte "effetto dimostrazione" negli Stati Uniti ed anche la stampa, la letteratura, il *benchmarking* tra costruttori, i progetti di *joint ventures* hanno contribuito notevolmente ad estendere l'accesso di imprese americane ed europee ai modelli di apprendimento giapponesi. Dagli inizi degli anni '90, quando entrarono in crisi case come la General Motors, la Mercedes, la Volvo e la Fiat, la *lean production* è stata considerata la via migliore per un rilancio di competitività, sostenuta anche dal fallimento della "high tech strategy" portata avanti dalla GM e, in minor misura, da Volkswagen e Fiat (MacDuffie, 1995).

In questo modo, i tre fattori evidenziati hanno creato le condizioni per una convergenza sui principi di organizzazione del lavoro tra diversi contesti nazionali e aziendali; ma, allo stesso tempo, il cambiamento verso i nuovi principi è in genere estremamente lento e complesso, in quanto si scontra con l'inerzia derivante da un patrimonio di competenze e di *routines* organizzative sedimentate nel tempo. Così, molte imprese tendono a resistere a questo processo fino a quando non si misurano con una "crisi di competitività". Una crisi simile può costituire l'elemento decisivo nel "convincere" (MacDuffie, 1995) un'impresa ad abbandonare le proprie strategie, strutture, *routines* e relazioni management-lavoratori passate e creare l'occasione per un radicale mutamento, per sperimentazioni ecc. Ora, proprio la differenza di tempo in cui le imprese sperimentano questa crisi, costituisce uno dei principali "company-level factors" che determinano il divario nel tasso di adozione dei nuovi principi organizzativi, assieme, naturalmente, ad altri fattori altrettanto importanti: la capacità di comprendere, da parte del management e dei sindacati, le cause dei problemi dell'impresa e di trovare la via migliore che porti al risanamento, la strategia di cambiamento nell'organizzazione del lavoro del management e la contro-strategia attuata dai sindacati, l'esperienza precedente che il management ed i sindacati possiedono nell'implementazione di cambiamenti nell'organizzazione del lavoro e le capacità dell'azienda di apprendere o di aver accesso a modelli di apprendimento. Tutti questi fattori specifici d'impresa influenzano in modo determinante la velocità del processo di adozione dei nuovi principi organizzativi, ma, soprattutto, il modo in cui questi vengono rielaborati ed adattati alle specificità dell'impresa stessa, creando varianti del modello d'origine oppure, in molti casi, vere soluzioni innovative. In questo senso, la prima impresa che si trova ad affrontare una crisi può, paradossalmente, essere avvantaggiata rispetto ai concorrenti, in quanto, prima degli altri, ha un forte incentivo a cambiare verso strategie, strutture e pratiche organizzative più efficaci. Quindi, la risposta dell'impresa potrà variare in relazione alla diagnosi che si farà sulle cause della crisi stessa (interne o esterne) e in relazione a come si concepirà la soluzione (tecnica piuttosto che organizzativa). Inoltre, molte strategie manageriali di implementazione di cambiamenti nell'organizzazione del lavoro risultano essere più efficaci

di altre e sono pesantemente condizionate dall'appoggio o dallo scontro sindacale (oppure dal fatto che i sindacati presentino una strategia propria). La storia delle passate esperienze nel campo dell'innovazione del lavoro (o le esperienze dei concorrenti avvertite) andranno ad influenzare le aspettative e la ricettività dei lavoratori, dei managers e dei rappresentanti sindacali verso ogni nuovo sforzo di cambiamento e, infine, il tasso di cambiamento verrà ancora influenzato dalla capacità dell'impresa di imparare dalle esperienze di altre imprese anche attraverso un esplicito *benchmarking* con queste ultime.

**Il caso dell'industria  
automobilistica  
internazionale**  
Arnaldo Camuffo

---

#### 4. L'esperienza americana.

---

Nel caso americano, ciascuna delle *Big Three* ha affrontato una crisi di competitività in momenti differenti. La Chrysler è stata la prima vicina alla bancarotta verso la fine degli anni settanta. A quel tempo, le conoscenze sui metodi di produzione giapponesi erano limitate e le difficoltà finanziarie non permettevano alla Chrysler di investire in sperimentazione di nuovi approcci produttivi. Di conseguenza, il rimedio ai problemi del costruttore venne individuato nel taglio dei costi e, durante gli anni ottanta, i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro e nella produzione furono minimi. Il primo esperimento in proposito venne tentato alla metà degli anni ottanta, un periodo di prosperità per Chrysler, attraverso l'implementazione, in due fabbriche d'assemblaggio ed in quattro fabbriche di componenti, del cosiddetto *Modern Operating Agreement* (MOA). L'iniziativa si basava sulla fiducia nella contrattazione collettiva come mezzo per introdurre un cambiamento in larga scala nei vecchi impianti (*brownfields*), introducendo l'utilizzo di concetti quali i *teams* di lavoro, la remunerazione delle competenze e il decentramento delle responsabilità riguardo alla qualità. Tuttavia, l'implementazione fu estremamente lenta. Il MOA venne considerato, prima di tutto, un'iniziativa di relazioni del lavoro e non una strategia produttiva, per cui, come tale, venne spesso ostacolata da dispute tra lavoratori e managers su altre materie. Nelle fabbriche in cui le rappresentanze locali erano contrarie all'implementazione del MOA, la Chrysler introdusse spesso un *Progressive Operating Agreement* (POA), architettato dal management e focalizzato sull'accrescimento della flessibilità della manodopera attraverso la riduzione della classificazione delle mansioni e dei ruoli lavorativi. La Chrysler ebbe, inoltre, accesso ad un impianto che utilizzava la *lean production*, grazie alla *joint venture* con la Mitsubishi in Illinois, ma dimostrò una scarsa abilità nell'apprendimento in quanto l'esperienza ebbe poca influenza sul concepimento del MOA. L'implementazione del MOA venne anche influenzato dal ritorno alla crisi della Casa tra il 1989 ed il 1991. Questa volta la Chrysler rispose riformando il processo di sviluppo prodotti. Vennero varati numerosi modelli di apprendimento tra i giapponesi (in particolar modo Honda) e venne implementato velocemente un approccio chiamato *platform team* che permise lo sviluppo di nuovi prodotti in tre anni, raggiungendo o superando i principali *benchmarks*.

Concludendo, le alternanze competitive della Chrysler hanno avuto poco a che fare con cambiamenti nell'approccio all'organizzazione del lavoro nella produzione. In entrambe le crisi di competitività durante gli ultimi 15 anni, l'organizzazione del lavoro non è stata percepita né come il problema maggiore né come un'importante soluzione per la Casa.

La Ford affrontò una crisi finanziaria appena dopo la Chrysler, benché fosse meno visibile dato che i profitti della Ford Europa celavano parzialmente i problemi in Nord America. Ford aveva acquisito il 25 per cento della Mazda verso la fine degli anni settanta e, in questo modo, aveva avuto la possibilità di accedere al processo di apprendimento della Mazda riguardo al *Toyota Production System*. I problemi individuati in Ford interessavano in parte la struttura rigida dell'impresa, eccessiva specializzazione funzionale, ed in parte le aspre relazioni manager-lavoratori. Di conseguenza, il coinvolgimento dei lavoratori e la qualità furono individuati come iniziative gemelle per superare i problemi organizzativi. La Casa ebbe un discreto successo nel cambiare le relazioni di lavoro al livello più alto. Lo sforzo di abbattere le barriere tra i gruppi funzionali aiutò ad incentivare una maggiore comunicazione tra i dipartimenti a livello di fabbrica ed un *training* incrociato per i lavoratori. Infine, la forte focalizzazione sul miglioramento della qualità attraverso il programma "Quality is Job 1", aiutò a promuovere una maggior decentralizzazione delle responsabilità corrispondenti dagli ispettori agli addetti alla produzione. Dopo che la Ford iniziò a riprendersi verso la metà degli anni ottanta, tuttavia, divenne più cauta nei tentativi di introdurre innovazioni nell'organizzazione del lavoro, come i *teams*, ad esempio. La prudenza della Ford sui *teams* derivò anche dall'osservazione dell'esperienza della General Motors che, nel 1979, pro-

**Il caso dell'industria  
automobilistica  
internazionale**  
Arnaldo Camuffo

mosse un ambizioso programma "Quality of Work Life", in accordo con l'UAW, promuovendo gruppi di qualità *off-line* per aumentare la soddisfazione dei lavoratori. Contemporaneamente, la GM tentò di aprire alcuni impianti nel Sud ed alcuni "greenfield" attorno a Detroit, basati sul concetto di *teams* ed in cui non vi fosse la presenza dei sindacati, ma la "Southern Strategy" fallì quasi subito ed i sindacati riuscirono ad organizzare i nuovi impianti a Oklahoma City e Shreveport. In questo modo, il concetto di *teams* venne associato, agli occhi dei sindacati, ad una strategia anti-sindacale e tutte le iniziative in quella direzione furono condannate all'insuccesso. La GM, tuttavia, ebbe l'opportunità di apprendere la *lean production* attraverso NUMMI, ma spreco l'occasione clamorosamente. Infatti, il management e gli ingegneri della GM si aspettavano che i vantaggi della Toyota derivassero dalla tecnologia e che riassumere tutti i lavoratori ed i rappresentanti sindacali della precedente fabbrica fosse un obbligo per la Casa giapponese. Così, si lasciò sfuggire completamente il fatto che le straordinarie *performances* di NUMMI erano dovute al differente approccio nell'organizzazione del lavoro e all'enfasi posta sulle competenze e le motivazioni dei lavoratori. La crisi per la GM venne molto dopo quelle della Chrysler e della Ford, ma, agli inizi degli anni novanta, la Casa americana aveva perso una così grande quota di mercato e chiuso così tanti impianti che non poteva non vagliare nuovi approcci organizzativi. Così, negli ultimi anni, la GM ha adottato un approccio alla *lean production* di tipo "top-down", attraverso, soprattutto, il programma "Synchronous Manufacturing" che si basa su un processo di reingegnerizzazione degli impianti guidato da staff di ingegneri industriali. Accanto a questa, si colloca la significativa esperienza di Saturn, cioè di una società del gruppo GM, completamente *greenfield* come prodotto, strategie commerciali, impianto produttivo e strategia di gestione delle risorse umane e di relazioni sindacali. Si tratta in particolare dell'unico esempio di *partnering*, cioè di co-gestione effettiva dello stabilimento da parte di management e sindacato.

Come si è potuto notare, indipendentemente dalla natura e dal momento delle crisi di competitività, ciascuna delle tre Case americane ha percepito in modo differente la *lean production* come giusta strategia da seguire, con la Ford che si è mossa per prima verso questa direzione, seguita dalla Chrysler e successivamente dalla GM.

---

#### 5. L'esperienza europea.

---

In Europa, invece, il movimento verso la produzione snella è stato più recente ed anch'esso riflette la tendenziale convergenza di cui abbiamo già parlato. Ad esempio, la crisi della Renault, a metà degli anni ottanta, spinse la Casa francese a dirigersi verso la *lean production* (cosiddetto *Accord a vivre*), considerata anche un'alternativa valida a pesanti investimenti in tecnologia. Questa strategia costrinse l'impresa a contrattare con i sindacati francesi e belgi un nuovo assetto lavorativo che permettesse cambiamenti significativi nell'organizzazione del lavoro degli impianti esistenti. Di contro, la Peugeot non dovette affrontare un tal tipo di crisi e non ebbe l'impulso di adottare un modello di influenza giapponese a causa anche del suo *Chief Executive Officer* che stava portando avanti, all'interno della Comunità Europea, una iniziativa difensiva finalizzata a limitare le esportazioni delle Case nipponiche ed impedire la costruzione di impianti da parte di quest'ultime. Anche la Fiat, alla metà degli anni ottanta, stava riaprendo l'impianto di Cassino, considerato l'impianto di assemblaggio più automatizzato al mondo, a coronamento della *high tech strategy* intrapresa dopo la crisi fine anni settanta che aveva lo scopo di ridurre la dipendenza dell'impresa dai lavoratori. La Volvo, invece, stava preparando il progetto Uddevalla, il progetto socio-tecnico più ambizioso, con lo scopo di attrarre la forza lavoro e rimediare agli alti tassi di assenteismo e di *turnover*. I concetti della Volvo sulle aree di assemblaggio *off-line* influenzarono notevolmente sia la Mercedes che la Volkswagen nel progettare i due impianti rispettivamente di Rastatt e Emden, ma la Volkswagen, benché maggiormente motivata ad utilizzare lavoratori con una certa competenza tecnica ed a migliorare l'ambiente di lavoro attraverso l'ergonomia, era anch'essa orientata verso la strategia di alta automazione per ridurre il lavoro diretto nell'assemblaggio finale.

Quando una crisi di competitività, agli inizi degli anni novanta, colpì questi quattro costruttori, Fiat, Volvo, Volkswagen e Mercedes, essi reagirono in modo differente. La Fiat abbandonò la strategia dell'alta automazione ed iniziò a negoziare con i sindacati per il nuovo impianto di Melfi che avrebbe utilizzato *teams* (le famose UTE), salari collegati alle prestazioni e altre nuove forme di organizzazione del lavoro. La Volvo chiuse le sue due

fabbriche più innovative, Kalmar e Uddevalla, per adottare pratiche più in linea con l'approccio giapponese al fine di aumentare la produttività dei suoi impianti più grandi, Torslanda e Ghent. La Volkswagen decise di negoziare con i sindacati la riduzione delle ore lavorative ed il congelamento dei salari per minimizzare i licenziamenti durante il periodo di riorganizzazione della produzione e stabilì di iniziare alcuni progetti pilota per accrescere l'utilizzo di gruppi di lavoro. La Mercedes accelerò il suo distacco da metodi di produzione artigianali ed aumentò gli investimenti nel campo dell'automazione. Nel frattempo abbandonò il sistema di produzione di influenza svedese a Rastatt ed incaricò una impresa di consulenza giapponese di implementare la *lean production* nella nuova fabbrica americana.

Anche le consociate europee delle americane mostrarono notevoli differenze rispetto alle Case madri. La Ford Europa ebbe un buon inizio nei primi anni ottanta nell'implementazione di attività di coinvolgimento dei lavoratori dirette alla qualità e al miglioramento delle relazioni tra questi ed il management. Tuttavia, a differenza della Ford negli Stati Uniti, quelli furono anni boom e gli esperimenti con la riorganizzazione del lavoro vennero presto tralasciati. La Ford ha, comunque, gettato le fondamenta per relazioni più cooperative con i suoi sindacati e lavoratori e ha permesso loro di rianimare alcune attività di orientamento alla qualità verso la fine degli anni ottanta (in contemporanea con gli scambi di apprendimento con gli impianti Mazda), mentre ha avuto un comportamento più prudente, come del resto negli USA, verso i *teams* ed altre nuove strutture organizzative. D'altra parte, la GM Europa sperimentò la propria crisi finanziaria agli inizi degli anni ottanta, crisi che la spinse, a differenza della GM negli USA, verso l'apprendimento della produzione snella. All'orientamento verso questa direzione contribuì l'arrivo di nuovi managers ai più alti livelli dell'impresa che avevano partecipato al *set-up* di NUMMI. Ad esempio, la fabbrica GM di Eisenach, nella Germania dell'Est, è uno degli impianti non giapponesi più avanzati nell'implementazione della *lean production*, grazie soprattutto ai numerosi managers e supervisori che prima hanno lavorato presso NUMMI o presso la *joint venture* tra GM e Suzuki in Canada (CAMI). I risultati di Eisenach riflettono in gran parte la strategia della GM Europa di replicare i principi della produzione snella cercando di non modificarli e di utilizzare managers con un'ampia esperienza nel campo per minimizzare i problemi di lancio. La fabbrica, inoltre, ha anche beneficiato del suo status di *greenfield* e della sua manodopera — proveniente per lo più dall'ex Germania Est — che non aveva esperienza precedente con la tradizionale produzione di massa e che ha dimostrato un forte interesse nell'adozione dei gruppi di lavoro.

Concludendo, la maggior parte dei costruttori europei che affrontarono una crisi di competitività agli inizi degli anni novanta perseguirono strategie di miglioramento differenti, a seconda dell'orientamento verso la tecnologia (Fiat, Volkswagen) o verso le persone (Volvo, Ford), a seconda del tipo di relazioni industriali, contrastanti (Fiat, Renault) o cooperative (Volvo, Volkswagen), a seconda delle loro esperienze passate nel campo delle riforme nell'organizzazione del lavoro (specialmente in Volvo e Volkswagen) e dell'influenza esercitata da modelli di apprendimento (vedi gli esperimenti socio-tecnici della Volvo per Volkswagen e Mercedes, la Mazda per Ford Europa e NUMMI per la GM Europa). La GM Europa e la Renault furono le uniche due Case, negli anni ottanta, che si orientarono in modo convincente verso la *lean production*, mentre fu solamente con la crisi dei primi anni novanta che anche le altre Case europee fecero registrare una certa convergenza verso il modello giapponese. Attualmente, perciò, possiamo osservare un fenomeno di omogeneizzazione delle *performance* che si può definire *firm-specific* in quanto ciascuna impresa, pur nella convinzione della validità delle pratiche di organizzazione della produzione e del lavoro giapponesi, sembra sia caratterizzata da un tasso di selezione e di adozione di questi principi che variano in relazione ai fattori descritti.

È interessante, tuttavia, notare che mentre negli anni novanta le case automobilistiche americane ed europee stanno procedendo verso i principi della produzione snella, in Giappone si possono osservare cambiamenti significativi.

---

## 6. Giappone verso ponente ed Occidente verso levante?

---

Paradossalmente, mentre la *lean production* si sta diffondendo sotto molteplici caratteristiche e forme, anche nello stesso Giappone in cui i diversi costruttori presentano forti differenze nell'ambito dello stesso modello produttivo (MacDuffie, 1995), il Giappone

**Il caso dell'industria automobilistica internazionale**

Arnaldo Camuffo

sembra voler fare un "passo indietro". Le case automobilistiche giapponesi, infatti, si sono rese conto che l'ultima recessione ha provocato un forte rallentamento dell'espansione economica e l'emergere di una serie di problemi che in precedenza erano stati ignorati.

Tra i più attenti osservatori del mutamento della realtà giapponese troviamo Christian Berggren (1996 e 1997), che mette in evidenza come, fino ad oggi, non siano stati considerati alcuni fatti economici di base.

Innanzitutto, l'industria giapponese è fortemente dipendente dalla continua espansione del mercato interno dopo il rialzo dello yen nel 1985. Nell'industria dell'auto, la caduta delle esportazioni dal 1986 venne compensata dal tasso di crescita della domanda interna, tuttavia tale domanda era caratterizzata da una disponibilità finanziaria senza precedenti e da una speculazione sui beni immobili che non poteva durare.

L'eccezionale ammontare di ore di lavoro nel settore manifatturiero come in quello dei servizi ha portato ad un alto tasso di crescita ma, nello stesso tempo, rappresenta un serio problema per il Giappone. I dati raccolti da varie indagini hanno rilevato che un ingegnere giapponese nel reparto R&D lavora in media 56 ore alla settimana (dati riguardanti il 1991), contro le 46 e le 45 dei rispettivi colleghi americani e tedeschi. Ancora più eclatanti sono i risultati che riguardano il lavoratore medio giapponese, il quale, considerando le ore lavorative reali, gli straordinari e tutte le altre forme di lavoro non pagato e non registrato dalle statistiche, lavora per 2500 ore all'anno (dati del 1992) e un lavoratore su sei arriva a 3100. Il problema della morte per eccesso di lavoro è un problema molto sentito in Giappone, specialmente dalle nuove generazioni di lavoratori, con conseguenze serie in termini di mercato del lavoro. Ciò nonostante, è stato dimenticato da tutti i sostenitori del modello giapponese.

Il cosiddetto boom del Giappone si è arrestato nel 1991, con l'inizio dell'ultima recessione che ha portato conseguenze ben più gravi del previsto nel Paese. Berggren presenta alcuni dati: nel 1992 il tasso di crescita si è ridotto allo 0,8% e, nel 1993, ha subito un ulteriore decremento dello 0,5%. Dal 1994 si è prevista un'inversione di tendenza ma solamente nell'ordine del mezzo punto percentuale, mentre si prevede che i tassi di crescita avutisi prima della recessione non potranno manifestarsi nuovamente. Inoltre, tra il 1990 ed il 1993, la produzione industriale è diminuita, come del resto la produttività della manodopera, considerata il fattore chiave di successo della competitività giapponese.

Un'altra osservazione molto puntuale da parte di Berggren (1995, pp. 58-63) riguarda la famosa flessibilità del sistema salariale giapponese, costituito da una parte fissa, sistema Nenko, che comprende numerosi elementi tra i quali il posto di lavoro e la qualifica iniziale del lavoratore, nonché il calcolo dell'anzianità.

C'è poi una parte variabile, sistema Shunto, detta anche delle "offensive di primavera", dato che si tratta di una negoziazione del tasso di attualizzazione dei salari condotta nel momento in cui vengono compiute le scelte di politica finanziaria dello Stato per il nuovo anno. A questo si associa un largo uso di bonus e di forti premi bi-annuali.

Molti i vantaggi declamati per questo sistema salariale così composto: la composizione di elementi rigidi e istituzionalizzati del salario con componenti nettamente più flessibili... porta ad un sistema "per anzianità ma individualizzato" di cui il criterio dell'anzianità costituisce la parte dinamica del sistema mentre i bonus ed i premi di diverso tipo costituiscono la componente di aggiustamento congiunturale (Coriat, 1991, pp. 96-97).

Questa flessibilità del sistema salariale è stata, tuttavia, messa a dura prova dall'ultima recessione che ha determinato, nella maggior parte delle grosse aziende giapponesi, un eccesso di manodopera. La pratica occidentale del licenziamento dei lavoratori non è perseguibile dalle aziende giapponesi, se non in estreme circostanze. Berggren porta l'esempio concreto della Nissan che nel febbraio 1993 annunciò la chiusura del suo impianto a Zama, vicino a Tokyo. La chiusura risulta essere un processo molto lento, che si svolge in un arco di tempo di più anni, in cui l'azienda è costretta a fare sforzi notevoli per cercare di offrire lavoro ai dipendenti licenziati. Le cause sono molteplici: dal poco sviluppato mercato del lavoro per lavoratori a metà carriera, alle difficoltà di trovare, fuori dell'azienda, lavori altrettanto pagati, dato il forte legame con il sistema dell'anzianità, nonché il fatto che il licenziamento incide profondamente sull'immagine dell'impresa e potrebbe creare un effetto pericoloso di abbandono dei prodotti. Viste quindi le premesse, appare ovvio che le imprese giapponesi prima di licenziare personale, adottino qualsiasi altro sistema che faccia risparmiare sui costi dello stesso. Il primo intervento per la recessione iniziata nel 1991 fu la forte riduzione degli straordinari: si è passati da livelli molto alti di straordinari nel 1990-1991, a praticamente zero nel 1993. Le imprese automobilistiche, come la Toyota

nell'autunno 1993, hanno, inoltre, tentato di ridurre i bonus, ma, dato che i lavoratori avevano già visto ridurre la loro paga per l'eliminazione degli straordinari, la resistenza fu così grande che dovettero rinunciare. In sostanza, il sistema salariale giapponese non è così flessibile come si pensava e, se da un lato l'impiego a vita ed il salario per anzianità istaurano un circolo virtuoso di incentivi per il coinvolgimento dei lavoratori nella produzione, dall'altro possono costituire, come in questo momento, un circolo vizioso che va a pesare costantemente nei bilanci delle aziende già in difficoltà per ragioni di congiuntura.

Fin dal 1991, inoltre, il JAW (la confederazione dei lavoratori giapponesi dell'industria automobilistica) ha pubblicato una serie di studi assai critici sull'industria dell'auto, Toyota in particolare, che hanno destato enorme scalpore.

Questi studi affermavano la necessità di un profondo ri-orientamento del settore per evitare un serio rischio di "collasso dall'interno".

Tra i diversi fattori evidenziati, Berggren sottolinea quello dello stress dei lavoratori, problema assai dibattuto in Toyota ed in tutta l'industria dell'auto giapponese. Il rapporto del JAW mette seriamente in discussione le conclusioni del libro di Womack, Jones e Roos per cui i lavoratori sarebbero gratificati dal proprio lavoro ed il sistema impiegherebbe solo la metà delle risorse umane rispetto ai concorrenti occidentali. Infatti, il JAW mette sotto accusa un sistema che porta "i lavoratori a lavorare oltre 2200 ore all'anno per mantenere la competitività in termini di qualità e prezzi" in cui la velocità del lavoro troppo intensa, paghe troppo basse, troppi straordinari e lavoro durante i periodi festivi, troppi turni e lavoro notturno rendevano la situazione particolarmente pesante per i lavoratori.

I toni di queste conclusioni possono sembrare esagerati nella condanna di un sistema di produzione che ha portato le auto giapponesi al top del settore; tuttavia, il loro ammonimento è stato colto e considerato seriamente dalle Case costruttrici giapponesi e, mentre i costruttori occidentali stanno attualmente introducendo molte delle pratiche manageriali caratteristiche della produzione snella, i giapponesi stanno vagliando nuove direzioni prendendo spunto anche da soluzioni precedentemente sperimentate dalle Case occidentali. Questo fenomeno è dovuto, soprattutto, alle difficoltà che le imprese giapponesi stanno incontrando nel trovare forza lavoro. La nuova generazione di lavoratori sta mettendo in evidenza i punti deboli di un sistema produttivo che tende ad usare la gente al limite delle proprie possibilità. Un'analisi interessante sulle cause delle difficoltà nel reclutamento di lavoratori viene offerta da Norbert Altmann (in Sandberg 1995), il quale sottolinea il carattere ambivalente di alcune tra le più diffuse pratiche manageriali delle Case giapponesi. Ad esempio, egli sottolinea come nelle relazioni tra compratori e fornitori vi sia l'abitudine di trasferire i lavoratori più anziani o in sovrannumero (soprattutto i cosiddetti "colletti bianchi") dai primi ai secondi, costituendo tale abitudine un aspetto importante per ottenere flessibilità del sistema e garantire la sicurezza dell'impiego. Se da un lato ciò permette ai fornitori di avere accesso a personale con esperienza e *skills* che altrimenti non sarebbe disponibile, dall'altro, in tempi di recessione o di razionalizzazione delle imprese compratrici, i fornitori sono soggetti a forti pressioni nell'assorbire lavoratori che, probabilmente, non sono qualificati oppure non vanno incontro alle loro reali esigenze e, inoltre, questo impedisce loro di portare avanti politiche del personale proprie. Le conseguenze per i lavoratori possono essere anche più gravi, dato che, con un sistema di questo tipo, si rischia, innanzitutto, di bloccare i percorsi di carriera stabiliti nelle piccole e medie imprese, senza contare il fatto che trasferimenti permanenti molto spesso significano per i lavoratori condizioni di lavoro meno favorevoli nonché ripercussioni negative a livello sociale (si pensi alle famiglie).

Un altro aspetto negativo per i lavoratori risulta essere il tipo di *training* adottato dalle Case giapponesi che è, prima di tutto, costituito dall'apprendimento sul posto di lavoro. Questo "on the job training", secondo Altmann, non è un tipo di apprendimento finalizzato a creare delle competenze più generali, ma è un apprendimento orientato a soddisfare le esigenze specifiche e correnti dell'impresa.

In questo modo, i lavoratori acquisiscono "valore d'uso per l'impresa" ma non "impiegabilità (*employability*)", dato che l'apprendimento si basa sull'esperienza e non su una formale istruzione. Il cosiddetto "off-the-job training", costituito da corsi eseguiti fuori dall'ambiente di lavoro, è disponibile solo per quelli che costituiscono il nucleo della forza lavoro e, solitamente, questi corsi sono di durata limitata e finalizzati all'adeguamento o alla promozione dei lavoratori stessi. Altmann sottolinea come in Giappone, il *training* si svolge in un contesto di razionalizzazione che si basa sul rendere il più semplice possibile sia la stazione di lavoro che il processo produttivo e sulla convinzione che tutte le operazioni

**Il caso dell'industria  
automobilistica  
internazionale**  
Arnaldo Camuffo

dovrebbero essere standardizzate al massimo. Tutto questo si traduce in vantaggi enormi per l'impresa, dato che è in grado di sfruttare al massimo le *performances* dei lavoratori ed ottiene, allo stesso tempo, una flessibilità considerevole legando o separando operazioni produttive con cicli molto brevi e ridistribuendo l'ammontare del personale lavorativo. Per i lavoratori, tuttavia, questi principi non si trasformano in competenze e qualifiche più elevate, ma si tramutano in stress fisico e mentale. Standardizzazione, livello minimo di personale, principi di zero scorte e zero difetti si tramutano in una forte pressione sugli operai e all'interno degli stessi gruppi di lavoro ed il basso tasso di assenteismo, secondo Altmann, non ha niente a che fare con il coinvolgimento dei lavoratori nella filosofia dell'impresa, ma deriva, soprattutto, dalla pressione esercitata da colleghi e diretti superiori nel tentativo di evitare carichi di lavoro ancora più pesanti per i lavoratori presenti. In questo contesto anche l'attività *kaizen* si manifesta come una "spada a doppio taglio", dato che, se da una parte il miglioramento continuo del processo produttivo (misurato soprattutto in termini di guadagni di produttività e, in minor misura, in termini di sicurezza nel lavoro), ha l'effetto di stabilizzare un processo produttivo così "fragile" per raggiungere gli obiettivi di volume e qualità stabiliti, dall'altra esso non fa altro che ridefinire nuovamente i parametri del lavoro e gli standard da raggiungere, senza creare opportunità né ridurre il livello di tensione per i lavoratori.

Accanto a queste considerazioni ed a quelle già ricordate in precedenza riguardanti l'incredibile ammontare delle ore lavorative, degli straordinari, dei giorni di ferie "non consentiti" ecc., dobbiamo anche considerare i cambiamenti della società giapponese. In particolare, l'incremento della ricchezza ha permesso un livello medio di istruzione più alto, più tempo libero, aspettative crescenti e ha creato posti di lavoro e percorsi di carriera nel settore dei servizi. Come diretta conseguenza, i posti di lavoro del settore manifatturiero, anche se ben pagati, sono diventati meno attraenti di prima e, durante il boom economico degli anni 1987-1990, si è avuto modo di percepirlo dal fatto che i giovani diplomati/laureati hanno iniziato ad evitare i cosiddetti "3K-jobs", cioè i lavori *Kitanai*, *Kiken*, *Kitsui*, che significano Orribili, Pericolosi, Esigenti, riferendosi, soprattutto, al settore automobilistico. Non sorprende, quindi, che queste difficoltà di reperimento della forza lavoro da parte delle Case costruttrici e del loro indotto non abbiano il carattere della temporaneità, ma siano il risultato di un ormai riconosciuto *trade-off* tra produzione a zero scorte da una parte e fragilità e stress dall'altra (Lillrank, in Sandberg 1995) e non sorprende il fatto che i costruttori giapponesi abbiano già mosso i primi passi verso l'obiettivo di un sistema produttivo che sintetizzi produttività, qualità, flessibilità ed un migliore ambiente di lavoro che garantisca una certa soddisfazione per i propri operai.

---

#### 7. La nuova Fabbrica Toyota Motor Kyushu.

---

Le nuove fabbriche di Nissan e Toyota a Kyushu e di Toyota a Tahara vanno proprio in questa direzione: la non rigida applicazione dei principi di Ohno in favore di un più alto grado di automazione e di condizioni di lavoro più favorevoli per i lavoratori.

Come esempio portante di questo nuovo iter intrapreso dalle case giapponesi, gli autori citano soprattutto l'impianto Toyota di Kyushu che, effettivamente, rappresenta la fabbrica che più si discosta dai tradizionali principi della *lean production*.

Aperta nel dicembre 1992, è stato aggiunto un secondo turno nell'agosto 1993. Nel novembre dello stesso anno contava circa 2.000 lavoratori con una produzione annua di circa 150.000 auto (il modello Mark II, fascia alta del mercato). Oltre ai tipici reparti di stampaggio, carrozzeria, verniciatura ed assemblaggio, la fabbrica comprende un impianto per la produzione di stampi di pannelli-strumenti e paraurti frontali e posteriori, nonché un impianto per la produzione di serbatoi di benzina e di sospensioni anteriori e posteriori. Le principali innovazioni del complesso produttivo non risiedono nella tecnologia, che pure è ad un livello più alto rispetto al grado medio di automazione degli impianti giapponesi, ma nel campo dell'organizzazione del lavoro, del sistema salariale e dello stile manageriale (Berggren 1993).

Innanzitutto la fabbrica lavora su due turni (850 lavoratori per turno) il primo dei quali va dalle ore 6.00 fino alle ore 14.50, mentre il secondo va dalle ore 15.05 alle ore 23.55. Si può notare che il ridotto intervallo tra la fine di un turno e l'inizio dell'altro viene utilizzato per la manutenzione e non permette il lavoro straordinario solitamente svolto nelle tradizionali fabbriche giapponesi.

Tra i lavoratori circa il 3% del totale è rappresentato da donne. In precedenza non era possibile assumere donne nelle fabbriche automobilistiche dato che le leggi giapponesi proibiscono che le donne lavorino in turni di notte. L'obiettivo di Toyota è comunque di incrementare il lavoro femminile fino al 5%.

Una importante riforma all'interno dell'impianto riguarda il sistema salariale. Esso è molto semplice ed è costituito mediamente per il 60% dal salario base e per il 40% dalla posizione gerarchica. Il salario base segue fondamentalmente il principio dell'anzianità ed il costo della vita e viene rivisto ogni aprile, mentre la parte legata alla posizione gerarchica viene rivista attraverso una valutazione che si effettua dopo tre e cinque anni dall'assunzione e, quindi, dopo ogni biennio successivo. Anch'essa, inoltre, viene rivista ogni anno nel mese di aprile, seguendo i risultati delle valutazioni e delle negoziazioni tra il management e i sindacati. Come abbiamo già detto, non esistono straordinari, dato il sistema a due turni continui, ed è stato cambiato anche il sistema di incentivazione per gli operai: infatti, il classico sistema dei premi per la produttività del lavoro aveva un effetto negativo nel medio-lungo termine. Uno dei membri del dipartimento degli affari generali e primo membro del comitato esecutivo del sindacato Toyota, commentava: "Quando stavamo discutendo del problema del lavoro alla Toyota, le questioni principali riguardavano i premi per la produttività, i quali ci stavano soffocando, ed il principio della produzione a zero-stock che costringeva i supervisori a lavorare nella linea di assemblaggio ed impediva loro di svolgere le funzioni di cui erano realmente responsabili". A Kyushu è stato introdotto, quindi, il cosiddetto "Performance Incentive of Toyota Motor Kyushu" (PIT), un sistema di incentivi basato su bonus derivanti da una valutazione che mette a confronto le diverse sezioni dell'impianto, al fine di incoraggiare i lavoratori ad aumentare la produttività ed a intraprendere attività kaizen per migliorare costi, qualità e sicurezza.

Un passo più radicale rispetto all'ultimo impianto di Tahara è rappresentato dal fatto che la linea di assemblaggio è divisa in 11 mini linee, ciascuna delle quali è utilizzata per l'assemblaggio di una funzione completa dell'auto affidata ad un *team* di lavoratori.

Come ricorda giustamente Berggren, "l'assemblaggio funzionale" era stato una delle idee originali della fabbrica Volvo di Kalmar, il cui scopo principale era quello di aumentare il senso di consapevolezza del significato del proprio lavoro per gli operai (...). Ciascuna mini linea, inoltre, è equipaggiata con piattaforme regolabili in altezza in relazione all'altezza degli stessi lavoratori, di modo che si riducono le possibilità che questi lavorino in posizioni estremamente scomode. Su ciascuna mini linea è presente anche una specifica stazione che controlla la qualità dei prodotti assemblati, dato che tale responsabilità è affidata al gruppo di lavoro ed infine, cosa alquanto sorprendente, ciascuna mini linea è dotata di scorte che vanno da tre a cinque automobili, sia in entrata che in uscita, in modo che il capogruppo possa regolare la velocità del lavoro del proprio *team*. Al gruppo di lavoro vengono, così, date maggiore autonomia e responsabilità, potendo anche riunirsi per cinque minuti per risolvere un problema o per discutere su un'attività *kaizen* da implementare attraverso l'accelerazione preventiva del lavoro e l'accumulo di scorte a fine linea (Shimizu, p. 397, in Sandberg, 1995).

Anche il sistema dei suggerimenti è stato completamente rinnovato. Nelle fabbriche Toyota tradizionali c'erano obiettivi molto elevati in termini di suggerimenti richiesti dai lavoratori, stabiliti ogni anno sulla base dei suggerimenti dati l'anno precedente incrementati di una certa percentuale. A Kyushu, invece, non ci sono obiettivi prestabiliti in questo senso e, inoltre, gli stessi lavoratori devono dimostrare che i loro suggerimenti si concretizzeranno in una reale razionalizzazione prima di sottoporli all'attenzione del management. In caso, essi potranno avere l'appoggio di altri lavoratori, manutentori compresi, e di un responsabile, per formare un gruppo di lavoro che agisce dopo l'orario lavorativo oppure durante il turno attraverso i cinque minuti consentiti dalla presenza delle scorte (Berggren, 1993b).

Shimizu (in Sandberg, 1995) e Fujimoto (1997) concordano nell'affermare che attraverso gli investimenti per il miglioramento delle condizioni di lavoro, attraverso una nuova concezione della linea d'assemblaggio, attraverso il permesso di detenere scorte agli estremi dei segmenti della linea e di un più elevato grado di automazione, attraverso relazioni sociali di lavoro più eque e razionali, la Toyota ha cambiato le regole del gioco. La *lean production* appare, così, il modello del passato, a causa della eccessiva pressione posta sulle persone, mentre, sempre di più, si afferma la convinzione che i principi del nuovo modello industriale debbano essere ricercati anche nella umanizzazione del lavoro.

---

**8. Implicazioni e possibili linee di ricerca futura.**

---

Dal punto di vista accademico esiste una letteratura ormai assai consolidata sulla nascita e lo sviluppo del sistema produttivo snello. In particolare, gli studiosi si sono concentrati su come l'industria automobilistica giapponese si sia caratterizzata in modo specifico rispetto al modello fordista, pur mantenendone alcuni aspetti fondamentali (Coriat, 1991).

Recentemente, l'attenzione degli studiosi si è concentrata sul tentativo di comprendere le dinamiche di diffusione del modello produttivo snello, anche se si è prevalentemente focalizzata su una specifica modalità diffusiva, cioè sulla ibridazione del modello snello attraverso i *transplants* giapponesi negli Stati Uniti (Kenney e Florida, 1991) e nel Regno Unito (Garrahan e Stewart, 1992). Questi contributi hanno consentito di valutare i problemi legati alla replicabilità del modello in contesti culturali e istituzionali diversi.

Nel contempo, la metafora della produzione snella è stata sviluppata ed applicata analogicamente ad aree aziendali diverse dalla produzione (marketing, distribuzione, staff di supporto ecc.) ed è stata estesa all'intera filiera produttiva, nell'ottica della *Lean Enterprise* (Womack e Jones, 1996).

Peraltro, si potrebbe obiettare che il dibattito sulla *lean production* è ormai datato e in qualche modo sterile, tant'è che recenti ricerche svolte in Giappone dimostrano come il modello si stia rapidamente evolvendo (ma già inizialmente i sistemi produttivi di Toyota, Nissan e Honda differivano sostanzialmente) discostandosi anche significativamente dal concetto iniziale (Fujimoto, 1994; Berggren e Nomura, 1997).

Ecco perché tende ad affermarsi un'impostazione che evita la dicotomizzazione del dibattito sull'antinomia *lean/non lean* e adotta un approccio evolucionista finalizzato alla comprensione delle determinanti intra-organizzative e inter-organizzative delle trasformazioni dei modelli organizzativi (Kenney e Florida, 1993; Camuffo e Volpato, 1995).

Tuttavia, va sottolineato che le implicazioni della rivoluzione paradigmatica associata all'affermarsi della *lean production* non si risolveranno nel giro di pochi anni. Se, come sembra, la portata del cambiamento in atto è paragonabile a quella verificatasi all'inizio del secolo con l'affermarsi dell'organizzazione scientifica del lavoro, della produzione di massa e del Fordismo, allora le implicazioni e gli effetti della produzione snella non si esauriranno nell'arco di un decennio, ma saranno oggetto di applicazioni, studi e analisi per un arco di tempo assai più lungo. E le difficoltà e contraddizioni che molti produttori sperimentano nell'implementare il concetto produttivo snello stanno a testimoniare da un lato la portata dell'innovazione e dall'altro l'esigenza di tempi lunghi per comprendere le dinamiche del fenomeno (Womack e Jones, 1996).

In questo senso gli aspetti organizzativi, di gestione delle risorse umane e di relazioni industriali della *lean manufacturing* presentano caratteri di ulteriore peculiarità. Infatti, tali aspetti non furono particolarmente approfonditi nella sistemazione originaria del modello snello (Womack, Jones e Roos, 1989) e quindi rappresentano un'area di approfondimento "naturale" estremamente significativa.

Ancora, i sistemi di relazioni industriali e di gestione delle risorse umane assumono un'importanza fondamentale nello studio del modello snello nel senso che si tratta di sistemi non caratterizzabili in modo univoco e soggetti a notevoli ambiguità semantiche e di significato.

Ad esempio, la tendenza verso strutture piatte, cioè con pochi livelli gerarchici (e i processi di *delaying* associati) sono ormai diventati un luogo comune della letteratura sul modello snello. Tuttavia, alcuni studi recenti (Ittner e MacDuffie, 1994) mostrano che il numero dei livelli gerarchici negli stabilimenti di assemblaggio giapponesi è, in genere, maggiore di quanto non accada in molti stabilimenti europei.

Altro punto rilevante è che dagli studi condotti dai maggiori centri di ricerca internazionali (IMVP, GERPISA ecc.) non sembra esserci una corrispondenza biunivoca tra un dato insieme di sistemi di gestione delle risorse umane e di relazioni industriali e modello di produzione snella.

Infatti, mentre alcuni autori sottolineano la natura *mean* (cioè "cattiva") del modello snello, evidenziandone i frequenti legami con sistemi aziendali di relazioni sindacali basati sull'unilateralismo manageriale (Robertson et Al., 1992; Cerruti, 1995), altri autori concentrano l'attenzione sulla possibilità di coniugare il modello snello con sistemi aziendali di relazioni sindacali basati sulla cooperazione e la *partnership* (Kochan, Bennett e Rubinstein, 1994).

Questa sostanziale ambiguità degli aspetti analizzati deriva da tre fattori. Innanzitutto, la

natura di queste variabili (psicologiche, sociali, istituzionali ecc.), che differiscono notevolmente tra stati, regioni ecc., non consentono un'immediata traslazione di concetti e principi generali in sistemi, tecniche e strumenti gestionali specifici come invece può accadere con riguardo al management della logistica o della produzione. Anzi, tali variabili giocano spesso un ruolo ostativo, nel senso che riducono la permeabilità dei contesti organizzativi. Così, mentre un sistema di *kan-ban* elettronico e l'utilizzo degli strumenti di TPM (*total productive maintenance*) costituiscono elementi sufficientemente ben definibili e codificabili, un *team*, un suggerimento per il miglioramento, una competenza, un livello di inquadramento professionale, uno schema di incentivo, o un comportamento assenteista non possono essere definiti e misurati in modo sufficientemente accurato senza immediatamente controllare in funzione di variabili specifiche nazionali, regionali, aziendali e addirittura specifiche di stabilimento.

In secondo luogo, esiste una questione legata alla misurabilità di tali variabili. Infatti, mentre i sistemi di misurazione delle *performance* produttive (in termini ad esempio di costi, qualità e servizio/tempestività) sono piuttosto consolidati (in parte per questioni di maggiore oggettività e in parte per una più lunga tradizione di studio e sperimentazione nel campo) le metriche per la misurazione dell'efficacia e dell'efficienza dei sistemi di gestione delle risorse umane e di relazioni industriali sono relativamente meno sviluppati e presentano maggiori gradi di ambiguità.

In terzo luogo, si è in presenza non solo di una questione tecnica, ma anche politica, nel senso che la scelta degli strumenti e dei parametri di misurazione riflette anche scelte in termini di valori di riferimento.

Per esempio, se, ai fini di misurare e valutare la *performance* complessiva del modello snello, è necessario considerare anche le istanze della cosiddetta *voice of society* (ad esempio in termini di mantenimento dei livelli occupazionali o di grado di soddisfazione e benessere dei lavoratori), allora è necessario utilizzare uno spettro di strumenti e parametri probabilmente più ampio di quello tradizionale.

Il caso Toyota da questo punto di vista è esemplare. Infatti, negli ultimi anni (in particolare negli stabilimenti di Motomachi — *retrofitting* di uno stabilimento esistente — e di Miyata Kyushu) sono state messe a punto un insieme di soluzioni tecniche e gestionali finalizzate a migliorare l'ergonomia (metodo del TVAL ecc.) e le condizioni di lavoro. Ciò in risposta a una nuova sensibilità rispetto alle risorse umane derivanti in parte da cambiamenti esogeni (mercato del lavoro ecc.) e in parte dalla maturazione del contesto organizzativo e sindacale interno (Shimokawa, Juergens e Fujimoto, 1997).

Nel complesso, questi elementi suggeriscono che mentre è relativamente facile effettuare confronti tra stabilimenti e imprese al fine di valutare analogie e differenze rispetto allo standard teorico rappresentato dal modello snello, nel caso dei sistemi di relazioni sindacali e di gestione delle risorse umane il problema è assai complesso e i confronti potenzialmente fuorvianti.

**Il caso dell'industria  
automobilistica  
internazionale**  
Araldo Camuffo

## Bibliografia

- Berggren C.** (1994), *Japan as number two: competitive problems and future of alliance capitalism after the burst of the bubble boom*; Work, Employment & Society, Vol. 9, n. 1, pp. 53-95.
- Berggren C., Nomura M.** (1997), *The resilience of corporate Japan. Competitive strategies and personnel practices in a new low-growth era*, Paul Chapman Publishing, London.
- Berggren, C.** (1993), *Lean production - The End of History?*, Work, Employment & Society, Vol. 7, n. 2, pp. 163-188.
- Berggren, C.** (1995), *Japan as number two: competitive problems and the future of alliance capitalism after the burst of the Bubble Boom*; Work, Employment & Society, Vol. 9, n. 1, pp. 53-95.
- Camuffo A., Micelli S.**, (1995), *Mediterranean lean production. Supervisors, teamwork and new forms of work organization in three European Car makers*; Paper presented at the 10th IIRA World Congress, Washington DC.
- Camuffo A., Volpato G.** (1995), *The labour relations heritage and lean manufacturing at FIAT*; The International Journal of Human Resource Management, Vol. 6, No. 4.
- Camuffo A., Volpato, G.** (1990), Il caso dell'auto: una lezione giapponese agli USA, L'impresa, n. 4, pp. 96-104.
- Coriat** (1991), *Penser à l'envers*, Christian Bourgois, Paris; tr. it. *Ripensare l'organizzazione del lavoro*, Edizioni Dedalo.
- Cusumano M.A.** (1994), *The limits of "Lean"*; Sloan Management Review, Summer.

**Il caso dell'industria automobilistica internazionale**  
Araldo Camuffo

**Bibliografia**

- E.I.U.** (The Economist Intelligent Unit), 1993, *Inside SEAT's Martorell plant, Motor Business Europe, second quarter.*
- E.I.U.** (1995), (The Economist Intelligent Unit) *Europè's leading car plant: comparative productivity audit, Motor Business Europe, 3rd quarter.*
- E.I.U.** (1995) (The Economist Intelligent Unit), *Inside Fiat's Melfi plant: rivalling japanese productivity?, Motor Business Europe, second quarter.*
- E.I.U.** (1995), (The Economist Intelligent Unit), *Inside GM Vauxhall's Luton plant: brought into the 1990s with Japanese methods, Motor Business Europe, 4th quarter.*
- E.I.U.** (1995), (The Economist Intelligent Unit), *Inside Renault Flin's plant: setting the pace for minicar production, Motor Business Europe, 1st quarter.*
- E.I.U.** (1996), (The Economist Intelligent Unit), *Europè's leading car plant: comparative productivity audit, Motor Business Europe, 3rd quarter.*
- E.I.U.** (1996), (The Economist Intelligent Unit), *Inside Ford Valencia's plant: home of the Ka Motor Business Europe, 1st quarter.*
- E.I.U.** (1996), (The Economist Intelligent Unit), *Inside Honda's UK transplant: ripe for expansion, Motor Business Europe, second quarter.*
- Fujimoto T.** (1994), *The limits of Lean production. On the Future of the Japanese Automotive Industry*, International Political Gesselschaft, n. 1
- Garrahan P., Stewart P.** (1992), *The Nissan enigma. Flexibility at work in a local economy*, Mansell, London.
- Haasen A.** (1996), *Opel Eisenach GMBH- Creating a high productivity workplace, Organizational Dynamics, spring.*
- Hartz P.** (1994), *Jeder arbeitsplatz hat ein gesicht. Die Volkswagen loesung*, Campus, Frankfurt.
- Hartz P.** (1996), *The company that breathes: every job has a customer*, Springer.
- Ittner C.D., MacDuffie J.P.** (1994), *Exploring the Sources of International Differences in Manufacturing Overhead*, IMVP Research Briefing Meeting Working paper, June
- Kenney M., Florida R.** (1993), *Beyond mass production*, Oxford University Press, New York.
- Kochan T.A., Bennett M., Rubinstein S.** (1994), *The Saturn partnership: Co-management and the re-invention of local unions*, in Kaufman B., Kleiner M., *Employee representation: alternatives and future directions*, Madison, Wisconsin, IIRA.
- Kochan T.A., MacDuffie, J.P., Lansbury, R.D.** (1996), *Evolving Employment Practices in the World Auto Industry*, Cambridge University Press, in press.
- Krafcik J.** (1988), *Triumph of the Lean production System*, Sloan Management Review, Vol. 30, n. 1, Fall, pp. 41-52.
- MacDuffie J.P., Pil F.**, (1996), *From fixed to flexible: automation and work organization trends from the International assembly plant survey*, IMVP working paper.
- MacDuffie J.P., Pil F.**, 1996, *Performance findings of the International assembly plant survey*, IMVP working paper.
- MacDuffie J.P.** (1995), *International Trends in Work Organization in the Auto Industry: National-Level vs. Company-Level Perspectives*, Wharton School, University of Pennsylvania, September 1995.
- Rehder W.** (1994), *Saturn, Uddevalla, and the Japanese lean system. paradoxical prototypes for the twenty-first century*, *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 5, n. 1, february.
- Robertson D., Rinehart J., Huxley C.** (1992), *Team concept and Kaizen: japanese production management in a unionized Canadian auto plant*, *Studies in Political Economy*, 39, Autumn.
- Sandberg A.** (1995), *Enriching Production: Perspectives on Volvo's Uddevalla Plant as an Alternative to Lean production*, Swedish Institute for Work Life Research, Stockholm.
- Shimokawa K., Juergens U., Fujimoto T.**, (eds.) (1997), *Transforming automobile assembly: Experience in automation and work organization*, Springer verlag, Berlin/Heidelberg.
- Williams K., Haslam, C.** (1992a), *Against Lean production*, Economy and Society, August.
- Womack J.P., Jones, D.T. and Roos D.** (1989), *The Machine That Changed the World*, Rawson Associates, New York.
- Womack J.P., Jones D.T.**, (1996), *Lean thinking. Banish waste and create wealth in your corporation*, Simon & Schuster, London.

# Tutela contro i licenziamenti: fine di un'epoca?

*Guido Trioni*

Sommario

**1.** I problemi connessi all'attuale disciplina della tutela reale e le proposte di riforma. **2.** Spunti sulla casistica giurisprudenziale: obbligo di fedeltà ed atti preparatori alla concorrenza. **3.** Continua: il furto commesso dal dipendente ai danni del patrimonio aziendale. **4.** Il rapporto tra clausole generali e giusta causa di licenziamento. **5.** Il giustificato motivo di licenziamento. **6.** Considerazioni conclusive sul Disegno di Legge n. 2075/1997. **Allegato.** Disegno di Legge n. 2075, presentato al Senato su iniziativa del sen. Franco De Benedetti.

## **1. I problemi connessi all'attuale disciplina della tutela reale e le proposte di riforma.**

La tematica delle cosiddette flessibilità, agitata per anni dagli esponenti dell'imprenditoria e spesso usata come generico slogan dai politici in cerca di voti fra i "sciur Brambilla", è stata ripresa da uno studioso di vaglia, distintosi anni fa nella sinistra per posizioni liberiste allora (ma oggi non più) eretiche (Ichino, 1982), con un insieme di analisi e di indicazioni di riforma destinate anche ai non giuristi, che hanno avuto larga e meritata eco nella stampa d'informazione e si sono subito imposte all'attenzione e alla discussione del ceto politico e sindacale (Ichino, 1996). Si tratta di una direttiva di riequilibrio delle tutele fra *insider* e *outsider*, che sembra ormai corrispondere anche alle intenzioni del Governo (1) e punta in estrema sintesi sull'attenuazione delle garanzie, ormai ipertrofiche, esistenti nell'area classica del lavoro subordinato e sulla correlativa concessione di una rete minima di protezione alle forme di collaborazione stabile oggi priva di tutela, mirando così a favorire una maggiore mobilità nel mercato del lavoro fra le due aree, dalla quale si ritiene possa conseguire anche un consistente aumento delle opportunità occupazionali (2).

L'indicazione concernente la disciplina dei licenziamenti si è tradotta in una proposta parlamentare di riforma fortemente innovativa (3), che potenzia anzitutto la stabilità dei rapporti subordinati e para-subordinati — senza distinzione basata sul numero dei dipendenti e con la sola esclusione del lavoro domestico, di quello a domicilio e di quello sportivo — mediante la dilatazione dei termini di preavviso (quanto ai primi, un mese per ogni anno di anzianità, con un minimo di sei e un massimo di dodici) e per le fattispecie di illegittimità sostituisce al meccanismo dell'invalidazione noto come tutela reale (che resta solo per i licenziamenti discriminatori e per quelli intimati alla lavoratrice per causa di matrimonio), la monetizzazione integrale, ossia un'indennità di licenziamento pari a una mensilità di

note

(1) Secondo notizie di stampa, il ministro Treu avrebbe incaricato dello studio preliminare il prof. Marco Biagi.

(2) Per una approfondita analisi, anche critica, al riguardo, v. Ghezzi-Pugliese-Salvati, *Tre commenti a Il lavoro e il mercato di Pietro Ichino*, in *DLRI*, 1997, n. 1, p. 163 e ss.

(3) Si tratta del disegno di legge n. 2075 d'iniziativa dell'industriale Franco De Benedetti, senatore del gruppo "Sinistra Democratica", riprodotto in allegato.

**Tutela contro i licenziamenti: orientamenti giurisprudenziali e proposte di riforma legislativa**  
Guido Trioni

retribuzione per ogni anno di servizio, nei limiti di un massimale annuo di £. 60.000.000, che assorbe l'indennità di preavviso eccedente i sei mesi.

Per i lavoratori para-subordinati i valori del preavviso e dell'indennità di licenziamento sono dimezzati e in caso di licenziamento disciplinare (inteso per tale quello motivato da inadempimento del lavoratore) entrambe le indennità possono essere ridotte, fino ad azzerarsi quando è accertata una giusta causa di recesso.

Altra rilevante novità, evidentemente tesa a contenere un contenzioso giudiziario che impone costi aggiuntivi di patrocinio spesso esorbitanti, è la previsione di un arbitrato obbligatorio demandato alla Commissione di conciliazione di cui all'art. 410 c.p.c., le cui decisioni, naturalmente, saranno impugnabili dinanzi all'Autorità Giudiziaria (4).

La portata dell'innovazione va valutata non già in astratto, sulla base di un confronto con la reintegrazione coercitiva, che, verosimilmente frutto del giacobinismo della fine degli anni sessanta, è sparita ben presto dal nostro diritto vivente, ma piuttosto alla luce del meccanismo sostanziale e processuale risultante in concreto dall'applicazione della disciplina vigente, il quale si risolve anch'esso, almeno nella maggioranza dei casi, in una indiretta monetizzazione, ma questa tocca livelli inaccettabili, produce spesso contraccolpi non patrimoniali ed è governata da variabili che sfuggono a ogni controllo e a ogni ragionevole previsione.

È noto, infatti, che dalla sentenza che annulla il licenziamento e dal consequenziale ordine di reintegrazione discende la ricostituzione giuridica del rapporto con effetto *ex tunc*. Il datore di lavoro che ha la fortuna (si fa per dire) di soccombere in primo grado dovrà comunque sborsare le retribuzioni e i contributi maturati nelle more, ma potrà sempre scegliere la soluzione economicamente meno svantaggiosa, ossia la provvisoria riammissione in servizio del lavoratore, che consente di ripristinare lo scambio lavoro-retribuzione. Invece il rifiuto di ottemperare all'ordine di reintegrazione sarà pagato a caro prezzo, poiché, secondo l'interpretazione ormai consolidata, nel caso che il giudizio si concluda in uno dei gradi successivi con una pronuncia favorevole al datore di lavoro, le retribuzioni e quant'altro da lui versato in forza di siffatto rapporto virtuale non sono ripetibili (5).

Ciò significa che il Pretore, con una decisione sbagliata (e quanto più sbagliata essa sembrerà al datore di lavoro soccombente, tanto più questi sarà restio ad eseguirla), può trasformare il lavoratore (che magari è stato riconosciuto inadempiente, anche se non in misura tale da giustificare la sanzione espulsiva) in una sorta di pensionato-baby per un arco di tempo che in qualche caso limite può arrivare al decennio.

Se poi il datore di lavoro vince in primo grado e perde in appello, la sua situazione è sotto un certo profilo ancora peggiore: egli, infatti, in conseguenza di un licenziamento la cui illegittimità, per il solo fatto di essere stata oggetto di decisioni difformi, può considerarsi quanto meno opinabile, si vedrà gravato degli obblighi retributivi e contributivi per tutto il periodo intercorrente fra il licenziamento e la decisione di secondo grado, che, secondo i casi e secondo l'organico e la laboriosità dei diversi uffici giudiziari della penisola, può andare dai tre ai sei anni.

Se è vero che questi costi, benché elevatissimi su scala individuale, sono marginali dal punto di vista macroeconomico, l'iniquità del sistema resta e non investe soltanto il profilo patrimoniale, poiché un simile potenziale di *astreint* finisce per indurre ad eseguire l'ordine di reintegrazione (e a questo punto anche a rinunciare a un'impugnazione, priva ormai di interesse pratico) solo le imprese più deboli.

Ma il più insostenibile elemento di irrazionalità del sistema attuale è il suo altissimo grado di aleatorietà, legato al potere di valutazione discrezionale piuttosto ampio che la legge attribuisce al giudice e che talvolta è diventato *arbitrium merum*: al di là di una generica previsione suggerita da un orientamento giurisprudenziale prevalentemente ispirato alla tutela del « posto di lavoro » come bene primario (6), nessuno è in grado di andare.

Siffatto andamento ondivago della giurisprudenza ha finito poi col minarne l'autorità morale: il che spiega, forse più del protervo attaccamento dell'imprenditore alle proprie

#### note

(4) È proprio questa possibilità che preserva il meccanismo dal contrasto col divieto di giurisdizioni speciali sancito dall'art. 102 della Costituzione.

(5) La penalizzazione dei confronti del datore di lavoro renitente era poi ancor più pesante nel vigore dell'originario testo dell'art. 336 c.p.c., in forza del quale la sentenza d'appello di riforma acquistava effetto rescissorio solo col passaggio in giudicato, che presuppone l'acquiescenza del lavoratore o il deposito della sentenza della sentenza della Corte di Cassazione che abbia respinto il suo ricorso.

(6) La relazione al disegno di legge parla in proposito di una concezione proprietaria.

prerogative dominicali, l'alta percentuale di casi in cui l'ordine di reintegrazione resta lettera morta, poiché per la sentenza, come per la legge, l'effettività si fonda in larga misura sul consenso.

Non appare dunque eccessiva la critica formulata al riguardo nella relazione al disegno di legge (7), tanto più se si esamina il contenuto delle decisioni non superficialmente, senza fermarsi alle massime (che sono fuorvianti ogniqualevolta il principio enunciato è un *obiter dictum*, e quindi non condiziona la soluzione del caso concreto, ma, pur assolvendo nelle sentenze della Suprema Corte alla funzione nomofilachica, di fatto finisce col coprire le differenti opzioni di politica del diritto dei singoli magistrati), e avendo riguardo all'intera motivazione e alla fattispecie concreta.

**Tutela contro  
i licenziamenti  
orientamenti  
giurisprudenziali  
e proposte  
di riforma legislativa**  
Guido Trioni

## 2. Spunti sulla casistica giurisprudenziale: obbligo di fedeltà ed atti preparatori alla concorrenza.

Limitando l'esame a talune pronunce recentissime e a questioni emblematiche, anche perché particolarmente controverse, comincerò dalla rilevanza degli atti preparatori alla concorrenza.

La tesi, secondo la quale ad integrare la violazione dell'obbligo di fedeltà, quanto meno agli effetti della giusta causa di licenziamento, non sia necessaria l'attualità della concorrenza, bastando gli atti preparatori (Tribunale Milano 15 dicembre 1993) (8), ha avuto nuova conferma con riguardo a uno dei casi classici, ossia alla costituzione di società destinata a svolgere attività concorrenziale nei confronti del datore di lavoro (Cass. 18 gennaio 1997 n. 512 in *LPO*, 1997, p. 1220); e la relativa motivazione coglie in modo puntuale l'essenza dell'obbligo di fedeltà del prestatore di lavoro, individuandone il contenuto, "prima e oltre" che nell'astensione da atti infedeli, "in un atteggiamento psicologico coerente con le finalità dell'azienda".

Ma a far da contrappunto ecco una sentenza ancora più recente (Cass. 23 aprile 1997 n. 3528), che esclude l'illiceità degli atti meramente preparatori, richiedendo ai fini dell'articolo 2105 c.c. che la concorrenza abbia avuto almeno un principio di attuazione, sulla base di un discutibile parallelismo con la distinzione penalistica fra attività preliminare non punibile e reato tentato.

Fra queste due decisioni se ne inserisce una terza, che offre maggiori spunti di riflessione, sia per la complessità oggettiva del caso che per il tenore della motivazione (Cass. 4 aprile 1997 n. 2949, in *MGL*, 1997, p. 384).

Si doveva decidere circa la persistenza o meno del divieto di attività concorrenziale dopo il licenziamento, quando questo sia stato impugnato e sia ancora *sub judice* la sua validità; e la Corte ha preso lo spunto da un'osservazione parentetica della sentenza d'appello, per correggerla con l'enunciazione di un principio tutt'altro che scontato: la mancanza di funzionalità di fatto del rapporto conseguente al licenziamento non precluderebbe una diretta applicazione del disposto dell'articolo 2105 del Codice Civile almeno nei casi in cui il lavoratore chieda la reintegrazione nel posto di lavoro (e qui vi è un "almeno" di troppo, poiché, quando il lavoratore accetta il licenziamento, è fuori discussione il venir meno di quelli, fra i vincoli scaturenti dall'articolo 2105 c.c., che, come il divieto di concorrenza, non hanno carattere ultrattivo).

La Corte ravvisa poi nella sentenza del Tribunale una carenza di motivazione a proposito della riconducibilità della violazione dell'articolo 2105 c.c. alla giusta causa di licenziamento

note

(7) Va tuttavia osservato che in materia di licenziamento la legge vigente in Italia non pone un divieto rigido, bensì enuncia soltanto il principio per cui il recesso del datore di lavoro deve essere « giustificato ». Se, ciò nonostante, il nostro sistema è percepito — dall'osservatore esterno al pari di chi opera all'interno — come uno tra i più rigidi del mondo, questo è evidentemente dovuto al fatto che i giudici del lavoro, nell'esercizio dell'ampissimo potere discrezionale attribuito loro dalla legge in questa materia, tendono a garantire prioritariamente l'interesse del lavoratore occupato alla stabilità del posto, rispetto all'interesse dei lavoratori esclusi e alle esigenze obiettive aziendali di adattamento degli organici alle mutevoli necessità produttive, fino al punto di fare del posto di lavoro l'oggetto di una sorta di diritto di proprietà del lavoratore. Questo meccanismo di tutela fa sì che il tasso di rigidità del sistema non sia determinato dalla scelta operata dal legislatore, bensì dall'orientamento dei giudici. Tale orientamento può, peraltro, mutare nel tempo e nello spazio sulla base di opzioni meta-giuridiche per lo più non esplicitate nelle motivazioni delle sentenze — anche perché presumibilmente non sempre compiute in modo consapevole da parte del magistrato giudicante — e comunque sottratte a qualsiasi controllo esterno.

(8) Per la giurisprudenza più risalente, v. Trioni, *L'obbligo di fedeltà nel rapporto di lavoro*, Milano, 1982, 125, nota n. 39

**Tutela contro i licenziamenti: orientamenti giurisprudenziali e proposte di riforma legislativa**  
Guido Trioni

di cui all'articolo 2119 c.c., in quanto i giudici d'appello, oltre a trascurare gli elementi di fatto in base ai quali deve essere valutata la proporzionalità fra l'infrazione e la sanzione, "non si sono resi conto della possibilità che, almeno in teoria, il lavoratore possa rendersi inadempiente all'obbligo di fedeltà, senza per ciò essere passibile di licenziamento. Dalla violazione del divieto di cui all'articolo 2105 del c.c., non consegue — infatti — automaticamente la facoltà del datore di lavoro di intimare il licenziamento, come era invece previsto all'art. 8, primo comma del R.D.L. 1825 del 13 novembre 1924, convertito nella L. 562 del 18 marzo 1926. La fattispecie, sanzionata a norma dell'articolo 2106 del Codice Civile, deve ora essere ricondotta nell'alveo delle più generali disposizioni degli articoli 2119 c.c., 1 e 3, L. 604 del 1966 e 18 della L. 300 del 1970, e 1 della L. 108 del 1990".

Non può anzitutto condividersi, in questi enunciati, la contrapposizione fra l'articolo 2105 c.c. e il suo antecedente costituito dall'art. 8 del R.D.L. 13 novembre 1924 n. 1825, meglio noto come legge sull'impiego privato.

La relazione fra le due norme non è affatto riconducibile a un indirizzo politico di maggior favore per il contraente più debole, che abbia indotto il legislatore del 1942 a sostituire all'automatismo concorrenza-licenziamento una disciplina più elastica, coerente col principio di proporzionalità di cui al coevo — e contiguo — articolo 2106 c.c.: infatti nella normativa codicistica originaria, volta a disciplinare unitariamente tutte le forme di collaborazione nell'impresa, il principio di proporzionalità, esteso al licenziamento solo quarant'anni dopo da una sentenza interpretativa della Corte costituzionale riguardava esclusivamente le sanzioni conservative.

La sola spiegazione plausibile del silenzio del legislatore del 1942 sulle conseguenze della violazione del divieto di concorrenza è nell'articolo 2119 c.c.. Infatti questa norma, nell'ambito di un'organica e coerente sistemazione della materia, caratterizzata da un tecnicismo che era possibile solo in un regime autoritario (e che in più di un'occasione è riuscito ad eluderne i dettami ideologici), riassume tutte le ipotesi risolutive in una clausola generale, di assetto simmetrico più per esigenze di modernità che per calcolata ipocrisia, la quale, se toglie ovviamente spazio a una previsione specifica come quella del 1924, non lascia dubbi — come dimostrerà l'esperienza applicativa — sul fatto che il comportamento infedele consistente nella concorrenza differenziale resta un'ipotesi paradigmatica di giusta causa di licenziamento in tronco.

Se, dunque, appare evidente che l'accostamento fra l'articolo 2105 c.c. e il criterio di proporzionalità sancito dall'articolo 2106 c.c. è storicamente arbitrario, l'operazione non lo è meno sul piano concettuale.

Infatti l'utilizzazione di un parametro quantitativo, quale la gravità dell'infrazione, non si addice a comportamenti che, come la concorrenza differenziale, si qualificano precipuamente per la loro natura, ossia, al di là delle circostanze che possono condizionarne l'accertamento o le conseguenze risarcitorie, per quell'incoerenza, necessariamente dolosa, del comportamento del lavoratore rispetto alle finalità dell'azienda che è l'antitesi della fedeltà (in questo caso oggetto di specificazione normativa) e che quindi basta di per sé a far venir meno il substrato fiduciario del rapporto.

E di ciò si ha conferma, non appena si riflette sul fatto che tutte le fattispecie di infedeltà, siano o non siano "nominate", configurano un illecito di pericolo: esse, infatti, rilevano non tanto per gli atti materiali, in cui consistono, e per le conseguenze che ne sono già derivate, quanto per il giustificato allarme che il loro substrato psicologico genera nell'altra parte in ordine ai comportamenti futuri. Un'attività concorrenziale, insomma, può essere blanda e scarsamente dannosa oggi, ma rende plausibile il timore che in futuro essa diventi più agguerrita o addirittura letale per l'azienda; e la necessità di prevenire un simile sbocco, non può certo risolversi nella spendita da parte dell'imprenditore di energie e di risorse addizionali per sottoporre a stretta e continua vigilanza il dipendente sospetto.

---

### 3. Continua: il furto commesso dal dipendente ai danni del patrimonio aziendale.

---

In termini non diversi si pone la problematica del danno nei "furtarelli" perpetrati dai dipendenti dei supermercati. E anche a questo proposito una parte della giurisprudenza perde di vista le coordinate logico-giuridiche degli istituti in gioco.

L'irrelevanza, ai fini della configurazione della giusta causa, del danno patrimoniale arrecato al datore di lavoro è stata ripetutamente affermata non solo in particolari settori, come quello bancario, nei quali il rapporto, anche per effetto di clausole collettive, viene ritenuto

più sensibile all'elemento fiduciario, ma anche su un piano più generale: ancora di recente i giudici di legittimità hanno affermato, con riguardo al licenziamento disciplinare di una cassiera di supermercato rea di aver dolosamente omesso la registrazione di tre incassi per un totale di 50.000 lire, che è "irrelevante, ai fini della sussistenza della giusta causa di licenziamento, l'assenza (o la modesta entità) di un danno patrimoniale a carico del datore di lavoro, ove il comportamento illecito del prestatore abbia determinato il venir meno del requisito della fiducia" (v. da ultimo sent. 10 gennaio 1997 n. 154 e sent. 14 maggio 1997 n. 4212); e solo in via incidentale hanno riferito, dichiarando di condividerlo, il discutibile assunto del Tribunale, secondo il quale "la modesta entità del danno subito dal datore può essere rilevante, ai fini della proporzionalità fra fatto e sanzione, soltanto quando sia coinvolto personale non specificatamente addetto alla gestione di denaro e per il quale non sia richiesto un particolare rapporto di fiducia".

E non occorre andare molto indietro nel tempo per trovare una decisione ancora più drastica, con la quale la Suprema Corte ha ritenuto incensurabile non viziata sotto il profilo logico giuridico la valutazione compiuta dai giudici d'appello circa la legittimità del licenziamento disciplinare di un cassiere che, registrando un importo inferiore a quello dovuto e pagato dal cliente, si era appropriato di £. 10.000 (sent. 20 settembre 1996 n. 8571, in *OGI*, 1997, p. 173).

Senonché quest'orientamento è stato nettamente contraddetto da una decisione più recente, con la quale i giudici di legittimità hanno ritenuto incensurabile, perché congruamente motivata, una sentenza d'appello che aveva dichiarato illegittimo il licenziamento di un dipendente di una cooperativa di grande distribuzione, sorpreso mentre tentava di asportare un articolo di modico valore sottratto al magazzino, sul rilievo che "non può non attribuirsi rilevanza alla modestia del lucro che il lavoratore abbia conseguito dal proprio pur colpevole e sanzionabile comportamento" (sent. 23 giugno 1997 n. 5601).

In realtà l'utilizzazione della categoria giuridica del modico valore, che, combinata con lo stato di bisogno del reo, appartiene al diritto penale quale attenuante del furto, è incongrua, se non altro perché contrasta con la natura di illecito di pericolo che, come s'è detto, deve riconoscersi all'infedeltà, ditalché ad integrare la giusta causa sotto il profilo correlato del venir meno del substrato fiduciario, non è neppure necessaria l'attualità del pregiudizio (v. Cass. 16 giugno 1994 n. 5843; Cass. 17 giugno 1991 n. 6814; Cass. 10 novembre 1989 n. 4728). Anche qui ciò che esclusivamente conta è la qualità della condotta del dipendente, e in particolare del suo atteggiamento psicologico di propensione all'approfittamento, dal quale non è scaturito un danno maggiore solo perché gli articoli dei quali fanno commercio i supermercati sono di limitato valore e possono essere occultati solo in quantità minime.

Anzi è inesatto, in questi casi, parlare di limitata entità del lucro realizzato dal reo e del danno correlativamente subito dall'imprenditore, poiché, quando un fatto del genere viene scoperto, la merce, della quale il possessore dichiara per lo più di sconoscere la provenienza, accusando i soliti ignoti, viene restituita seduta stante (è il caso di dire: con tante scuse).

Sotto il profilo patrimoniale, quindi, vi è una totale assenza di danno; ma cionondimeno il fatto si connota, più ancora della concorrenza differenziale e dell'abuso delle notizie aziendali, come una negazione delle stesse ragioni di esistenza del rapporto, spia inequivocabile di inaffidabilità morale del lavoratore, che pertanto non aveva bisogno di essere esplicitamente vietata.

In questo senso vi è analogia tra il furto, consumato o tentato, e quella tipica forma, indiretta e più sottile, di approfittamento che è l'elargizione che l'impiegato o dirigente dell'impresa riceve, e a volte addirittura pretende, dal fornitore della propria datrice di lavoro per accordargli una preferenza nei confronti dei concorrenti, elargizione che si risolve in una danno per il datore di lavoro non solo quando il fornitore, per far tornare i propri conti, applica una maggiorazione di prezzo, ma anche quando il prezzo resta invariato o comunque equo, poiché in questo secondo caso l'esborso del fornitore avrebbe potuto, e dovuto, assumere la forma dello sconto (9).

La norma non la vieta espressamente e cionondimeno, pur essendo evidente la vanità degli sforzi dialettici tesi a ricondurre questa fattispecie a una forma di concorrenza, nessuno dubita della sua illiceità e della sua riconducibilità ai divieti di cui all'articolo 2105 c.c..

note

(9) Il fenomeno oggi, specie con riferimento alle sue manifestazioni penalmente rilevanti emerse in forma epidemica nel settore della pubblica amministrazione, è designato col termine "tangente", dal quale è scomparsa, a fronte della generale esecrazione, quella venatura di scherzosa indulgenza che caratterizzava il termine "bustarella" nel quale il significato letterale ("ciò che tocca") ha assunto evidentemente una valenza sarcastica.

Tutela contro  
i licenziamenti:  
orientamenti  
giurisprudenziali  
e proposte  
di riforma legislativa  
Guido Trioni

Si fa qui, insomma, come per l'attentato diretto al patrimonio aziendale, un legittimo ragionamento *a fortiori*: se sono inibite al lavoratore forme più blande di approfittamento, ossia di abuso della posizione e quindi ancora di infedeltà, non possono essergli consentite quelle in cui la contraddizione con le finalità del rapporto è ancora più palese.

#### 4. Il rapporto tra clausole generali e giusta causa di licenziamento.

Le divergenze interpretative sarebbero certo minori e si manterrebbero nei limiti del fisiologico, se su questo tema, così arduo a causa dell'ambiguità del dato testuale e (forse proprio per questo) così scarsamente visitato dalla dottrina, il giudice potesse ancorarsi, come in altri settori del diritto del lavoro, a riferimenti dogmatici sufficientemente sicuri. Gioverebbe, anzitutto, abbandonare una volta per tutte la diatriba in ordine all'eccedenza della rubrica dell'articolo 2105 c.c. rispetto al suo contenuto precettivo (Ghezzi, Romagnoli, 1987, p. 139), riconoscendo che il concetto di fedeltà, come quelli di lealtà, di correttezza e di buona fede, non è assoluto ed è suscettibile di specificazioni e di graduazioni, secondo il contesto storico e normativo di riferimento.

Non si ripeterà mai abbastanza, insomma, che, se il rapporto di lavoro, quale si atteggia nei moderni ordinamenti fondati sulla libertà e sull'uguaglianza dei cittadini, non può offrire alcuno spazio alle antiche forme di fedeltà personale assorbente, ciò non impedisce di collegare ad esso, nell'ambito della limitazione temporanea e circoscritta della libertà che caratterizza in maggiore o minor misura qualunque vincolo contrattuale, un dovere di fedeltà patrimoniale, quale quello previsto dall'articolo 2105 c.c., la cui rubrica, quindi, deve ritenersi del tutto appropriata. E, sia pure entro certi limiti, è compatibile con una moderna concezione del rapporto di lavoro anche un dovere di fedeltà personale.

Sotto il profilo del lessico giuridico la tendenza degli interpreti a mettere in un unico calderone, alquanto frettolosamente, correttezza, buona fede e fedeltà è solo un ulteriore segno per un verso della diffusa diffidenza verso quest'ultimo concetto e per altro verso dello scarso interesse ad approfondire le relative differenze.

Senza che occorra dilungarsi su un argomento che, tutto sommato, ha scarsa rilevanza pratica, basterà ricordare che, secondo un magistrale insegnamento, datato ma non per questo superato e comunque non contraddetto (Hueck, 1947; Eichler, 1959), le tre clausole generali in questione scandiscono tendenzialmente (e quindi fatte salve le differenti opzioni legislative), la diversa pregnanza di contenuto dei cosiddetti obblighi di cornice (e di protezione) in tre ambiti concentrici: le relazioni generali fra i consociati, quelle contrattuali ordinarie e quelle che implicano l'affidamento a un soggetto della cura di interessi altrui, la conseguente necessità di immissione da parte di tale soggetto nella sfera degli interessi di cui si tratta e il pericolo di abuso e di approfittamento che ulteriormente ne consegue.

L'obbligo (o dovere) di fedeltà modernamente inteso ha appunto la funzione tipica di salvaguardare il titolare dell'interesse affidato alla cura altrui dal pregiudizio che potrebbe derivare da tale affidamento; e la sua estensione è in astratto quella richiesta da questa necessità di salvaguardia e in concreto, ovviamente, è quella stabilita dal legislatore.

L'articolo 2105 c.c., vietando la concorrenza e l'abuso delle notizie aziendali, segna appunto con siffatti doveri astensivi i limiti della fedeltà, esclusivamente patrimoniale, richiesta nel nostro ordinamento al lavoratore subordinato.

Nondimeno, quando si afferma che ravvisare una giusta causa di licenziamento in comportamenti che trascendono le previsioni dell'articolo 2105 c.c. significa ampliare l'obbligo di fedeltà oltre la portata di questa disposizione (Tullini, 1988, p. 981; Madera, 1997, p. 38), si dice cosa inesatta, frutto di una visione parziale del quadro normativo, che trascura la decisiva valenza dell'articolo 2119 c.c..

Gli atti preparatori della concorrenza, il furto ai danni del datore di lavoro, la riscossione di tangenti dai fornitori o di sovrapprezzi dai clienti, la pretestazione di una malattia, sia o meno finalizzata alla diversa utilizzazione delle energie lavorative (10), la sottrazione di documenti, anche a scopo di difesa giudiziale (v. Cass. 2 marzo 1993 n. 2560; Cass. 24 maggio 1985 n. 3156) e persino le situazioni di incompatibilità, specialmente se siano state occultate,

note

(10) V. Cass. 27 aprile 1996 n. 3915; Cass. 29 luglio 1986 n. 4868, in *RIDL*, 1987, II, p. 127 con nota di Trioni, *Due fattispecie extratestuali d'infedeltà: la denigrazione e la frode in malattia*; Trib. Lucca 14 gennaio 1982, in *OGL*, 1983, p. 242 con nota di Ciabattini, *Coltiva l'orto ma non il corpo: rilevanza giuridica del comportamento del lavoratore durante il periodo di malattia*.

configurano sicuramente altrettante ipotesi di infedeltà patrimoniale, che, anche quando non sono riconducibili, *a fortiori* o per analogia alla fattispecie normativa di cui all'articolo 2105, configurano una giusta causa di licenziamento.

In proposito la storia dell'elaborazione giurisprudenziale della clausola generale contenuta nell'articolo 2119 c.c. è assai significativa. L'identificazione fra giusta causa di licenziamento e venir meno del substrato fiduciario del rapporto è una costante; e, poiché la fedeltà è incontestabilmente il correlato della fiducia (Trioni, 1982, p. 259), vi è una perfetta saldatura fra questo orientamento interpretativo e la rilevanza della fedeltà, s'intende ai meri effetti risolutivi, oltre i confini segnati dall'articolo 2105 c.c..

Altre ipotesi extra-testuali di giusta causa individuate, anche qui non senza contrasti, dalla giurisprudenza, come quelle dell'aggressione fisica (v. Cass. 23 luglio 1985 n. 4336, in *RIDL*, 1986, II, p. 609) e della denigrazione (11) ai danni del datore di lavoro, del disordine finanziario nella vita privata del funzionario di banca (v. Cass. 23 luglio 1985 n. 4336, in *RIDL*, 1986, II, p. 609 e in senso contrario Cass. 22 novembre 1996 n. 12299, *IP*, 1997, p. 1085), della commissione di gravi reati (v., con riferimento allo spaccio di stupefacenti, Pret. Prato 18 gennaio 1991, in *RIDL*, 1992, II, p. 284 e in senso contrario Pret. Milano 22 novembre 1991, in *D&L*, 1992, p. 708), dalla quale si desume, con qualche forzatura, l'inedoneità ad adempiere, investendo ancora una volta il profilo fiduciario (v. Trib. Napoli 16 settembre 1987, in *RIDL*, 1988, II, p. 760) ed escludendo — in questo caso giustamente — l'applicabilità nei rapporti interprivati del principio costituzionale di non colpevolezza (v. Cass. 25 ottobre 1986 n. 6228).

Qui il terreno diventa infido, poiché legare alla pericolosità aziendale la devianza sociale significa mettersi su una strada in fondo alla quale il modello del "buon lavoratore" si identifica senza residui con quello del "buon cittadino", con un sacrificio della libertà personale che, trovando giustificazione in un interesse aziendale alquanto evanescente, trascenderebbe probabilmente i limiti costituzionali. Né può ammettersi una illimitata rilevanza dell'interesse del datore di lavoro alla tranquillità e del suo sentimento soggettivo di fiducia, poiché l'affidamento del datore di lavoro è salvaguardato dall'articolo 2119 solo con riferimento a un modello "oggettivato", ossia al *medie despiciere* (Mancini, 1957, p. 60). Nessun dubbio, invece, è lecito per i comportamenti che si risolvono in manifestazioni di aperta ostilità verso il *partner* contrattuale, anche se si tratta di infedeltà che impingono nella sfera personale: infatti, alla stregua del più elementare buonsenso, non può che ritenersi essenziale a un rapporto durevole di cooperazione, se non un sentimento positivo fra le parti e la volontà di giovarsi quanto possibile reciprocamente, almeno l'assenza di inimicizia e di *animus nocendi* (12).

E qui il carattere bilaterale dell'obbligo di fedeltà ricavabile dall'articolo 2119 c.c. emerge nitidamente. Infatti, se l'interesse patrimoniale del lavoratore non si esaurisce nel puntuale pagamento della retribuzione e comprende prestazioni facilmente eludibili, rispetto alle quali i doveri di cornice, siano essi riconducibili alla fedeltà o più semplicemente alla buona fede, assolvono a una precisa funzione, è nella sfera personale del lavoratore, coinvolta tanto più direttamente nel rapporto, che possono venire in considerazione, e rilevare giuridicamente, atteggiamenti e comportamenti del datore di lavoro — o, il che è lo stesso, dei suoi preposti — che per la loro connotazione aggressiva giustificano quanto meno, quando lo squilibrio dei rapporti di forza economici lo consente, le dimissioni in tronco (v. Pretura Milano 17 maggio 1994, in *NGL*, 1994, p. 495; Pretura Trento 22 gennaio 1993, in *RIDL*, 1994, II, p. 172).

È evidente che per operare su un terreno così delicato occorre il bisturi di un chirurgo tanto esperto (e in questo caso l'esperienza è importante soprattutto come matrice di saggezza) quanto attento (e in questo caso l'attenzione non è soltanto diligente esame della fattispecie concreta, ma anche e soprattutto ricerca, per quanto possibile, dei parametri valutativi al di fuori della propria visione ideologica e sforzo per individuare un sistema di valori condiviso e condivisibile): il che è forse troppo pretendere da un'istituzione giudiziaria che è specchio di un Paese ideologicamente diviso e ancora ben lontano, per ragioni storiche ben note, da quell'omogeneità culturale di fondo che caratterizza le altre nazioni dell'occidente europeo. Né le oscillazioni di breve periodo possono essere scambiate per quell'evoluzione diacronica

note

(11) V. Cass. 14 febbraio 1996 n. 1131, in *NGL*, 1996, p. 706; Cass. 30 luglio 1987 n. 6632, in *NGL*, 1988, p. 67; Cass. 25 febbraio 1986 n. 1173, in *RIDL*, 1988, II, p. 127, con nota di Trioni, *Due fattispecie extratestuali*, cit.

(12) Ciò è a dirsi naturalmente solo per il piano individuale, poiché la conflittualità sul piano collettivo resta fisiologica, pur dopo il tramonto del valore catartico della lotta di classe.

**Tutela contro  
i licenziamenti:  
orientamenti  
giurisprudenziali  
e proposte  
di riforma legislativa**  
Guido Trioni

fisiologica, e anzi salutare, che deve accompagnare coralmemente nella giurisprudenza le mutazioni che investono, nel lungo periodo, il modo di sentire della società.

### 5. Il giustificato motivo di licenziamento.

Peraltro l'uso delle clausole generali e il correlativo potenziamento del ruolo creativo della giurisprudenza in materia di licenziamenti individuali non si collegano soltanto all'istituto codicistico della giusta causa: anche il riferimento dell'articolo 1 della legge 15 giugno 1966 n. 604 al giustificato motivo lascia alla discrezionalità del giudice un ampio margine, solo apparentemente circoscritto dalle definizioni di tale concetto, in certa misura generiche e non prive di aporie, contenute nel successivo articolo 3.

Basti pensare che l'identificazione della prima figura col notevole inadempimento del lavoratore (in contrapposizione all'inadempimento grave che si sottintendeva corrispondere alla giusta causa) e la sua collocazione fra le sanzioni "ontologicamente" disciplinari, con le note conseguenze in tema di applicazione dell'articolo 7 dello Statuto, hanno finito — complice anche l'idea che l'inadempimento incolpevole, che nel diritto contrattuale comune consente la risoluzione, non possa mai costituire infrazione disciplinare — col fare di essa non più un *minus* rispetto alla giusta causa, bensì — almeno nell'opinione di chi ammette la giusta causa incolpevole — un *aliud* rispetto all'istituto previsto dall'articolo 2119 c.c.; col rischio che interpretazioni non rigorose (che cioè contaminino soggettività e oggettività con criterio empirico) privino il lavoratore, nei casi di innegabile ma incolpevole sua incompatibilità soggettiva rispetto alla prosecuzione del rapporto, di quell'indennità di preavviso che spetta, nei casi meno gravi, al licenziato inadempiente (13).

Quanto poi alla seconda figura, le tre definizioni che ne dà il legislatore lasciano ben poco spazio ai motivi non riferibili alla persona del lavoratore e al suo comportamento che postulino una ragionevole esigenza di recesso da parte del datore di lavoro non imprenditore; e ciò, se non poneva eccessivi problemi fino alla legge n. 108/90 (pochi datori di lavoro non imprenditori hanno meno di 36 dipendenti e per chi supera questa soglia un'organizzazione in lato senso aziendale rientra nell'ordine naturale delle cose), ne pone qualcuno da quando alla tutela obbligatoria sono soggetti tutti i datori di lavoro con meno di 16 dipendenti.

Non occorre una disamina a tappeto delle sentenze (di legittimità e soprattutto di merito) in materia di giustificato motivo per affermare ciò che è a tutti noto: indipendentemente dal loro contenuto, queste sentenze si caratterizzano pressoché costantemente per un penetrante controllo di merito sull'*iter* motivazionale che ha portato il datore di lavoro alla decisione di porre fine al rapporto. Il giudice, cioè, non si è quasi mai arrestato alla soglia di una discrezionalità valutativa riservata al datore di lavoro e di regola, avocando a sé un giudizio di opportunità là dove era chiamato a formulare soltanto un giudizio di razionalità, ha risposto, più o meno inconsciamente, alla domanda: "io avrei licenziato?". Modo sicuro, questo, per soggettivare la decisione più del lecito, condizionandola eccessivamente alle opzioni ideologiche del giudicante e rendendola ancora una volta troppo aleatoria.

Se si fa un passo indietro di trent'anni (non molti per la storia e per le istituzioni) e si ripercorrono le tappe che portarono alla Legge n. 604/1966, non si può non restare colpiti dal contrasto fra questa giurisprudenza e lo scopo circoscritto assegnato dal legislatore alla prima disciplina in materia di licenziamenti.

Dopo il clamoroso licenziamento da parte della FIAT dell'era Valletta di un dipendente reo soltanto di essere militante del Partito Comunista, era sembrato necessario (anche se, a ben guardare non lo era, considerato che, in base al combinato disposto degli articoli 1345 e 1324 c.c., il motivo illecito — qual è sicuramente l'ostacolo all'esercizio delle libertà costituzionali — comporta la nullità anche degli atti unilaterali) un intervento normativo che impedisse il ripetersi di simili fatti.

Sotto questo profilo l'articolo 4, che sancisce la nullità del licenziamento intimato per qualunque motivo discriminatorio legato all'esercizio delle libertà fondamentali costituzionalmente garantite (e che non a caso è la sola disposizione del 1966 risparmiata dal recente disegno di legge), ha nella legge un ruolo centrale.

note

(13) Un'ipotesi di licenziamento con preavviso previsto dalla contrattazione collettiva come sanzione disciplinare si ritrova nell'art. 25, Disc. Gen., Sezione Terza del CCNL 5 luglio 1994 per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata.

La solenne dichiarazione dell'articolo 1, che suonava ingannevolmente come un vero e proprio divieto di licenziamento ingiustificato, rispecchia, a ben vedere, l'esigenza di porre un cordone sanitario attorno al precetto fondamentale, per meglio assicurarne l'effettività a fronte delle enormi difficoltà che si sarebbero incontrate nell'accertamento di motivi che nel vigore della nuova legge nessun datore di lavoro avrebbe più esternato: col concorso dell'obbligo di forma scritta e di motivazione sancito dall'articolo 2 (e sanzionato con un'inefficacia che nessuno ha mai saputo distinguere in modo convincente dalla nullità dell'art. 4), la non discriminatorietà del licenziamento poteva essere meglio garantita attraverso un controllo circa la sua congruità rispetto ad un interesse datoriale degno di tutela; ma tale controllo doveva essere in tutto simile a quello di legittimità che nel diritto amministrativo ha per oggetto l'eccesso di potere. Si trattava, insomma, di dichiarare illegittimi i licenziamenti, la cui incoerenza motivazionale svelasse la deviazione del mezzo rispetto al fine lecito, costituito dall'effettivo interesse aziendale, ossia l'uso distorto del potere discrezionale del datore di lavoro; ma tale potere avrebbe dovuto restare sostanzialmente intatto (14).

Come si vede, una macroscopica eterogeneità dei fini; che non ha prodotto grossi guai fino a quando le conseguenze del licenziamento illegittimo e dell'inottemperanza all'obbligo di riassunzione *ex nunc* erano contenute in una penale, il cui ordine di grandezza non è diverso da quello dell'indennità di licenziamento oggi proposta, ma è diventata devastante, come s'è visto, con l'avvento della tutela reale.

E a colmare la misura è venuta poi un'interpretazione altrettanto oscillante e in alcuni casi esasperatamente rigoristica in materia di licenziamenti collettivi, che ha finito col rendere una corsa ad ostacoli anche l'utilizzazione dell'istituto della mobilità, come disciplinato dalla legge 23 luglio 1991 n. 223.

Mi riferisco, per fare qualche esempio, a quella giurisprudenza che, in contrasto con quanto affermato, in relazione a fattispecie normative analoghe dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee e dalla Suprema Corte (15), impone di computare anche i lavoratori dimissionari ai fini della soglia che rende obbligatorio, per l'art. 24, comma I della legge n. 223 del 1991, il ricorso alla procedura di mobilità (v. Pretura Milano 15 luglio 1994, in *OGL*, 1994, p. 649 e Pretura Pisa 3 marzo 1993, in *FI*, 1993, I, p. 2025); e ancora a quelle pronunce in materia di contenuto della comunicazione di avvio della procedura che oscillano fra un orientamento restrittivo, che ritiene inefficaci i recessi in caso di generica o lacunosa specificazione delle cause dell'esuberato e dei motivi che rendono impossibile l'adozione di misure alternative (V. Pretura Milano 18 novembre 1995, in *D&L*, 1996, p. 401; Pretura Monza 31 gennaio 1995, in *OGL*, 1995, p. 170; Tribunale Milano 16 dicembre 1994, *ibidem*, 1994, p. 900; Pretura Milano 10 novembre 1993, *ibidem*, 1993, p. 969) e un orientamento più elastico — e in definitiva più ragionevole — che, individuando nell'apertura del dialogo con le organizzazioni sindacali lo scopo precipuo della procedura, ritiene sanabile la lacunosità della comunicazione in sede di confronto sindacale (v. Tribunale Milano 13 luglio 1996, in *OGL*, 1994, p. 669 e Pretura Milano 17 aprile 1995, *ibidem*, 1996, p. 672).

Ma è in tema di criteri di scelta dei lavoratori licenziati che il quadro giurisprudenziale è a dir poco paradossale. Si registrano, infatti, pronunce che, pur proclamando la necessità di una valutazione concorsuale dei criteri di scelta dei carichi di famiglia, dell'anzianità e delle esigenze tecnico-organizzative, infirmano non solo le scelte datoriali che, pur valutando i criteri legali, diano — inevitabilmente — prevalenza ad uno di essi (v. Pretura Milano 24 aprile 1996, in *D&L*, 1997, I, p. 91; Pretura Milano 8 gennaio 1996, *ibidem*, 1996, p. 393; Pretura Napoli 8 aprile 1995, *ibidem*, 1996, p. 110), ma anche le scelte fatte dagli accordi collettivi, quantunque il rinvio a tali accordi contenuto nell'art. 5 possa intendersi — e sia

## note

(14) I primi commenti, pur proponendo soluzioni interpretative diversificate, furono concordi nell'escludere che al giudice fosse demandato un penetrante controllo di merito sui motivi del licenziamento: v. Trioni, *Contributo all'esegesi della legge 15 luglio 1966 n. 604*, in *RGL*, 1967, Fasc. 1-2-3; Pera, *Prime riflessioni sulla nuova disciplina del licenziamento individuale*, in *Quaderni di Scienze Sociali*, 1966, p. 165; Prosperetti, *Osservazioni preliminari sulla legge sui licenziamenti individuali*, in *RL*, 1966, p. 1188; Sermonti, *La legge sui licenziamenti individuali (una miniera di controversie)*, in *DL*, 1966, I, p. 343.

(15) V. Corte di Giustizia delle Comunità Europee 12 febbraio 1985 n. 284, in *FI*, 1986, IV, p. 110, che ha precisato che "esulano dal campo di applicazione della direttiva comunitaria in materia di licenziamenti collettivi, sia le dimissioni o l'interruzione delle prestazioni lavorative di tutti i dipendenti, ancorché giustificate dalla sospensione del pagamento delle retribuzioni da parte del datore di lavoro, sia la mera possibilità di prevedere la necessità di ricorrere a licenziamenti collettivi, ove questi non siano stati effettivamente previsti", nonché Cass. 17 maggio 1983 n. 3403, in *MGC*, 1983, fasc. 5.

**Tutela contro  
i licenziamenti:  
orientamenti  
giurisprudenziali  
e proposte  
di riforma legislativa**  
Guido Trioni

stato inteso anche dalla Corte Costituzionale (v. sent. 30 giugno 1994 n. 268, in *RIDL*, 1995, p. 237) — come riferito non già alla disciplina interconfederale propriamente normativa bensì alle specifiche pattuizioni aziendali; senza che tale rigorismo risulti attenuato, se non in apparenza, dal richiamo ai criteri di ragionevolezza che, secondo la stessa Corte Costituzionale, fungono da limite all'autonomia collettiva (16).

Quanto, infine, all'ambito di riferimento della valutazione comparativa dei licenziandi, alcuni giudici di merito si sono spinti ad affermare che il confronto fra i lavoratori deve essere generale e deve riguardare le posizioni di lavoro più diverse (v. Tribunale Milano 25 maggio 1994, in *OGI*, 1994, p. 629; Pretura Perugia 12 dicembre 1992, *ibidem*, 1993, p. 735), così privando di ogni utilità l'indicazione della "collocazione aziendale... del personale eccedente" fatta dal datore di lavoro nella comunicazione di avvio della procedura.

Insomma in questo quarto di secolo il licenziamento, individuale o collettivo che fosse, è stato visto e trattato da una cospicua parte della nostra magistratura del lavoro come un'autentica bestia nera.

---

#### 6. Considerazioni conclusive sul Disegno di Legge n. 2075/1997.

---

Il disegno di legge, dunque, suona come una risposta politica all'uso politico, e quindi improprio, di strumenti normativi in sé validi, che ha sovente sovrapposto al *favor* normativo per il contraente più debole un *favor* interpretativo che è la negazione del principio di legalità (Cessari, 1983, p. 24); e, quel che è forse più grave, senza che le imprese e gli stessi lavoratori potessero contare su ragionevoli margini di certezza.

Che ciò sia avvenuto con intenzioni quasi sempre nobili e per reazione ai gravi e frequenti abusi datoriali del periodo precedente, è altrettanto vero. Ma non può stupire una contro-reazione, che sembra segnare una terza fase del moto pendolare del sistema in direzione opposta, fino all'estremo di un regime giuridico che, nonostante il potenziamento dell'istituto del preavviso, i bassi livelli di monetizzazione proposti (forse in un'ottica transattiva che sconta le probabili negoziazioni politico-sindacal-parlamentari) disegnano non dissimile dalla libera recedibilità di codicistica memoria.

L'argomento prospettato nella relazione al disegno di legge (se il datore di lavoro è disposto a rischiare, in caso di giudizio negativo sui motivi del licenziamento, un considerevole esborso, segno è che quei motivi sono seri) presuppone una figura di imprenditore maturo, attento alle convenienze aziendali, che tutti ci auguriamo prevalente rispetto a quella del "padrone" abbarbicato alla proprie prerogative e pronto a difenderle a qualunque costo. Ma è argomento valido, solo se il deterrente economico è, appunto, adeguato.

In definitiva è lecito dubitare che questo vecchio/nuovo sistema ponga una sufficiente remora anche soltanto a quei licenziamenti inconfessatamente discriminatori o capricciosi che il legislatore del 1966 intendeva contrastare e valga comunque ad assicurare l'effetto di tutela sociale che è proprio di una disciplina in materia: non quello di difendere l'occupazione (che è indifferente quanto meno ai licenziamenti individuali), ma quello di mitigare lo squilibrio nei rapporti reali di forza fra le parti che minaccia costantemente l'effettività delle altre tutele, di legge e di contratto collettivo, destinate a operare in costanza di rapporto. Lascia inoltre perplessi un automatismo che non lascia al giudice (o alla Commissione arbitrale) alcun margine di discrezionalità in ordine alla quantificazione dell'indennità e, ripudiando il modello dell'articolo 8 della legge del 1966 (che non aveva dato adito a critiche), preclude, forse per un eccesso di sfiducia negli organi giudicanti, decisioni più aderenti al caso concreto.

A questo punto, comunque, in termini quantitativi più congrui e in forma più articolata, un'alternativa di monetizzazione merita forse di essere sperimentata; con l'intesa che essa, se di dimostrerà inidonea ad arginare gli abusi, non sia destinata a durare altri trent'anni.

#### note

---

(16) V. Pretura Milano 28 novembre 1996, in *OGI*, 1996, p. 957; secondo il Tribunale di Bergamo (sent. 12 luglio 1994, *ibidem*, 1994, p. 640) un "sindacato giurisdizionale di merito, inteso come sovrapposizione delle scelte del giudice alle scelte dei sindacati contraenti, per ragioni di mera opportunità" sarebbe escluso, essendo invece "esercitabile un controllo c.d. di legittimità, e cioè un sindacato sul corretto uso del « potere di contrattazione », in altri termini sul se nell'operare le scelte contrattuali i sindacati abbiano avuto di vista il fine per cui la legge ha loro conferito la potestà in discorso se invece le determinazioni negoziali non camuffino finalità diverse, non consentite dalla legge". Va poi segnalata Pretura Milano 20 febbraio 1996, *ibidem*, 1996, p. 201, secondo la quale è legittima, quando sia stabilita con accordo sindacale, la scelta basata sull'unico criterio delle esigenze tecnico-produttive.

Ma per molti di noi è motivo di inquietudine constatare che questo sarà (o sarebbe) un passo ulteriore più che verso l'Europa, verso quella società interamente assoggettata alla "tirannia dell'economico della tecnica" (Furet, 1997) che sta emergendo sempre più minacciosa dalle rovine del muro di Berlino.

**Tutela contro  
i licenziamenti  
orientamenti  
giurisprudenziali  
e proposte  
di riforma legislativa**  
Guido Trioni

**Allegato. Disegno di Legge n. 2075, presentato al Senato su iniziativa del sen. Franco De Benedetti.**

#### ARTICOLO 1

##### *Campo di applicazione della legge*

1. Salva l'eventuale disciplina più favorevole per il prestatore di lavoro, contenuta in contratto individuale o collettivo stipulato dopo la pubblicazione della presente legge, e salvi comunque i divieti del licenziamento discriminatorio a norma dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, del licenziamento in caso di malattia o maternità a norma dell'articolo 2110 del codice civile e dell'articolo 2 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, e del licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il suo matrimonio a norma degli articoli 1 e 2 della legge 9 gennaio 1963, n. 7, il recesso del datore di lavoro da un rapporto di collaborazione a tempo indeterminato è consentito alle condizioni di cui agli articoli seguenti.

2. Sono rapporti di collaborazione, ai fini della presente legge:

- a) i rapporti di lavoro subordinato;
- b) i rapporti di collaborazione personale autonoma coordinata e continuativa di cui all'articolo 409, n. 3, del codice di procedura civile, ivi compresi quelli aventi per oggetto prestazioni svolte a distanza mediante collegamento informatico e telematico;
- c) i rapporti tra i soci e le cooperative di produzione e lavoro.

3. Sono esclusi dall'applicazione della presente legge il rapporto di lavoro domestico di cui alla Legge 2 aprile 1958, n. 339, il rapporto a domicilio di cui alla Legge 18 dicembre 1973, n. 77, e il rapporto di lavoro sportivo di cui alla Legge 23 marzo 1981, n. 91.

#### ARTICOLO 2

##### *Comunicazione del licenziamento e preavviso*

1. Il recesso dal rapporto deve essere comunicato al lavoratore in forma scritta.
2. Quando non sia stato stipulato il patto di prova o il relativo termine sia scaduto, il licenziamento non disciplinare deve essere comunicato al lavoratore con un preavviso non inferiore a un periodo pari a tanti mesi quanti sono gli anni compiuti di anzianità di servizio del lavoratore nell'azienda, con un minimo di sei e un massimo di dodici.
3. Dal momento della comunicazione di cui al comma 2 il lavoratore ha la facoltà di optare per la cessazione immediata del rapporto con conseguente incremento dell'indennità di licenziamento, a norma del comma 1 dell'articolo 3.
4. Quando il licenziamento sia motivato da soppressione del posto di lavoro con corrispondente riduzione dell'organico aziendale, il datore di lavoro ha la facoltà di esonerare il lavoratore dalla prestazione dopo il primo mese del periodo di preavviso. In tal caso è dovuta al lavoratore una indennità sostitutiva pari a tanti dodicesimi della retribuzione lorda complessivamente goduta nell'ultimo anno di lavoro, quanti sono i mesi del periodo residuo di preavviso. Detta indennità costituisce a tutti gli effetti parte integrante della retribuzione imponibile ai fini delle assicurazioni obbligatorie.
5. Il termine di preavviso di cui al secondo comma è dimezzato:
  - a) nel rapporto di collaborazione autonoma di cui all'articolo 409, n. 3, del codice di procedura civile;
  - b) nei rapporti di collaborazione subordinata, anche del socio cooperatore, di cui siano titolari datori di lavoro che abbiano alle proprie dipendenze meno di sedici lavoratori subordinati, ivi compresi gli eventuali soci cooperatori;
  - c) nel caso di licenziamento il lavoratore che alla data della comunicazione del licenziamento abbia raggiunto i requisiti per il pensionamento di anzianità o di vecchiaia.

#### ARTICOLO 3

##### *Indennità di licenziamento*

1. All'atto della cessazione del rapporto conseguente a licenziamento non motivato da inadempimento del prestatore, a quest'ultimo è dovuta dal datore di lavoro una indennità pari a tanti dodicesimi della retribuzione lorda complessivamente goduta nell'ultimo anno di lavoro, quanti sono gli anni compiuti di anzianità di servizio in azienda, aumentati di sei e diminuiti del numero di mesi del preavviso spettante al lavoratore e da lui effettivamente goduto a norma dei commi 2 e 3 dell'articolo 2, nonché del numero di mensilità di indennità sostitutiva del preavviso eventualmente corrispostagli a norma del comma 4 del medesimo articolo.

2. Salva l'eventuale disciplina più favorevole per il prestatore di lavoro, contenuta in contratto individuale o collettivo stipulato dopo la pubblicazione della presente legge, ai fini del calcolo dell'indennità di licenziamento non viene computata la parte di retribuzione lorda annua eccedente il limite di sessanta milioni. Detto limite verrà modificato ogni tre anni mediante decreto del Ministro

**Tutela contro i licenziamenti orientamenti giurisprudenziali e proposte di riforma legislativa**  
Guido Trioni

del lavoro e della previdenza sociale, in relazione alle variazioni dell'indice dei prezzi di consumo per le famiglie di operai e impiegati, rilevato dall'Istituto nazionale di statistica.

3. L'indennità di licenziamento non costituisce retribuzione imponibile ai fini delle assicurazioni obbligatorie.

4. L'indennità di licenziamento di cui ai commi da 1 a 3 è dimezzata nei casi di cui alle lettere a) e b) del comma 5.

5. L'indennità di licenziamento non è dovuta nel caso di recesso del datore da rapporto di lavoro in prova e nel caso di cui alla lettera del comma 5 dell'articolo 2.

#### ARTICOLO 4

##### *Licenziamento disciplinare*

1. Le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 si applicano anche al licenziamento motivato da inadempimento del lavoratore. In tal caso il periodo di preavviso e l'indennità di licenziamento si riducono in proporzione alla gravità dell'inadempimento, fino ad azzerarsi nel caso di inadempimento tale da giustificarsi il licenziamento in tronco.

2. Ai fini della riduzione o azzeramento del preavviso e dell'indennità di licenziamento di cui al comma 1, il datore di lavoro deve contestare per iscritto in modo preciso l'inadempimento al lavoratore e consentirgli di presentare le sue eventuali giustificazioni, in forma orale o scritta, anche con l'assistenza di un rappresentante sindacale o consulente di sua fiducia. L'eventuale recesso non può essere intimato prima che siano decorsi cinque giorni liberi dalla contestazione scritta dell'inadempimento.

3. L'eventuale impugnazione, da parte del lavoratore, della riduzione del periodo di preavviso e dell'indennità di licenziamento deve avvenire entro trenta giorni dalla comunicazione del licenziamento stesso, mediante ricorso alla Commissione di conciliazione di cui all'articolo 410 del codice di procedura civile. Il ricorso deve essere notificato al datore di lavoro entro dieci giorni dalla presentazione a cura dell'ufficio. Entro il termine di trenta giorni dalla notificazione il datore di lavoro deve presentare alla commissione la motivazione precisa del proprio provvedimento e indicare i mezzi di accertamento dei fatti rilevanti. La Commissione, convocate le parti, deve decidere, entro tre mesi dalla presentazione del ricorso, con provvedimento motivato, dandone comunicazione a ciascuna delle parti stesse. Entro trenta giorni dalla predetta comunicazione il provvedimento può essere impugnato in sede giudiziale secondo il rito di cui agli articoli 414 e seguenti del codice di procedura civile, per motivi procedurali o sostanziali.

#### ARTICOLO 5

##### *Licenziamento collettivo*

1. Le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 si applicano anche al licenziamento per riduzione del personale di cui agli articoli 4 e 24 della Legge 23 luglio 1992, n. 223. In tal caso l'indennità di licenziamento si riduce di un importo pari alla retribuzione loro percepita dal lavoratore durante la procedura di esame congiunto in sede sindacale e amministrativa, di cui ai commi 5, 6, 7 e 8 dell'articolo 4 della stessa legge, e di un ulteriore importo pari al contributo eventualmente dovuto dall'imprenditore all'istituto previdenziale a norma dei commi 4, 5 e 6 dell'articolo 5.

#### ARTICOLO 6

##### *Abrogazioni*

1. Sono abrogati gli articoli 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 della Legge 15 luglio 1996, n. 604; l'articolo 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300; la Legge 11 maggio 1990, n. 108; il comma 1 dell'articolo 5 della Legge 23 luglio 1991, n. 223.

#### ARTICOLO 7

##### *Entrata in vigore*

1. La presente legge entra in vigore un anno dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

#### Bibliografia

**Cessari** (1983), *Il favor verso il prestatore di lavoro subordinato*, Milano.

**Ciabattini** (1983), *Coltiva l'orto ma non il corpo: rilevanza giuridica del comportamento del lavoratore durante il periodo di malattia nota a Trib. Lucca 14 gennaio 1982, in OGL, p. 242.*

**Eichler** (1959), *Die Rechtslehre vom Vertrauens-, Tubingen.*

**Furet** (1997), *Intervista postuma a RESET.*

**Ghezzi-Romagnoli** (1987), *Il rapporto di lavoro*, 2<sup>a</sup> edizione, Bologna.

**Ghezzi-Pugliese-Salvati** (1997), *Tre commenti a "Il lavoro e il mercato di Pietro Ichino"*, in *DLRI*, n. 1, p. 163 e ss.

**Hueck** (1947), *Der Treuegedanke im modernen Privatrecht*, Munchen.

**Ichino** (1982), *Il collocamento impossibile*, Bari.

**Ichino** (1996), *Il lavoro e il mercato*, Milano.

**Madera** (1997), *Un ulteriore ampliamento della nozione di fedeltà: il conflitto di interessi*, in *RGL*, n. 1, p. 38.

**Mancini** (1957), *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, Milano.

**Pera** (1966), *Prime riflessioni sulla nuova disciplina del licenziamento individuale*, in *Quaderni di Scienze Sociali*, p. 165.

**Prosperetti** (1966), *Osservazioni preliminari sulla legge sui licenziamenti individuali*, in *Rass. Lav.*, p. 1188.

**Sermonti** (1966), *La legge sui licenziamenti individuali (una miniera di controversie)*, in *DL*, I, p. 343.

**Trioni** (1967), *Contributo all'esegesi della legge 15 luglio 1966 n. 604*, in *RGL*, Fasc. 1-2-3.

**Trioni** (1987), *Due fattispecie extratestuali d'infedeltà: la denigrazione e la frode in malattia*, nota a Cass. 29 luglio 1986 n. 4868, in *RIDL*, II, p. 127.

**Trioni** (1982), *L'obbligo di fedeltà nel rapporto di lavoro*, Milano.

**Tullini** (1988), *Su di una nozione "allargata" di fedeltà*, in *RIDL*, II, p. 981.

**Tutela contro i licenziamenti orientamenti giurisprudenziali e proposte di riforma legislativa**  
Guido Trioni  
**Bibliografia**



# Giurisprudenza comunitaria in materia di politica sociale

*Emanuela Salsi*

Sommario

**1.** Divieto di discriminazione fra uomini e donne in materia di lavoro. **2.** Diritto al risarcimento in caso di discriminazione fra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro **3.** Trasferimento di impresa - applicabilità della direttiva n. 77/187/CEE.

**1. Divieto di discriminazione fra uomini e donne in materia di lavoro.**

**Sentenza del 13 marzo 1997, in causa C-197/96, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese.**

*Pregiudiziale - Inadempimento - Parità di trattamento tra uomini e donne - Divieto del lavoro notturno.*

Dispositivo:

*Conservando, nell'art. L. 213-1 del Code du travail, il divieto del lavoro notturno delle donne nell'industria mentre tale divieto non si applica agli uomini, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 5, n. 1, della direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, n. 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.  
La Repubblica francese è condannata alle spese.*

L'intervento della Corte di Giustizia, sfociato nella sentenza in epigrafe, trae origine dal ricorso presentato dalla Commissione delle Comunità europee, in data 10 giugno 1996, volto ad ottenere la condanna dello Stato francese per mancato adempimento agli obblighi derivanti dall'art. 5, n. 1, della direttiva del Consiglio del 9 febbraio 1976, n. 76/207/CEE. La Commissione delle Comunità europee sostiene infatti che l'art. L. 213-1 del *Code du travail*, tuttora vigente in Francia, che sancisce il divieto di lavoro notturno specialmente in fabbriche, manifatture e laboratori di qualunque tipo, limitatamente però al solo personale femminile, è incompatibile col principio di parità di trattamento fra uomo e donna per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione, alla promozione professionale e alle condizioni di lavoro di cui all'art. 5 della direttiva n. 76/207/CEE del 9 febbraio 1976 — ai cui dettami la Repubblica francese avrebbe dovuto conformarsi entro il 14 febbraio 1980 —. La Corte di Giustizia sottolinea innanzitutto come (1), l'art. 5 della direttiva n. 76/207/CEE sia “sufficientemente preciso per creare a carico degli Stati membri l'obbligo di non stabilire come principio legislativo il divieto del lavoro notturno delle donne (...) allorché non esista alcun divieto di lavoro notturno per gli uomini”. Trattandosi quindi di una disposizione

(1) Così come precisato con sent. 25/7/1991, causa C-345/89, *Stoeckel c. Repubblica francese e Repubblica italiana*, in *Racc.* 1991, 4047.

note

149

precisa e incondizionata ed essendo scaduto il termine previsto dallo stesso art. 9 della direttiva per l'attuazione delle disposizioni in essa contenute, la Corte ne ha ribadito l'efficacia diretta nei soli confronti degli Stati membri, negando cioè, sulle orme di un suo ormai consolidato orientamento, l'efficacia anche nei confronti dei privati (2) (Lai M., 1997, pp. 280-282; Capelli, 1994, p. 45 e ss.; Roccella, 1995, pp. 21 ss.). Secondo la Corte a nulla rileva poi il fatto che l'art. 213-1 del *Code du travail* sia stato emanato per attuare la Convenzione OIL n. 89 del 9/7/48 (ratificata dalla Francia con Legge del 7/7/53) dato che essa, in data 26/2/1992, è stata denunciata dalla stessa Repubblica francese in quanto ritenuta contrastante col principio generale di divieto di discriminazioni basate sul sesso. Tale convenzione, originata dall'esigenza di proteggere i soggetti considerati deboli — donne e fanciulli — comportava, in realtà, notevoli distorsioni nella concorrenza all'interno del mercato del lavoro e sostanziali discriminazioni proprio a danno di coloro che si intendeva proteggere. Senza contare poi che il generale miglioramento nelle condizioni di lavoro, reso possibile grazie al progresso tecnologico e all'introduzione di nuove norme per la tutela dei lavoratori, hanno fatto venir meno le ragioni che giustificavano un differente trattamento tra uomo e donna, legittimando così solo quelle diversità di trattamento dettate da motivi relativi alla protezione della gravidanza, della maternità (art. 2 par. 3 della direttiva n. 76/207/CEE) e dei rapporti particolari che si instaurano fra la donna ed il suo bambino (3) (Roccella, 1996, pp. 81-90).

L'orientamento espresso dalla Corte nella sentenza in esame, sulla scia di quanto già sostenuto, in merito, nella sentenza Stoeckel e successivamente ribadito nel caso Minne (sent. 3/2/94, causa C-13/93, *Onem c. Minne*, in *Racc.*, 1994, p. 371 e ss.), appare del tutto conforme ai recenti orientamenti maturati in seno all'Organizzazione Internazionale del Lavoro e desumibili, in particolar modo, dalla convenzione n. 171, dalla raccomandazione n. 178 e dal protocollo relativo alla convenzione n. 89/48, tutti adottati il 6 giugno 1990. Dalla loro lettura emerge infatti una generalizzazione delle disposizioni sul lavoro notturno, accompagnato dall'adozione progressiva di misure specifiche volte a proteggere la salute dei lavoratori notturni, a facilitare i loro compiti familiari e sociali, a garantire loro opportunità di sviluppi di carriera, ad assicurare idonee misure a protezione della maternità, il tutto al fine di assicurare ai cosiddetti soggetti deboli non "protezione", bensì "pari opportunità" (per un esame più approfondito del diritto internazionale OIL cfr.: Arbia, 1993, c. 316 ss.).

Il governo francese ha replicato alle accuse della Commissione facendo notare come la stessa denuncia della convenzione n. 89/48 effettuata dalla Francia possa essere considerata come un esplicito riconoscimento dell'incompatibilità dell'art. L. 213-1 del *Code du travail*, che a tale convenzione si conformava, con l'art. 5 della direttiva n. 76/207/CEE e come proprio in conseguenza di ciò, in realtà l'art. L. 213-1 non sia più applicato. Queste argomentazioni non sono tuttavia state considerate accettabili dalla Corte di Giustizia che, nel condannare la Repubblica francese, non solo ha ribadito l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare le disposizioni interne in contrasto con le direttive comunitarie direttamente applicabili, ma è andata oltre sostenendo altresì l'obbligo di abrogare formalmente tali disposizioni.

La sentenza in esame si presenta degna di particolare attenzione non solo per il riesame della normativa nazionale a cui ogni sentenza della Corte di Giustizia indirettamente induce, ma soprattutto per le strette affinità esistenti in materia di divieto di lavoro notturno tra normativa francese e italiana, affinità che fanno ragionevolmente prevedere conclusioni similari circa l'esito del contrasto tra disciplina nazionale e comunitaria.

In Italia il divieto di lavoro notturno per le donne è stato oggetto di valutazioni

## note

(2) In tal senso cfr. sent. 26/2/1986, causa C-152/84, *Marshall c. Southampton Area Health Authority*, in *Racc.*, 1986, 723. Per un parere favorevole all' "efficacia orizzontale" delle direttive comunitarie cfr. sent. P. Torino 11/7/1984, in *FI*, 1985, I, c. 919 ss.; sent. P. Milano 13/12/1985, in *DL*, 1986, II, p. 254 ss.; sent. P. Matera 14/9/1994, in *RIDL*, 1995, II, pp. 554-557.

(3) In sent. 15/5/1986, causa C-222/84, *Johnston*, in *Racc.*, 1988, pp. 1651 ss. In senso analogo cfr.: sent. 25/10/1988, causa C-312/86, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Racc.*, 1988, pp. 6315 ss.; sent. 12/7/1984, causa C-184/83, *Hofmann c. Barmer Ersatzkasse*, in *Racc.*, 1984, pp. 3047 ss.; sent. 5/5/1994, causa C-421/92, *Habermann-Beltermann c. Arbeiterwohlfahrt*, in *Racc.*, 1994, pp. 1657 ss.; sent. 25/7/1991, causa C-345/89, *Stoeckel c. Repubblica francese e repubblica italiana*, in *Racc.* 1991, pp. 4047 ss. ove si precisa che "quali che possano essere gli inconvenienti del lavoro notturno, non sembra che, salvo in caso di gravidanza e maternità, i rischi cui le donne sono esposte in un'attività del genere siano, in generale, di per sè differenti da quelli ai quali sono ugualmente esposti gli uomini".

giurisprudenziali assai differenziate nel tempo. Tale divieto, sancito in origine dall'art. 12 della Legge n. 653/1934 (abrogata il 20/11/67), fu dapprima dichiarato incostituzionale per contrasto con l'art. 37 della Costituzione Italiana. Con sentenza n. 210/1986 (cfr. sent. C. Cost., n. 210, 24/7/86, in *RGL*, 1987, II, p. 27 e ss.) la Corte Costituzionale osservava infatti come i radicali mutamenti normativi e tecnologici avessero comportato un miglioramento nelle condizioni di lavoro tale da fare venir meno "quelle ragioni e condizioni che prima potevano giustificare una differenza di trattamento della donna rispetto all'uomo". Tuttavia, con sentenza n. 246/1987 e successive ordinanze n. 378/1989 e n. 57/1991 (4) la Corte, in contrasto con l'orientamento espresso da gran parte della dottrina (per tutti cfr. Pera, 1988, p. 373), mutò sostanzialmente atteggiamento dichiarando legittimo l'art. 5 della Legge n. 903/1977 che prevede il divieto del lavoro notturno per le donne nelle aziende manifatturiere, in quanto "la derogabilità del divieto da parte della contrattazione collettiva consente di prendere in considerazione la particolare e peculiare condizione della donna e la posizione che essa ha in seno alla famiglia (...)".

Recentemente, in sintonia con la pronuncia della Corte di Giustizia nella famosa sentenza Stoeckel, la Pretura di Matera (sent. 14/9/94, in *RIDL*, 1995, II, pp. 554-557) e la Corte di Cassazione (sent. n. 1271, 3/2/1995, in *Il Sole-24 Ore*, *Laserdat*, *S.p.a.*), ribadendo il primato del diritto comunitario sul diritto nazionale col solo limite dell'impossibilità di abrogare le norme nazionali incompatibili (cfr. Ruggieri, 1991, p. 1604 e ss.; Celotto, 1992, p. 4508 e ss.) hanno rilevato come il principio di uguaglianza applicato alle condizioni di lavoro implica che vengano assicurate agli uomini e alle donne le stesse condizioni, senza alcuna discriminazione fondata sul sesso, senza però che la direttiva sia di ostacolo alla protezione della donna, specialmente per quanto riguarda la gravidanza e la maternità. Hanno concluso pertanto affermando che l'art. 5 della Legge n. 903/1977, ispirato da motivi di protezione non più giustificati, è in contrasto con l'art. 5 della direttiva n. 76/207/CEE e pertanto deve essere disapplicato.

Ancora una volta si devono tuttavia segnalare nel panorama italiano orientamenti contrapposti. Infatti alle pronunce giurisprudenziali da ultimo citate, ha fatto seguito un intervento del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale che, con circolare del 20 settembre 1996 n. 125 (in *LPO*, 1997, n. 1, pp. 138-139), esprime timori in relazione alle possibili conseguenze della sentenza della Suprema Corte, in grado, si teme, di "generare uno sconvolgimento radicale di assetti consolidati (...) e pertanto suscettibile di costituire motivo di aspra conflittualità anche a livello individuale (...)". Il Ministero conclude quindi il suo intervento "moderatore" auspicando un adeguato intervento legislativo che "nel rispetto della direttiva comunitaria sulla parità di trattamento, disponga norme adeguate di tutela del lavoro notturno senza distinzione di sesso (...)". È infatti evidente che se la Corte di Giustizia ha imposto alla Repubblica francese — che subordina la deroga al divieto del lavoro notturno per le donne all'esistenza sia di un contratto collettivo di categoria, avente valenza *erga omnes*, sia di un accordo aziendale — alla soppressione delle disposizioni interne incompatibili col dettato comunitario mediante atti normativi che abbiano lo stesso valore giuridico di quelli da modificare, a maggior ragione, tali richieste dovrebbero essere formulate anche nei confronti della Repubblica Italiana. Ciò in quanto l'art. 5 della Legge n. 903/1977 ammette che il lavoro notturno femminile venga diversamente disciplinato ad opera della "contrattazione collettiva", senza ulteriori specificazioni (5) (In tal senso: Carinci M.T., 1995, p. 561; Sciarra, 1992, p. 739; Roccella-Treu, 1995, p. 59.)

Si rammenta che anche l'Italia ha provveduto a denunciare la convenzione OIL n. 89/48. A fronte di tale atto tuttavia il legislatore italiano — come quello francese — non ha provveduto a modificare la normativa interna in modo da renderla conforme al principio di divieto di discriminazione fra uomo e donna in ambito lavorativo, pertanto nel giugno 1996 la Commissione ha posto in essere, anche nei confronti della Repubblica Italiana, una procedura di infrazione innanzi alla Corte di Giustizia. Appare quindi ragionevole prevedere la formulazione di una sentenza di condanna anche nei confronti del nostro Paese.

## note

(4) Sent. n. 246, 6/7/87, in *FI*, 1987, II, c. 2605 ss.; ord. n. 378, 6/7/89, in *GCost.*, 1989, I, pp. 1724 ss.; ord. n. 57, 6/2/91, in *Gcost.*, 1991, I, p. 423 ss.

(5) Si precisa che in varie occasioni la Corte di Giustizia ha ritenuto il contratto collettivo italiano — che non ha valenza *erga omnes* e può essere oggetto di disdetta da parte dei soggetti stipulanti — strumento non idoneo a dare attuazione al diritto comunitario. Cfr. inoltre: sent. 30/1/85, causa C-143/83, *Commissione c. Danimarca*, in *Racc.* 1985, p. 427 ss.; sent. 6/11/85, causa C- 131/84, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *FI*, 1986, II, c. 109 ss.

**2. Diritto al risarcimento in caso di discriminazione fra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro.****Sentenza del 22 aprile 1997, in causa C-180-95, Nils Draehmpaehl c. Urania Immobilien-service OHG**

*Pregiudiziale — Politica sociale — Parità di trattamento fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile — direttiva n. 76/207/CEE — Diritto al risarcimento in caso di discriminazione quanto all'accesso al lavoro — Scelta delle sanzioni da parte degli Stati membri — Fissazione di un limite massimo di indennizzo — Fissazione di un limite massimo per il cumulo degli indennizzi.*

Dispositivo:

“1) Qualora uno Stato membro decida di punire la violazione del divieto di discriminazione nell'ambito di un regime di responsabilità civile, la direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, n. 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali, e le condizioni di lavoro, e in particolare gli artt. 2, n. 1, e 3, n. 1, della stessa, ostano a disposizioni legislative nazionali che stabiliscono il presupposto della colpa per il risarcimento del danno subito a causa di una discriminazione basata sul sesso all'atto di un'assunzione.

2) La direttiva n. 76/207/CEE non osta a disposizioni legislative nazionali che fissino un limite massimo di tre mensilità retributive per l'importo del risarcimento cui può aver diritto un candidato se il datore di lavoro può provare che, a causa delle qualifiche migliori del candidato assunto, egli non avrebbe ottenuto il posto da coprire, anche se la selezione si fosse svolta senza discriminazioni. Per contro la direttiva osta a disposizioni legislative nazionali le quali, a differenza delle altre disposizioni nazionali civilistiche e giuslavoristiche, fissino un limite massimo di tre mensilità retributive per l'importo del risarcimento cui può aver diritto un candidato discriminato a causa del sesso in occasione di un'assunzione, qualora detto candidato avrebbe ottenuto il posto da coprire se la selezione fosse avvenuta senza discriminazioni.

3) La direttiva n. 76/207/CEE osta a disposizioni legislative nazionali le quali, a differenza delle altre disposizioni nazionali civilistiche e giuslavoristiche, fissino un limite massimo cumulativo di sei mensilità retributive per l'importo del cumulo dei risarcimenti cui possono aver diritto candidati discriminati a causa del sesso all'atto di un'assunzione, qualora più candidati chiedano un risarcimento”.

Le quattro questioni pregiudiziali presentate dall'*Arbeitsgericht* di Amburgo alla Corte di Giustizia, con ordinanza del 22 maggio 1995, si basano sull'interpretazione degli articoli 2 e 3 della direttiva del Consiglio del 9 febbraio 1976, n. 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e alle condizioni di lavoro (in *G.U.C.E.* del 14/2/1976 n. L39, p. 49).

La controversia portata all'attenzione del giudice nazionale è sorta in seguito ad un comportamento discriminatorio posto in essere dalla società Urania Immobilienservice nei confronti del Signor Draehmpaehl all'atto della sua assunzione. Il giudice si è interrogato, in primo luogo, sulla compatibilità fra la direttiva n. 76/207/CEE e le disposizioni nazionali che vincolano il risarcimento del danno subito a causa di una discriminazione basata sul sesso al presupposto che tale discriminazione dipenda da colpa dell'autore.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte la direttiva n. 76/207/CEE non subordina affatto la responsabilità dell'autore di una discriminazione alla esistenza — ovvero all'assenza — di fattori che ne provino la colpa (cfr. sent. 8/11/1990, causa C-177/88, Dekker, in *Racc.*, 1990, p. 3968 e ss.). Gli artt. 1, n. 1 e 2, n. 1, sanciscono infatti un divieto assoluto e generale di qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, fondata sul sesso, riguardante le condizioni di accesso al lavoro (sul tema della discriminazione diretta e indiretta, fra i tanti, cfr: Rivara, 1995, p. 79 e ss.; Barbera, 1994, p. 46 e ss.; Burrigato, 1993, p. 468 e ss.; Ballestrero, 1992, p. 773 e ss.; Assanti, 1990, p. 11; Renga, 1990, pp. 155-157; Scarponi, 1990, pp. 47-51). Pertanto l'infrazione del divieto è sufficiente per configurare la piena responsabilità del suo autore, indipendentemente dal fatto che questa sia o meno connessa a una situazione di colpa, e senza che possano essere invocate cause esimenti eventualmente previste dalla disciplina nazionale.

Con la seconda e la terza questione pregiudiziale il giudice nazionale si è interrogato sulla compatibilità della direttiva comunitaria con la fissazione di una massimale al risarcimento,

nonchè sulla opportunità di operare in modo differente a seconda che si faccia riferimento a lavoratori che, anche in assenza di atti discriminatori, non avrebbero comunque ottenuto il posto di lavoro a causa delle loro insufficienti qualifiche, ovvero a lavoratori non assunti proprio a causa della discriminazione posta in essere. Si tratta quindi di problematiche assai complesse che coinvolgono anche il rapporto tra la libertà dei singoli Stati membri di scegliere tra molteplici soluzioni possibili per raggiungere gli obiettivi indicati dalle direttive e la necessità che la strada scelta sia adeguata a garantire effettività al diritto comunitario (in tal senso cfr. Borgogelli-Dalla Posta, 1993, pp. 879-881).

Per risolvere tali questioni la Corte ha ritenuto indispensabile rammentare che obiettivo fondamentale della direttiva è l'attuazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne, sottolineando inoltre come "la parità effettiva non possa essere ottenuta senza un sistema adeguato di sanzioni" (6).

Il legislatore comunitario ha tuttavia evitato di imporre agli Stati membri una sanzione predeterminata per la riparazione del pregiudizio subito dal singolo in caso di discriminazione, preferendo invece lasciare loro, come si evince dall'art. 6 della direttiva n. 76/706/CEE, il compito di prevedere non solo strumenti di ricorso, ma anche sanzioni che non solo siano adeguate al danno subito, ma che siano altresì in grado di garantire una protezione giurisdizionale effettiva ed efficace e di avere nei confronti del datore di lavoro un effetto dissuasivo reale (7).

La rilevanza dell'art. 6 della direttiva n. 76/706/CEE al fine della effettiva realizzazione del principio di parità risulta poi ulteriormente rafforzata dal fatto che esso, come ha precisato la stessa Corte, in particolare, con sentenza del 2/8/1993 (8), ha natura di "disposizione sufficientemente precisa ed incondizionata" e pertanto legittima i singoli beneficiari a farvi ricorso per ottenere la disapplicazione delle disposizioni nazionali ad esso contrarie (in dottrina è stata più volte sottolineata la tendenza della Corte a fare delle direttive una "fonte del diritto dei privati a sanzioni efficaci". Così: Ballestrero, 1993, p. 673 e ss.. Cfr. inoltre: Roccella, 1994, p. 69 e ss.).

Sulla base di tali considerazioni la Corte ha concluso ritenendo certamente contraria alla *ratio* stessa della direttiva una normativa nazionale che fissi in un massimo di tre mensilità retributive l'ammontare del risarcimento spettante a un lavoratore non assunto proprio a causa del trattamento discriminatorio attuato dal datore all'atto della assunzione. Tuttavia, ha sostenuto l'impossibilità di estendere, a priori, le medesime considerazioni con riguardo a soggetti in relazione ai quali il trattamento discriminatorio, pur censurabile, non possa essere considerato causa della loro mancata assunzione.

In questo caso il pregiudizio subito dal soggetto è certamente inferiore a quello subito nella fattispecie prima considerata pertanto, dato che il risarcimento, per potere ristabilire l'eguaglianza violata, deve essere adeguato a compensare integralmente il danno (9), la Corte non ha considerato contraria allo spirito della direttiva n. 76/207/CEE l'istituzione da parte di uno Stato di una presunzione legale che fissi in un massimo di tre mensilità retributive la quantificazione del danno subito, fermo restando tuttavia a carico del datore di lavoro l'onere di provare che la discriminazione subita dal lavoratore non è stata rilevante ai fini della mancata assunzione.

Ha ritenuto invece incompatibile con le finalità perseguite dallo stesso art. 6 e più in generale con gli obiettivi espressi dagli artt. 1 e 2, quelle disposizioni normative nazionali che prevedono un massimale cumulativo per il risarcimento spettante a più soggetti lesi da una discriminazione basata sul sesso operata all'atto della assunzione. Esse possono infatti avere come conseguenza la determinazione di risarcimenti individuali meramente simbolici (10), pertanto non adeguati al danno subito, incapaci di garantire ai lavoratori una effettiva tutela e di rappresentare altresì un efficace deterrente per datori di lavoro senza scrupoli.

note

(6) Cfr. sent. 10/4/1984, causa C-14/83, *von Colson e Kaman*, in *Racc.*, p. 1891 e ss.; sent. 10/4/1984, causa C-79/83, *Harz c. Deutsche Tradax*, in *Racc.*, p. 1941 e ss.

(7) Cfr. sent. 10/4/1984, causa C-14/83, *von Colson e Kaman*, in *Racc.*, p. 1891 e ss.

(8) Cfr. sent. 2/8/1993, causa C-271/91, *M.H. Marshall c. Southampton e South West Hampshire Ana Health Authority*, in *DRI*, n. 2, IV, 1994, pp. 116-117.

(9) Cfr. sent. 10/4/1984, causa C-14/83, *von Colson e Kaman*, in *Racc.*, p. 1891 e ss.; sent. 2/8/1993, causa C-271/91, *M.H. Marshall c. Southampton e South West Hampshire Ana Health Authority*, in *DRI*, n. 2, IV, 1994, pp. 116-117.

(10) Inammissibili per la Corte — cfr. sent. 8/11/1990, causa C-177/88, *Dekker*, in *Racc.*, 1990, p. 3968 e ss.

---

**3. Trasferimento di impresa — applicabilità della direttiva n. 77/187/CEE.**

---

**Sentenza del 17 aprile 1997, in causa C-336/95, Pedro Burdalo Trevejo e a. c. Fondo de Garantía Salarial.**

*Pregiudiziale — Direttiva del Consiglio n. 77/187/CEE — Trasferimento di imprese — Presa in considerazione dell'anzianità da parte di un ente di garanzia per il calcolo delle indennità di licenziamento.*

Dispositivo: “Le disposizioni della direttiva del Consiglio 14 febbraio 1977, n. 77/187/CEE, concernenti il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti non possono venire invocate relativamente a trasferimenti di imprese operanti a una data in cui la direttiva non aveva ancora cominciato a produrre effetti giuridici nello Stato membro interessato”.

**Sentenza dell'11 marzo 1997, in causa C-13/95, Ayse Suzen c. Zehnacker Gebäudereinigung GmbH Krankenhausservice**

*Pregiudiziale — Mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di impresa.*

Dispositivo: “L'art. 1, n. 1, della direttiva del Consiglio 14 febbraio 1977, n. 77/187/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti, dev'essere interpretato nel senso che la direttiva non trova applicazione in una fattispecie in cui un committente, che abbia affidato i lavori di pulizia dei propri locali ad un primo imprenditore, risolva il contratto con questo stipulato e concluda, ai fini dell'esecuzione di lavori analoghi, un nuovo contratto con un secondo imprenditore, quando l'operazione non sia accompagnata nè da una cessione, tra l'uno e l'altro imprenditore, di elementi patrimoniali, materiali o immateriali, significativi, nè dall'assunzione, ad opera del nuovo imprenditore, di una parte essenziale in termini di numero e di competenza, del personale già destinato dal predecessore all'esecuzione del contratto”.

Le due sentenze in commento vertono su una serie di quesiti concernenti l'interpretazione dell'art. 1, n. 1, della Direttiva del Consiglio del 14 febbraio 1977, n. 187, riguardante il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti (11) (in dottrina, sulla direttiva n. 77/187/CEE, fra gli altri, cfr.: Roccella-Treu, 1995, pp. 309-322; Cinelli, 1991, p. 272 e ss.; Mancini, 1989, p. 31 e ss.; Foglia, 1986, p. 426 e ss.).

Il primo caso in esame verte su una controversia sorta tra i signori Burdalo Trevejo, Soriano Marco, Casa Alonso e Perez de la Cruz e il Fondo de Garantía Salarial in merito al calcolo delle indennità previste in caso di licenziamento o di scioglimento del contratto di lavoro. Gli interessati summenzionati hanno infatti presentato ricorso al giudice nazionale al fine di ottenere una sentenza che imponesse al Fondo de Garantía Salarial di tenere conto, al fine del calcolo di dette indennità, anche dei periodi lavorativi anteriori al primo trasferimento dell'impresa, risalente al 19 maggio 1978.

La seconda fattispecie presa in considerazione riguarda invece una controversia sorta in seguito alla risoluzione di un contratto di appalto stipulato dalla società Zehnacker Gebäudereinigung GmbH Krankenhausservice per la pulizia dei propri locali.

In entrambi i casi i giudici di merito, in ossequio a quanto disposto dall'art. 177 del Trattato, hanno ritenuto opportuno, ai fini della corretta soluzione della controversia sottoposta al loro giudizio, sospendere il processo e sottoporre alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 1 n. 1 della direttiva n. 77/187/CEE, secondo il quale la stessa si applica “ai trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti ad un nuovo imprenditore in seguito a cessione contrattuale o fusione”.

In relazione al primo caso poi il giudice nazionale aveva chiesto alla Corte di Giustizia di esprimersi anche in merito all'interpretazione dell'art. 3, n. 3, secondo comma. Tuttavia la Corte non ha avuto occasione di pronunciarsi al riguardo in quanto ha preliminarmente

---

(11) In *G.U.C.E.* n. L 61 del 5/3/77 p. 26.

rilevato come, in realtà, la data del primo trasferimento dell'impresa, risalente al 19 maggio 1978, sia anteriore addirittura all'adesione della Spagna alla Comunità Europea, atto che ha prodotto effetti giuridici a decorrere dal 1° gennaio 1986. La Corte quindi, rifacendosi alla sua giurisprudenza ormai consolidata secondo la quale i singoli possono far valere direttamente innanzi ai giudici nazionali i diritti derivanti da una direttiva comunitaria solo qualora questa sia "sufficientemente precisa e incondizionata" e sia già decorso il termine fissato per la sua trasposizione in ambito nazionale (12), ha concluso affermando che le disposizioni della direttiva n. 77/187/CEE non possono essere invocate relativamente al caso in esame in quanto la data del trasferimento è altresì anteriore alla scadenza del termine di due anni contemplato per l'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri.

Differente è invece il secondo caso in relazione al quale la Corte è stata interrogata al fine di determinare se la risoluzione di un contratto di appalto e la successiva stipulazione di un analogo contratto con un differente contraente, avvenuto senza la cessione di elementi patrimoniali, materiali o immateriali tra l'uno e l'altro imprenditore, sia configurabile o meno quale trasferimento di impresa ai sensi dell'art. 1, n. 1.

Conformemente all'orientamento manifestato in più occasioni la Corte precisa che la nozione di trasferimento di impresa ai sensi della direttiva comunitaria implica innanzitutto che esso abbia per oggetto una "entità economica" dotata di propria identità, ossia un complesso organizzato di persone e di elementi che consentano l'esercizio di una attività economica finalizzata al perseguimento di un determinato obiettivo. Tale entità deve poi mantenere la propria identità, requisito che può desumersi, in particolare, dal proseguimento, da parte del nuovo imprenditore, delle medesime attività economiche o di attività economiche analoghe (13), ovvero dalla ripresa delle stesse, essendo considerata irrilevante la chiusura temporanea di una azienda al tempo della transazione (14).

Non si deve tuttavia ritenere che la mera prosecuzione dell'attività sia sufficiente per poter affermare di essere in presenza di un trasferimento di un'entità economica in quanto, come sopra ricordato, l'attività svolta è uno degli elementi qualificanti ma non è il solo. La Corte ritiene pertanto indispensabile analizzare il complesso delle circostanze di fatto che caratterizzano l'operazione, quali, ad esempio, il tipo di impresa o di stabilimento, la cessione o meno di elementi materiali, il valore degli elementi immateriali ceduti, la riassunzione o meno del personale da parte del nuovo imprenditore, il trasferimento o meno della clientela, i metodi di gestione, l'organizzazione del lavoro; fermo restando che la rilevanza di tali indicatori varia naturalmente a seconda delle peculiarità che caratterizzano la vicenda traslativa (15), anche se, come precisato dalla stessa Corte, tale valutazione deve essere effettuata alla luce dell'obiettivo fondamentale della direttiva, ossia del mantenimento dei diritti dei lavoratori derivanti dal loro contratto di lavoro (16) (in dottrina cfr.: Roccella-Treu, 1995, p. 310, secondo i quali "la salvaguardia delle posizioni dei lavoratori è funzionale ad evitare il verificarsi di fenomeni di distorsione nella concorrenza fra imprese che operano all'interno di un medesimo mercato"; G. e A. Lyon-Caen, 1993, p. 303, secondo i quali le discipline comunitarie costituiscono strumenti di "riorganizzazione delle imprese e di adattamento dei livelli di occupazione"; e ancora Lord Wedderburn of Charlton, 1994, p. 697 e ss., che sostiene che "la promozione del mercato integrato mediante oneri comuni riveste una importanza almeno pari alla tutela dei lavoratori, se non addirittura maggiore (...). Traspare il riguardo che le istituzioni comunitarie nutrono non solo per la condizione dei lavoratori subordinati, ma anche soprattutto per le esigenze di uniformità di disciplina che nutrono le potenti multinazionali").

Così, ad esempio, in caso di attività lavorativa basata prevalentemente sull'uso della mano d'opera, il trasferimento di parte consistente del personale al nuovo imprenditore costituirà uno degli elementi decisivi al fine di valutare se la fattispecie concreta rientra nel campo di

note

(12) Cfr. sent. 3/12/1992, causa C-140/91, 141/91, 278/91 e 279/91, *Mauro Suffritti e.a.c. INPS*, in *q. Riv.*, 1993, n. 2, p. 221.

(13) Cfr. sent. 14/4/1994, causa C-392/92, *Schmidt*, in *RIDL*, 1995, II, p. 608 e ss.; sent. 19/5/1992, causa C-29/91, *Dr. Sophie Redmond Stichting c. Hendrikus Bartol e altri*, in *FI*, 1993, cc. 392 ss.; sent. 18/3/1986, causa C-24/85, *Spijkers*, in *FI*, 1989, cc. 14 e ss.

(14) Cfr. sent. 19/2/1988, causa C-324/86, *Daddy's Dance Hall c. Tellerup*, in *Racc.*, p. 739 e ss.; sent. 15/6/1988, causa 101/87, *Bark international*, in *Racc.*, p. 3057 e ss.

(15) Cfr. sent. 18/3/1986, causa C-24/85, *Spijkers*, in *FI*, 1989, cc. 14 e ss.

(16) Cfr. sent. 25/7/1991, causa C-362/89, *D'Urso e. a.*, in *Racc.*, pp. I-4105.

155

**Giurisprudenza  
comunitaria**  
Emanuela Salsi

applicazione della direttiva n. 77/187/CEE, potendo, al contrario, essere considerata irrilevante la cessione di elementi patrimoniali materiali o immateriali.

Come precisato dallo stesso art. 1, n. 1, la direttiva si applica anche nelle ipotesi in cui il trasferimento riguardi stabilimenti o parti di stabilimenti (17), il che ha indotto a ritenerla invocabile anche in caso di solo trasferimento di attività secondarie o sussidiarie (18).

Nel caso in esame l'attività lavorativa oggetto di appalto — la pulizia dei locali dell'impresa — può certamente essere considerata una attività secondaria o sussidiaria — circostanza di per sé non idonea a negare l'applicazione della direttiva comunitaria — tuttavia, nonostante la nozione di “cessione contrattuale” sia stata notevolmente ampliata, facendovi rientrare tutti i casi di cambiamento nella persona fisica o giuridica responsabile dell'impresa, quali l'affitto di azienda, la cessione di reti commerciali o di concessioni amministrative, la successione di imprese appaltatrici di servizi interni ad altre aziende, la Corte non ritiene che il caso in esame presenti gli estremi per essere inquadrato nella fattispecie del trasferimento. Per giungere a tale conclusione non appare decisivo il mancato trasferimento di elementi patrimoniali, in quanto l'attività di pulizia si fonda essenzialmente sulla mano d'opera; certamente più rilevante è invece la mancata assunzione da parte della seconda impresa appaltatrice di una parte essenziale dei lavoratori dipendenti dalla prima, strettamente connessa al fatto che la prima impresa appaltatrice non ha cessato l'attività, ha semplicemente perso l'appalto di un servizio, quindi “continua a sopravvivere integralmente, senza pertanto che si possa ritenere che uno dei suoi stabilimenti o parti di stabilimento siano stati ceduti al nuovo appaltatore”. È proprio questo l'elemento principale che ha indotto la Corte ad escludere l'applicabilità dell'art. 1, n. 1, della direttiva n. 77/187/CEE al caso concreto analizzato.

Pertanto, sulla base di queste molteplici considerazioni, la Corte di Giustizia, pur ritenendo compito del giudice nazionale, alla luce degli elementi interpretativi fornitigli, decidere se la fattispecie in esame integri gli estremi del trasferimento di impresa ai sensi della direttiva n. 77/187/CEE (19), gli fornisce, di fatto, una risposta negativa.

---

**note**

(17) Cfr. sent. 19/5/1992, causa C-29/91, *Dr. Sophie Redmond Stichting c. Hendrikus Bartol e altri*, in *FI*, 1993, cc. 392 e ss.

(18) Cfr. sent. 12/11/1992, causa C-209/91, *Ann Watson Rask e Kirsten Christensen c. IS Kantineservice A/S*, in *Racc.*, p. I-5755 e ss.

(19) Cfr. sent. 18/3/1986, *Spijkers*, causa C-24/85, in *FI*, 1989, cc. 14 e ss.; sent. 19/5/1992, causa 29/91, *Dr. Sophie Redmond Stichting c. Hendrikus Bartol e altri*, in *FI*, 1993, cc. e 392 ss.; sent. 12/11/1992, causa C-209/91, *Ann Watson Rask e Kirsten Christensen c. IS Kantineservice A/S*, in *Racc.*, p. I-5755 e ss.

- Arbia** (1993), *Diritto internazionale del sistema Oil e diritto comunitario in materia sociale*, in *FI*, IV, c. 316 e ss.
- Assanti** (1990), *Discriminazioni indirette e rimedi nel rapporto di lavoro: tipi di rimedi disponibili in casi di discriminazione diretta ed indiretta, relazione tra tipo di violazione e tipo di rimedi*, in *QDLRI*, n. 7, p. 9 e ss.
- Ballestrero** (1992), *La nozione di discriminazione nella legge n. 125/1991*, in *RCDL*, p. 773 e ss.
- Ballestrero** (1993), *Diritto comunitario, accesso all'eguaglianza e sanzioni pecuniarie*, in *LD*, p. 676 e ss.
- Barbera** (1994), *La nozione di discriminazione*, in *NLCC*, p. 46 e ss.
- Borgogelli-Della Posta** (1993), *Corte di Giustizia - Le decisioni rese nel 1993 - Rapporto di lavoro*, in *RGL*, 1993, p. 879 e ss.
- Burrigato** (1993), *La discriminazione indiretta secondo la Corte di Giustizia: oneri probatori e sanzioni*, in *RIDPC*, p. 468 e ss.
- Capelli** (1995), *I limiti della giurisprudenza comunitaria sull'efficacia delle direttive in materia sociale*, in *DCSI*, p. 45 e ss.
- Carinci M.T.** (1995), *Spunti sul dilemma del giudice fra norme interne e norme comunitaria*, in *RIDL*, II, pp. 557-570.
- Celotto** (1992), *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno; orientamenti della Corte costituzionale e spunti di teoria generale*, in *Gcost.*, 1992, p. 4508 ss.
- Cinelli** (1991), *Trasferimenti d'azienda, trasformazioni d'impresa e previdenza integrativa*, in *RIDL*, 1991, I, p. 272 e ss.
- Foglietta** (1986), *Trasferimento di imprese, tutela dei lavoratori ed obblighi comunitari*, in *DL*, II, p. 426 e ss.
- Lai** (1997), *La normativa internazionale e comunitaria dell'orario di lavoro*, in *RIDL*, n. 1, p. 249-289.
- Lyon-Caen G. e A.** (1993), *Droit social international et europeen*, Parigi, Dalloz, p. 303.
- Mancini** (1989), *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli Stati membri*, in *RDE*, p. 31 e ss.
- Pera** (1988), *Diritto del lavoro*, Padova, Cedam, p. 373.
- Renga** (1990), *La giurisprudenza della Corte di Giustizia delle comunità Europee in materia di parità*, in *QDLRI*, n. 7, p. 139 e ss.
- Rivara** (1995), *Discriminazione, giustificazione ed effettività nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *LD*, p. 79 e ss.
- Roccella-Treu** (1992), *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Padova, Cedam, p. 59 e ss.
- Roccella** (1993), *Tutela della concorrenza e diritti fondamentali nella giurisprudenza sociale della Corte di Giustizia*, in *DLRI*, p. 21 e ss.
- Roccella** (1994), *Sanzioni e rimedi nel diritto del lavoro comunitario*, in *RIDL*, p. 69 e ss.
- Roccella** (1996), *La Direttiva comunitaria sull'arbitrarietà di trattamento nelle condizioni di lavoro negli orientamenti della Corte di Giustizia: una giurisprudenza ancora in evoluzione*, in *DRI*, n. 3, pp. 81-90.
- Roccella-Treu** (1995), *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Padova, Cedam, pp. 309-322.
- Ruggeri** (1991), *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 170 del 1984, in tema di rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla "teoria" della separazione alla "prassi" dell'integrazione intersistemica?*, in *Gcost.*, p. 1604 e ss.
- Sciarra** (1992), *Dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la contrattazione collettiva*, in *DLRI*, p. 739 e ss.
- Wedderburn of Charlton** (1994), *Il diritto del lavoro inglese davanti alla Corte di Giustizia. Commento delle sentenze C-382/92 e C-383/92*, in *DLRI*, 1994, 4, p. 697.



# La posizione della Corte di Cassazione francese sulla parità di trattamento retributivo

*Clara Enrico Lucifredi*

Sommario

**A. IL CASO.** Corte di Cassazione (Chambre Sociale) 29 ottobre 1996. **B. COMMENTO.**

**A. IL CASO.**

**CORTE DI CASSAZIONE (Chambre sociale), 29 ottobre 1996 - Gélineau Larrivet Pres.; M.P. Lyon Cayen Avv. Gen.) - Società Delzongle c. Ponsolle.**

*Il principio della parità retributiva fra uomini e donne è un'applicazione del principio più generale "a lavoro uguale, uguale salario", enunciato dagli articoli I, 133-5-4° e I, 136-2-8° del Codice del lavoro. Se ne deduce che il datore di lavoro è obbligato ad assicurare la parità retributiva fra tutti i dipendenti dell'uno e dell'altro sesso, se i suddetti dipendenti si trovano in una identica situazione.*

Atteso che, ai termini del ricorso (*Conseil de prud'hommes* di Tolosa, 26 giugno 1992), la signora Ponsolle è stata assunta il 6 novembre 1990 dalla società Delzongle con la qualifica di segretaria amministrativa, e in seguito, il 6 marzo 1991, come segretaria di direzione, con un salario lordo mensile di 8000 franchi; che, provando che la sua retribuzione mensile era calcolata su una durata superiore a quella legale di lavoro e che essa inoltre era inferiore a quella di altre segretarie che svolgevano mansioni comparabili con le sue, ella ha adito la giurisdizione dei *prud'hommes*, chiedendo il pagamento di ore di straordinari e arretrati salariali;

sulla richiesta di non accoglimento sollevata dalla difesa:

atteso che la signora Ponsolle conclude chiedendo in via principale l'irricevibilità del ricorso presentato dalla società Delzongle per il fatto che il ricorso presentato dal presidente-direttore generale della società non conteneva la procura speciale necessaria:

ma atteso che il presidente-direttore generale, agendo non quale mandatario della Società, ma come suo rappresentante legale, non doveva produrre la procura speciale;

che in conseguenza il ricorso è ammissibile;

sul primo punto:

atteso che la società Delzongle si oppone all'ordinanza che l'ha condannata a pagare alla signora Ponsolle una somma a titolo di ore di straordinario, mentre la Società aveva presentato al *Conseil de prud'hommes* un accordo retributivo del 1982, nel quale si conveniva che i lavoratori, che effettuano 40 ore di lavoro settimanali, erano retribuiti sulla base di 175 ore di paga ordinaria; e che, con la sua decisione, il *Conseil de prud'hommes* ha violato quest'uso, in vigore da 10 anni nell'impresa;

ma atteso che il *Conseil de prud'hommes*, avendo giustamente ritenuto che non era possibile derogare alle disposizioni sulla durata legale del lavoro in senso sfavorevole al lavoratore, ha deciso che l'obbligo del datore di lavoro al pagamento di ore di straordinario non era contestabile;

**La posizione della  
Corte di Cassazione  
francese**  
Clara Enrico Lucifredi

sul secondo punto:

atteso che la Società Delzongle oppone inoltre al *Conseil de prud'hommes* di averla condannata a pagare alla signora Ponselle arretrati salariali, in base all'art. L. 140-2 del Codice del lavoro, mentre a suo parere, il principio di parità retributiva contenuto in questa norma si applica fra uomini e donne, per cui il *Conseil de prud'hommes*, condannando la società al pagamento di arretrati per la diversità di retribuzione fra uomo e donna, ne ha fatto un'errata applicazione;

ma atteso che il *Conseil de prud'hommes* ha giustamente ricordato che il principio di parità di retribuzione fra uomo e donna è un'applicazione del più generale principio "a lavoro uguale, uguale salario", enunciato dagli articoli L. 133-5-4° e L. 136-2-8° del Codice del lavoro; che se ne deduce che il datore di lavoro deve assicurare la parità di retribuzione fra tutti i lavoratori dell'uno o dell'altro sesso, quando i dipendenti considerati si trovino in una identica situazione;

e atteso che si è rilevato che la lavoratrice svolgeva, con identico livello retributivo e qualifica superiore, le stesse mansioni di un'altra lavoratrice e riceveva una minore retribuzione, e che il datore di lavoro si è limitato, per giustificare questa situazione, a far presente la differenza di anzianità fra le lavoratrici, trova giustificazione secondo diritto la decisione del *Conseil de prud'hommes*, che ha constatato che la diversa anzianità delle lavoratrici riceveva una considerazione tramite un premio di anzianità distinto dalla paga base;

per questi motivi:

rigetta...

---

#### B. COMMENTO.

---

Il diritto di uguaglianza e la conseguente parità di trattamento per parità di situazioni soffrono indiscutibilmente delle eccezioni: pur se tutti gli uomini sono uguali formalmente, questa regola ammette deviazioni dall'uguale trattamento quando le situazioni, in cui soggetti formalmente uguali si trovano, siano diverse (Ballestrero, 1992, p. 577 e ss.).

Le deviazioni dal principio generale, nel diritto del lavoro, sono ammissibili in due casi. Il primo le consente se siano indirizzate allo scopo di creare condizioni sostanziali di parità di possibilità per i soggetti: ed è il caso, ben noto, invocato ai fini della realizzazione di pari opportunità fra uomini e donne in materia di lavoro.

In questo caso, è ammessa la differenza come fatto, ma l'uguaglianza normativa è realizzata non con l'assimilazione giuridica della donna all'uomo (l'inefficacia della cui realizzazione, per le differenze di fatto, sarebbe scontata), bensì distinguendo fra le differenze, che nella realtà concreta sono la norma, e l'uguaglianza che, nel diritto, impone che tutti i soggetti — di fatto diseguali — debbano essere trattati e tutelati come uguali (Ferrajoli, 1993, p. 58). Sicché l'uguaglianza acquisisce, in quest'ottica, il valore di strumento dell'ordinamento per regolamentare le differenze (De Giorgi, 1993, p. 359 e ss.; ma già Scognamiglio, 1990, p. 160).

Nell'ordinamento giuridico francese il punto di partenza è esattamente identico alla interpretazione di uguaglianza e differenze che si è ricordata qui sopra: nella storica Dichiarazione dei diritti del 1789, all'art. 1, è stabilito che "les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits": è dunque un precetto, l'uguaglianza, che va realizzato tramite strumenti non necessariamente uguali per tutti, se le differenze di fatto richiedono metodi diversi per raggiungere il fine giuridico della parità di trattamento.

Il secondo caso di possibile deviazione dalla totale applicazione del principio di parità di trattamento in materia di lavoro è dato dalle disposizioni di livello contrattuale. Beninteso, occorre però considerare disgiuntamente la eventuale vincolatività dell'attuazione del principio, a seconda che esso sia contenuto e previsto nei contratti collettivi o invece nel contratto individuale di lavoro.

Inutile, qui, ripercorrere il tortuoso cammino della Cassazione in materia; resta indubitabile, nonostante un raggelante indirizzo della Suprema Corte ispirato ad una singolare interpretazione della sentenza 103 del 1989 della Corte costituzionale (Sez. lav. n. 947 del 9 febbraio 1990, in *MGL*, 1990, p. 159: "il giudice è abilitato, previe le necessarie verifiche, a correggere, con interventi demolitori della contrattazione individuale o collettiva le eventuali distorsioni dell'anzidetto principio"), d'altronde immediatamente criticato dalla dottrina (Scognamiglio, *ibid.*, p. 161), che sindacare le decisioni assunte nell'ambito dell'auto-

nomia collettiva collegandole alla realizzazione della norma costituzionale dell'art. 41 non ha alcun senso: essendo la prima (l'autonomia collettiva) manifestazione di ben altra norma costituzionale, l'art. 39, 1° comma, che è proprio espressione degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro; ed essendo la seconda (la norma dell'art. 41), al contrario dell'uso fattone nella sentenza indicata, proiettata verso lo scopo opposto, impedire cioè una deviazione unilaterale dai principi di utilità sociale, di cui proprio la contrattazione collettiva è una — imperfetta, ma rilevante — realizzazione.

Ma di ciò, evidentemente, ha ben tenuto conto la Cassazione (S.U. 29 maggio 1993 n. 6030), che in ampia e lucida motivazione esclude che in dipendenza della sentenza della Corte costituzionale 103 del 1989 possa ricavarsi un "potere di sindacato, da parte del giudice ordinario, della razionalità dell'assetto conferito dalle parti contrattualmente ai loro confliggenti interessi", ma soltanto un intervento per correggere eventuali contrasti fra la contrattazione collettiva e le norme giuridiche.

Diversa è la situazione nella regolamentazione individuale del rapporto: ove sussiste un ambito di spettanza del datore di lavoro — certo non arbitrario, e neppure meramente discrezionale, come è detto nella sentenza n. 103 del 1989 della Corte costituzionale — ma tuttavia esistente, perché deducibile da più norme del nostro ordinamento (dall'art. 2086 c.c. all'art. 2094, al 2104 e solo indicativamente), che consiste nella valutazione — ai fini dell'interesse dell'impresa, che è anche l'interesse dello stesso organizzatore dei fattori della produzione — di ogni aspetto connesso con la prestazione lavorativa del singolo, per cui al di là, e solo al di là, delle retribuzioni previste nel contratto collettivo per tutti coloro che svolgono le stesse mansioni, v'è una zona di giudizio economico dell'imprenditore, non vasta, ma libera, fin dove chiaramente essa non sia passibile di un giudizio — provato — di discriminazione (Pessi, 1994, p. 29. "una cosa è... porre in discussione il potere discrezionale del datore di lavoro nel momento in cui opera l'inquadramento del singolo lavoratore... altra cosa è porre in discussione lo stesso modello di classificazione come fissato dal contratto collettivo"): né sono invocabili, in caso di diversità di trattamento — purché naturalmente non discriminatoria — le clausole generali di correttezza e buona fede, che hanno mera funzione di fonti integratrici del regolamento contrattuale (Cass. Sez. lav. 24 ottobre 1995 n. 11051 e poi Cass. S.U. 17 maggio 1996 n. 4570; e Montuschi, 1996, p. 146 e ss.).

Queste, in estrema sintesi, paiono essere le considerazioni elaborate in Italia, principalmente dopo la sentenza n. 103 del 1989 della Corte costituzionale, dalle varie decisioni della Cassazione, ormai giunte ad un certo equilibrio e ad una — anche se precaria — stabilità di giudizio, con ben quattro sentenze nel corso del 1996 (S.U. 17 maggio 1996 n. 4570; e Sez. lav. 27 agosto 1996 n. 7877, 2 dicembre 1996 n. 10738 e 13 dicembre 1996 n. 11128).

Alla luce di questi principi, e pur in quasi perfetta analogia di percorso razionale e giuridico, in Francia la *Cour de Cassation (Chambre sociale)* ha adottato, alcuni mesi fa, una decisione almeno apparentemente in netto contrasto con la mal assestata, ma ormai prevalente, omologa giurisprudenza italiana.

La decisione del "caso Ponsolle" (Cass. soc. 29 ottobre 1996, *Société Delzongle c. Ponsolle*), come viene chiamato nella discussione che ne è subito seguita, nasce da una supposta discriminazione per sesso di una segretaria amministrativa, sulla base di una diversità fra il suo salario e quello di colleghi svolgenti un "lavoro comparabile con il suo".

I principi enunciati nella sentenza Ponsolle sono più d'uno, come si vedrà, e, seppur discutibili, tutti di notevole rilevanza. La *Cassation* stabilisce, infatti, che la regola della parità di retribuzione fra uomini e donne è un'applicazione della regola più generale "a lavoro uguale, uguale retribuzione", enunciata negli artt. L. 133-5, 4° e L. 136-2, 8° del *Code du travail*; e che pertanto il datore di lavoro è tenuto a garantire la parità retributiva fra tutti i lavoratori, dell'uno e dell'altro sesso, ogni volta che essi si trovino in una "*situation identique*".

Il corsivo (mio) di queste due ultime parole tende a mettere in evidenza la scelta, anche verbale, perfettamente consona ai principi considerati pure dalla nostra Cassazione: che però, usando un'espressione pressoché uguale ("identica posizione"), arriva esattamente alla soluzione contraria (S.U. 17 maggio 1996 n. 4570: "L'attribuzione ingiustificata a un lavoratore di un determinato beneficio non può costituire titolo per attribuire ad altro lavoratore che si trovi nell'*identica posizione* un diritto a ottenere lo stesso beneficio").

Entrambe le decisioni partono da un concetto di parità di lavoro, fra uomini e donne, che deriva da norme comunitarie, pur ignorate — almeno espressamente — sia dalla Cassazione, sia dalla *Cour de Cassation*: è l'art. 1 della direttiva 117 del 1975 ad imporre il

**La posizione della  
Corte di Cassazione  
francese**

Clara Enrico Lucifredi

principio di parità fra le retribuzioni maschili e femminili “per uno stesso lavoro o per un lavoro al quale è attribuito un *valore uguale*” (non dunque “un uguale rendimento”).

Il mancato richiamo alla fonte europea costituisce una elusione di scarsa importanza, tuttavia, visto che entrambe le legislazioni nazionali contengono lo stesso concetto: in Italia, come è noto, al 2° comma dell’art. 2 della Legge 903 del 1977 (“la lavoratrice ha diritto alla stessa retribuzione del lavoratore quando le prestazioni richieste siano uguali o *di pari valore*”); nell’ordinamento francese, addirittura, con la preoccupazione del legislatore — per una comprensione senza dubbi del concetto — di fornire una definizione della nozione di “*travail de valeur égale*” (Legge n. 83-365 del 13 luglio 1983, art. L. 140-2 del *Code du travail*, comma 3: “Sont considérés comme ayant une valeur égale les travaux qui exigent des salariés un ensemble comparable de connaissances professionnelles consacrées par un titre, un diplôme ou une pratique professionnelle, de capacités découlant de l’expérience acquise, de responsabilités et de charge physique ou nerveuse”). Definizione, questa, che è stata interpretata dalla *Cassation* (Chambre soc. 9 giugno 1982 e 16 marzo 1989) in modo limitativo: “Le principe d’égalité de rémunération entre hommes et femmes n’interdit pas qu’il soit tenu compte des conditions de travail”; e alla quale la stessa *Cassation* (14 giugno 1982) ha aggiunto, nel ripetere alla lettera il comma 3 dell’art.140-2 “...et de caractéristiques subjectives (qualités et aptitudes)”.

D’altronde, è un fatto acquisito che l’elaborazione del concetto di parità in materia di lavoro abbia condotto ovunque alla individuazione della comparazione per *valore* delle prestazioni (Treu, 1989, p. 38 e ss.).

Va da sé che il principio non è limitato al raffronto fra lavoro femminile e maschile, ma si riferisce in generale a quella riassuntiva espressione del *Code du travail* “à travail égal, salaire égal”, che vale anche nell’ambito del lavoro svolto da prestatori dello stesso sesso. È questa, a sua volta, un’ovvia derivazione dal principio costituzionale di parità: ma, presa in considerazione nella sua specificità, non trova nell’ordinamento francese una posizione di rilevanza in riferimento al rapporto di lavoro.

Essa viene evocata infatti, nel *Code du travail*, esclusivamente per la disciplina dei contratti collettivi agli artt. L. 133-5, 4° d) e L. 136-2, 8°: la prima norma prevede che il contratto collettivo di settore, per poter acquisire efficacia *erga omnes*, debba, fra l’altro, obbligatoriamente contenere disposizioni sulle modalità di applicazione del principio “à travail égal, salaire égal”; la seconda impone alla Commissione nazionale per la contrattazione collettiva di verificare annualmente l’applicazione, nei contratti collettivi, del principio “à travail égal, salaire égal”; e del principio “de l’égalité professionnelle entre les hommes et les femmes”: il che è perfettamente conforme a quanto ritenuto nell’ordinamento italiano, che pure manca di norme precise su questi concetti in relazione ai contratti collettivi.

Mentre la Corte di Giustizia della Comunità europea — e più volte gli stessi tribunali francesi — si sono pronunciati sull’applicazione del principio di parità retributiva fra uomini e donne, molto minore è stata, in Francia, la richiesta di giustizia sul principio più generale “à travail égal, salaire égal”.

Un caso interessante si è avuto in una decisione della *Cassation* del 10 dicembre 1987, in cui è stato riconosciuto il diritto di un lavoratore alla retribuzione corrisposta ad altri tre operai dello stesso posto di lavoro, con uguali mansioni, che adempivano alle stesse condizioni di quantità e qualità di lavoro.

Nella motivazione la *Cassation* ha fatto richiamo alla decisione dei giudici del merito, che avevano potuto constatare, per la prova fornita dal lavoratore meno retribuito, “un’attitudine discriminatoria da parte del datore di lavoro”.

In un senso analogo, una recente sentenza della *Cassation* (19 luglio 1995) ha imputato la differenza di retribuzione di un lavoratore rispetto ad un altro, pur tenendo conto della diversa anzianità di servizio, ad una provata discriminazione dovuta ad attività sindacale. Ancora più recentemente, la *Cassation* (Chambre sociale 9 aprile 1996) ha ricordato che, in caso di discriminazione provata, la maggior retribuzione di cui beneficiano dei lavoratori si sostituisce di diritto a quella relativa ai lavoratori — o al lavoratore- discriminati.

Ma, al di là dei casi di possibile discriminazione, la *Cour de Cassation* non aveva mai ritenuto che i due principi del “lavoro uguale” e del “lavoro di ugual valore” potessero impedire al datore di lavoro di “individualizzare” le retribuzioni per tener conto di fattori specifici, la cui valutazione è di sua competenza: una diversa professionalità, una maggior resa del lavoro, una migliore attitudine ai rapporti con i clienti, la rilevanza dell’anzianità.

Nella sentenza prima citata del 10 dicembre 1987, per esempio, la *Cassation* enunciava con chiarezza questa discrezionalità imprenditoriale: “le conseil de prud’hommes (giudice di

primo grado, in Francia, sulle questioni relative al contratto e al rapporto individuale di lavoro) a exactement rappelé que l'employeur pouvait librement déterminer des rémunérations différentes pour tenir compte des compétences et capacités respectives de chacun de ses salariés”.

La decisione Ponsolle ha, di conseguenza, provocato reazioni e commenti forse superiori alla sua effettiva portata (Lyon-Caen, 1996, p. 1014).

Certo è una novità, per la giurisprudenza francese, considerare la parità di trattamento retributivo fra uomo e donna in materia di lavoro (prevista nel *Code du travail* all'art. L. 140-2) come applicazione della regola più generale “à travail égal, salaire égal” (enunciata agli artt. L. 133-5, 4° e L.136-2, 8°); ma, di per sé, la decisione non costituisce un ribaltamento nel giudizio della *Cassation*, tale da azzerare il concetto di pur limitata discrezionalità dell'imprenditore nella determinazione delle singole retribuzioni. Non vi si nega, cioè, che il datore di lavoro, per motivi non discriminatori, possa “individualizzare” le retribuzioni di lavoratori pur addetti alle stesse mansioni: ciò pare di poter dedurre dall'impiego, nella sentenza, di un'espressione (lavoratori che si trovino in una “situation identique”) diversa da quella usata dalla Corte di Giustizia europea e, soprattutto, dalla stessa legge e giurisprudenza francese (lavoratori che svolgano un “lavoro comparabile” o un “lavoro di ugual valore”): diversa, ed anche più ristretta.

Si può, a mio parere, assumere che la diversità di proposizioni comporti una voluta diversità di valenza, e cioè: se si tratta di “lavoro uguale” o “di uguale valore”, resta pur sempre all'imprenditore una certa possibilità di differenziazione nella valutazione: mettiamo il caso, ad esempio, della differente capacità di due dipendenti di una società di assicurazioni, con uguali mansioni, di persuadere i clienti a stipulare una polizza. Se invece c'è una “identica situazione”, questo vuol dire che non esiste alcun elemento che consenta differenziazioni nella retribuzione per posizioni che hanno ogni fattore passibile di valutazione assolutamente uguale.

Ma la novità — o meglio il dubbio — maggiore apportato dalla decisione Ponsolle sta piuttosto nell'elemento della prova. Mentre finora, nella pur scarsa giurisprudenza in argomento, la *Cassation*, per l'applicazione del principio “à travail égal, salaire égal”, aveva richiesto al lavoratore la prova di una “attitudine discriminatoria del datore di lavoro”, e in mancanza ammetteva la libertà di dare aumenti individuali, dopo questa decisione ci si domanda se, davanti ad un lavoratore che evidenzia una differenza retributiva apparentemente ingiustificata, i giudici esigeranno dal datore di lavoro la prova di elementi oggettivi, o comunque concretamente verificabili, che ammettano la differenza nelle retribuzioni.

Se così è, ne deriva una intrusione nel potere direttivo e di controllo del datore di lavoro che — giustificabile nel contratto collettivo, per atto transattivo e dunque da lui voluto — non trova invece una soluzione appagante nell'affidare al giudice la valutazione della gestione delle risorse umane, che è tipicamente di spettanza imprenditoriale.

È insomma questa, assunta nel caso Ponsolle, una decisione che non comporta eccessivi rivolgimenti nei concetti giuridici, ma potrebbe portare conseguenze pratiche non indifferenti sul piano delle obbligazioni e dei diritti scaturenti dalla situazione contrattuale.

Salvo che, invece, prevalga, pur nella risoluzione assunta, l'ammissibilità di giustificazioni delle differenziazioni retributive fondate più generalmente sulla ragionevolezza della soluzione adottata (Castelvetri, 1996, p. 529); o su concetti di trasparenza, solo in mancanza della quale spetti all'imprenditore la prova dell'assenza di intento discriminatorio; o, ancora, sulla equilibrata regola stabilita nel *Code du travail* per la parità retributiva fra uomini e donne (art. L. 140-8), per la quale “il datore di lavoro deve fornire al giudice gli elementi utili a giustificare la differenza di retribuzione. Alla luce di questi elementi e di quelli forniti dal lavoratore in appoggio alla sua richiesta, il giudice formerà il suo giudizio, dopo aver impiegato tutti i mezzi istruttori che ritenga utili. Se un dubbio sussiste, se ne avvantaggia il lavoratore”.

Sono tutte soluzioni possibili, ma assai lontane dalla certezza del diritto: non è un caso, d'altronde, che — pur se solo riferita alla parità fra uomo e donna — proprio nello stesso anno 1996 (il 17 luglio) sia stata presentata dalla Commissione della Comunità europea una proposta di direttiva (96/340) relativa all'onere della prova nei casi di discriminazione fondata sul sesso.

**La posizione della  
Corte di Cassazione  
francese**  
Clara Enrico Lucifredi

**La posizione della Corte di Cassazione francese**

Clara Enrico Lucifredi

**Bibliografia**

**Ballestrero M.V.** (1992), *A proposito di eguaglianza e diritto del lavoro*, in *LD*, p. 577 e ss.

**Castelvetro L.** (1996), *Principio di parità e clausole generali: le Sezioni Unite perdonano un'altra occasione*, in *OGI*, p. 522 e ss.

**De Giorgi** (1993), *Modelli giuridici dell'eguaglianza e dell'equità*, in *Diseguaglianza ed equità in Europa*, a cura di Galgano, Bari, p. 359 e ss.

**Ferrajoli L.** (1993), *La differenza sessuale e le garanzie dell'uguaglianza*, in *DD*, p. 49 e ss.

**Lyon-Caen A.** (1996), *De l'égalité de traitement en matière salariale*, in *DS*, p. 1013 e ss.

**Montuschi L.**(1996), *L'applicazione giurisprudenziale del principio di correttezza e di buona fede nel rapporto di lavoro*, in *LD*, p. 139 e ss.

**Pessi R.** (1994), *Lavoro e discriminazione femminile*, in *Lavoro e discriminazione*, Milano, p. 3 e ss.

**Scognamiglio R.** (1990), *Parità e libertà di trattamento economico e inquadramento dei lavoratori*, in *MGL*, p. 160.

**Treu T.** (1989), *Parità retributiva e comparable worth: un raffronto Europa-USA*, in *QDL*, n.29, p. 38 e ss.

# Diritto del lavoro e tutela della *privacy*. I riflessi sulla riscossione dei contributi sindacali

*Laura Castelvetri*

Sommario

**1.** La riscossione dei contributi sindacali per ritenuta prima dello Statuto dei lavoratori. **2.** La normativa statutaria sulla riservatezza del lavoratore e la tutela delle persone rispetto al trattamento dei dati personali nella Legge 31 dicembre 1996 n. 675. **3.** La disciplina transitoria del trattamento dei dati personali del lavoratore. **4.** Principi generali sul trattamento dei dati, con riguardo a quelli sulla sindacalizzazione del lavoratore. **4.1.** Il trattamento lecito dei dati personali. **4.2.** Il trattamento secondo correttezza dei dati personali. **5.** Dati sensibili (art. 22), consenso dell'interessato (art. 12, b) e trattenute sindacali.

## **1. La riscossione dei contributi sindacali per ritenuta prima dello Statuto dei lavoratori.**

L'adeguamento italiano agli impegni internazionali realizzato dalla Legge 31 dicembre 1996 n. 675, in materia di protezione dei dati personali, ha suscitato enfatici clamori giornalistici, più che altro a causa della complessità e dei costi degli adempimenti imposti dalla nuova normativa ad ogni soggetto che per qualsiasi fine non esclusivamente personale abbia a che fare con il trattamento di elementi informativi sulle persone.

Uno dei profili cui la stampa quotidiana ha dato particolare risalto (Italia Oggi, 5 e 7 maggio 1997) riguarda il destino che la legge riserva alle regole finora esistenti per il sostegno economico dei sindacati, nelle forme che lo alimentano mediante le trattenute sulla busta paga del singolo lavoratore, il cui importo è versato direttamente dal datore di lavoro alle organizzazioni destinatarie: e questo non perché la legge si occupi direttamente di ciò, quanto perché questi sistemi di contribuzione implicano almeno la conoscenza, da parte dell'azienda, della sindacalizzazione del lavoratore, mentre alcuni di essi consentono anche l'identificazione dell'organizzazione destinataria, mettendo a disposizione degli archivi aziendali informazioni appartenenti alla categoria dei dati sensibili, così qualificati dall'art. 22 della nuova legge e da essa sottoposti a particolari garanzie di protezione.

Certo, la linea promozionale della sindacalizzazione nei luoghi di lavoro realizzata dalla Legge n. 300/1970 e, soprattutto, l'obbligo di cooperazione imposto ai datori di lavoro dal suo art. 26 per realizzare agili meccanismi di finanziamento avevano progressivamente decongestionato il problema della riservatezza sulle simpatie sindacali del lavoratore. Problema ulteriormente neutralizzato dalla buona armonia tra le principali organizzazioni nella stagione delle strategie unitarie e dalla crescente diffusione, nella contrattazione collettiva, di clausole prevedenti prelievi di lieve entità, in favore dei sindacati firmatari, a carico delle retribuzioni di tutti i lavoratori, ancorché non affiliati ai sindacati stipulanti, semplicemente condizionati all'iscrizione del datore di lavoro all'organizzazione contrapposta (una puntuale rassegna e valutazione delle c.d. quote di servizio e delle quote contratto è in Zoli, 1987, p. 264 e ss. Mette in luce i profili problematici della loro qualificazione giuridica, Papaleoni, 1982, I, p. 839).

Tuttavia, la ripresa sotto nuove forme della concorrenza tra sindacati, nonché le ultimissime

**Diritto del lavoro  
e tutela della *privacy***  
Laura Castelvetti

aggressive contestazioni del sindacalismo storico da parte di certe frazioni del leghismo secessionista lasciano prevedere il riproporsi dell'esigenza di segretezza sul dato della pura e semplice sindacalizzazione e su quello della specifica affiliazione organizzativa dei lavoratori.

Proprio per questi motivi, la nuova Legge 675/1996, insieme all'abrogazione referendaria del diritto dei sindacati e del lavoratore di pretendere la ritenuta delle loro quote associative (sulla nuova versione dell'art. 26 dello Statuto dei lavoratori, dopo l'eliminazione dei commi II e III ad opera del *referendum* popolare dell'11 giugno 1995: cfr. Lambertucci, 1995; Id., 1996a), restituisce interesse alle esperienze pre-statutarie per la riscossione dei contributi. L'eliminazione dell'obbligo legale di cooperazione del datore di lavoro, infatti, rimette in gioco i sistemi a suo tempo inventati per favorire la regolarità contributiva degli iscritti ai sindacati e, d'altro canto, poiché il *referendum* del 1995 ha soppresso anche la direttiva ai contratti collettivi di realizzare modalità di riscossione atte a garantire la segretezza sulla destinazione del versamento, ogni futuro meccanismo rivolto a tale scopo dovrà rendersi compatibile con le nuove disposizioni sul trattamento e la protezione dei dati sensibili, come quello riguardante l'adesione del singolo lavoratore a sindacati.

La riscossione per ritenuta si era diffusa negli anni Cinquanta, soprattutto a livello aziendale, per provvedere alla indigenza cronica dei fondi delle organizzazioni sindacali — che rischia ora di riproporsi — corposamente determinata dal generale clima antisindacale che non solo scoraggiava l'esplicita manifestazione dell'intenzione del lavoratore di coalizzarsi, ma ostacolava anche il compito dei collettori delle varie organizzazioni per garantire una contribuzione regolare ai fondi sociali da parte dei lavoratori (Spano, 1963, p. 147).

A giudicare dal diverso atteggiamento delle confederazioni storiche verso la morosità dei soci — più severa nella CISL e più tolleranti nella CGIL (cfr. Guidotti, 1962, p. 273 e s. note 2-6) c'è da credere che i primi accordi aziendali sul punto appartenessero a quel tipo particolare di patti informali — affermatosi negli anni Cinquanta, appunto, — mediante i quali i commissari delle organizzazioni minori riuscivano talora ad avvantaggiarsi nella concorrenza con la CGIL maggioritaria, stipulando separatamente condizioni di privilegio rispetto al sindacato social-comunista. Quest'ultimo era, infatti, la vittima preferenziale delle discriminazioni antisindacali in azienda e perciò era indirettamente portato a provvedere al finanziamento con il collaudato sistema dei "collettori" e a non andare troppo per il sottile nella pretesa di riscuotere tempestivamente le quote di iscrizione dai soci (cfr. Castelvetti, 1979, p. 320 e ss. e Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, vol. VI, 1962, p. 216 e ss.).

La mancanza di accordi intersindacali per regolarizzare e favorire il gettito contributivo, conseguente a questo clima e alla relativa concorrenza tra le centrali, favorì dunque l'adozione di soluzioni differenziate al problema, a seconda dei rapporti di forza del singolo sindacato con le direzioni e dei rapporti di frizione o collaborazione tra i membri delle commissioni interne. Pertanto, stipulazioni aventi ad oggetto la riscossione dei contributi per ritenuta sul salario venivano negoziate esplicitamente tra organizzazione sindacale e azienda, oppure informalmente tra direzioni e commissioni interne o porzioni di queste, oppure, ancora, la pratica della ritenuta si instaurava mediante una sorta di *gentlemen's agreement* (Giugni, 1964, p. 79), sempre tra alcuni dei soggetti anzidetti o mediante comportamenti di fatto del datore di lavoro (Giugni, 1964, p. 79 e ss. e Branca Gio., 1968, p. 288).

Le prassi formalmente o informalmente pattizie nate in quella stagione per facilitare il finanziamento delle organizzazioni, affidato fino ad allora solo ai collettori d'azienda, ebbero una diffusione pressoché generale nelle aziende a partecipazione statale, anche per la espressa sollecitazione del Governo a favorirla (cfr. circolare del Ministero delle PPSS agli enti di gestione, 8 giugno 1962) e supponevano il conferimento di una delega del singolo lavoratore alla direzione a versare il contributo al sindacato indicato oppure, più raramente, a versarlo secondo criteri di ripartizione fissati dalle varie centrali tra loro.

La soluzione anzidetta transitò poi nel contratto collettivo dei metalmeccanici con due varianti per le aziende a partecipazione pubblica e per quelle private: nel primo caso si adottò il sistema della delega individuale accompagnata dalla indicazione esplicita dell'organizzazione beneficiaria; nel secondo, il sistema era più complesso, ma dava maggiori garanzie di segretezza, non solo con riguardo all'identificazione del sindacato destinatario, ma anche con riguardo al dato della sindacalizzazione in genere del lavoratore. Il meccanismo era quello di prevedere che ogni trimestre il singolo lavoratore ricevesse in busta paga un assegno in misura fissa, di importo coincidente con il contributo sindacale per tale

periodo, che lo stesso lavoratore poteva girare al sindacato di sua scelta, deponendolo in apposita cassetta “con garanzia di sicurezza”, o trattenere per sè, qualora non volesse operare il versamento (Giugni, 1964, p. 81). Quest’ultima soluzione, caldeggiata dagli industriali per garantire l’assoluta volontarietà del contributo, era accettabile per le organizzazioni i cui aderenti erano più frequentemente oggetto di discriminazioni, ma era giudicata macchinosa e non idonea a favorire la regolarità del gettito contributivo (ibidem). Nacque allora il dibattito sulla qualificazione giuridica del negozio tramite il quale si realizzava il meccanismo della trattenuta e del versamento del contributo da parte del datore di lavoro, che nel corso del tempo si è complicato per la cennata proliferazione delle clausole collettive prevedenti prelievi automatici dalla busta paga di quote di servizio o di quote-contratto per compensare i servizi di assistenza e la diffusione dei testi contrattuali anche nei confronti di lavoratori non affiliati alle organizzazioni, ma comunque beneficiari della disciplina collettiva: le prospettazioni alternative erano — come oggi del resto (Dell’Olio, 1975, p. 846 e ss.; Santoro Passarelli G., 1979, p. 438; Zoli, 1987, p. 362 e ss.; Burragato, 1990, II, p. 131; — quelle della *delegatio accipiendi, solvendi o promittendi* (artt. 1260 e ss. cod. civ.) o della cessione del credito (Cipressi, 1971, p. 63 e ss.; Papaleoni, 1982, I, p. 840; Alleva, 1994, I, p. 544; Ventura, 1994, I, p. 557; riferimenti giurisprudenziali in Papaleoni, cit., Burragato, cit., Romei, 1989, I, p. 1853).

La proposta di *referendum* abrogativo dei commi II e III dell’art. 26 dello Statuto (su cui cfr. Corte Cost. 12 gennaio 1995, n. 13) ha riaperto la questione, attorno alla quale, assieme ai problemi di qualificazione giuridica del negozio all’uopo previsto nei contratti collettivi, si è poi discusso in termini di politica legislativa per tentare di eludere — senza successo — il ricorso alle urne (progetto Smuraglia, a.c. n. 2452), sia anche nella prospettiva dell’impatto del *referendum*, che ha poi determinato la temuta abrogazione, sulle clausole collettive esistenti in materia, sia, infine, per analizzare gli effetti delle soluzioni negoziate individualmente tra lavoratore e datore di lavoro per realizzare la contribuzione tramite ritenuta (Mazzone, 1992, p. 53; Alleva, 1994, I, p. 357; Fezzi, 1995, p. 775; Fabbri, II, 1995, p. 53; Ales, II, 1995, p. 24; Dell’Olio, 1995, p. 1114; Inglese, 1995, p. 11).

Diamo per acquisiti i termini di quel dibattito, perché i nostri fini particolari sono rivolti semplicemente a tentare un provvisorio coordinamento delle disposizioni sul divieto di indagini circa le opinioni sindacali del lavoratore e sul proselitismo (artt. 8, 38 e 26 St. lav.) con le nuove prescrizioni sul trattamento dei dati sensibili (Legge n. 675/1996). A prescindere dalle questioni teoriche, infatti, se, com’è indubbio, i lavoratori mantengono il diritto al proselitismo e a raccogliere contributi per le loro organizzazioni, scegliendo i sistemi più vari per questo obiettivo, è anche vero che la loro concreta adozione e il collegato obiettivo di realizzare il finanziamento dei sindacati dipenderà dalla macchinosità dei metodi prescelti e dalla loro onerosità o pericolosità per le aziende, soprattutto in considerazione delle non lievi sanzioni introdotte dalla nuova normativa (su cui *infra*, paragrafo 3).

---

## 2. La normativa statutaria sulla riservatezza del lavoratore e la tutela delle persone rispetto al trattamento dei dati personali nella Legge 31 dicembre 1996 n. 675.

---

Com’è noto, la Legge 31 dicembre 1996 n. 675 prevede una prima regolamentazione di carattere generale sulla « Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali ». La disciplina ha stazionato a lungo in Parlamento, sotto forma di disegni di legge via via modificati nel corso di varie legislature, parzialmente approvati dall’uno o dall’altro ramo, mentre nell’Unione Europea l’Italia era rimasta, con la Grecia, il solo Paese privo di regole a garanzia dei soggetti sui quali si raccolgono e “si trattano” dati personali, in contrasto con le indicazioni della direttiva n. 95/46, del 24 ottobre 1995 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’Unione (su cui cfr. Bellavista, 1997, p. 115 e ss.).

La nuova disciplina generale è finalmente entrata in vigore l’8 maggio 1997, dopo un *iter* formativo parallelo a quello della Legge 31 dicembre 1996 n. 676, che delega il Governo ad emanare (entro diciotto mesi) decreti legislativi integrativi e correttivi per dettare specifiche discipline settoriali sul trattamento dei dati utilizzati per finalità di lavoro. Sulla base dell’art. 1 della legge delega, esse dovranno adeguarsi ai principi fondamentali contenuti nelle raccomandazioni del Consiglio d’Europa espressamente indicati (per un riepilogo commentato della nuova normativa, nei suoi termini e problemi di carattere generale, cfr. Benedetti, 1997, p. 1517; Bellavista, Casotti, Gheido, 1997, p. III e ss.).

Le considerazioni sullo stato della questione, pertanto, non hanno nulla di definitivo, perché nei decreti di prossima emanazione sarà prevedibilmente regolata in dettaglio anche la

**Diritto del lavoro  
e tutela della *privacy***  
Laura Castelvetri

delicata materia delle informazioni possedute dalle imprese sulla sindacalizzazione dei lavoratori e sulle loro scelte o intenzioni di provvedere mediante ritenuta al sostegno economico dei sindacati. Gli interventi specificativi si impongono soprattutto perché, come ho detto, la Legge 675/1996 incide su alcuni profili di una materia già parzialmente regolata dallo Statuto, determinando alcune difficoltà applicative che pretendono una urgente razionalizzazione.

Infatti, l'art. 8 dello Statuto garantisce al lavoratore subordinato un trattamento più favorevole rispetto al cittadino comune per quanto riguarda la tutela della riservatezza, ponendo al datore di lavoro due distinti divieti di indagine: il primo relativo alle opinioni politiche, religiose e sindacali; il secondo relativo ad altri fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale.

In vigenza delle sole norme statutarie, i due divieti comportavano l'illiceità di ogni attività di indagine che portasse alla raccolta, conservazione e trattamento di tutti i dati riguardanti le opinioni espressamente indicate e gli altri fatti irrilevanti, perché extra lavorativi, e ciò in coerenza con la *ratio* complessa della norma. Del resto la violazione dei due divieti di indagine tuttora operanti è colpita dalla sanzione penale di cui all'art. 38 St. Lav., la cui pesantezza è collegata proprio al fine ultimo della normativa, perché la pericolosità della raccolta di informazioni sui lavoratori attiene non solo al profilo, comune a tutti i cittadini, della lesione della *privacy*, ma anche e principalmente a quello della potenziale utilizzazione dei dati raccolti in chiave discriminatoria, nell'assunzione, nella carriera o nella risoluzione del rapporto (cfr., per ogni aspetto di carattere generale e specifico, Ichino, 1979, nonché sul tema delle indagini, Castelvetri, 1992, pp. 35-188 e bibliografia ivi cit.). Nel caso di determinazioni discriminatorie dell'azienda e qualora risulti in giudizio la documentata conoscenza di dati sulla sindacalizzazione del lavoratore, essa costituisce, perciò, indizio sufficiente a trasferire sul datore di lavoro l'onere di provare la non antisindacalità della discriminazione, pur restando impregiudicata la valutazione circa la liceità o illiceità del metodo di rilevazione dell'informazione.

L'art. 43 della Legge n. 675/1996 mantiene espressamente in vigore queste norme, senza limiti di compatibilità con le nuove disposizioni, sovrapponendosi in parte alla materia regolata dalla legge stessa.

D'altro canto, il divieto di cui all'art. 8 dello Statuto, ancorché severo perché penalmente sanzionato, si era rivelato ineffettivo soprattutto nei confronti della pratica di elaborare i dati personali attraverso l'informatica, che si è diffusa più recentemente rispetto all'emanazione della Legge n. 300/1970: in questi casi il confine tra indagine lecita e illecita diviene impercettibile e, soprattutto, non sempre può individuarsi il momento consumativo dell'eventuale attività indagatoria, né distinguersi limpidamente la fattispecie dell'indagine vera e propria da quella della semplice raccolta di dati noti, della loro conservazione e/o utilizzazione per fini eventualmente diversi e/o in contrasto con le finalità originarie della loro raccolta.

L'informattizzazione dei dati personali rende in ogni caso più arduo anche il controllo giudiziario sulla legittimità delle operazioni con cui l'imprenditore, mediante la ricomposizione di notizie frammentarie, di per sé legittimamente raccolte o semplicemente possedute, riesce a ottenere una informazione integrante una fattispecie di indagine illecita alla stregua dell'art. 8 dello Statuto (cfr. Castelvetri, 1992, pp. 131-141), contribuendo alla già notevole labilità del dicrimine tra fatto rilevante e irrilevante ai fini della valutazione dell'attitudine professionale.

Inoltre, l'incrocio e l'elaborazione dei dati di vario genere sui dipendenti, di cui alcuni necessariamente in possesso del datore di lavoro perché strumentali agli adempimenti di carattere soprattutto previdenziale connessi al rapporto, consentono la costruzione di profili personali, psicologici, caratteriali o ideologico-culturali che le aziende possono utilizzare per governare la propria politica di gestione del personale, pregiudicando, anche preterintenzionalmente, la carriera di soggetti inattaccabili sul piano dell'adempimento della prestazione, solo in virtù della loro meccanica classificazione entro categorie di individui i cui connotati comportamentali o psicologici siano giudicati incoerenti con gli obiettivi aziendali o a rischio di anticonformismo rispetto alla filosofia professata dal *top management*.

Questi aspetti e problemi connessi al trattamento dei dati personali del lavoratore sono indirettamente ricompresi nell'ambito regolato dalla nuova normativa, come ogni altra potenziale lesione della *privacy* relativa ai cittadini in quanto tali, perché essa provvede alla tutela della sfera personale a prescindere da ogni intenzione lesiva, disciplinando con

estremo rigore il presupposto stesso dell'indagine e della sua potenziale pericolosità, ovvero ogni operazione rientrante nella nozione di trattamento.

**Diritto del lavoro  
e tutela della *privacy***  
*Laura Castelvetri*

### 3. La disciplina transitoria del trattamento dei dati personali del lavoratore.

Come s'è detto, la nuova legge impone ai soggetti in possesso di dati personali una serie di adempimenti notificatori e di oneri finanziari che avranno un certo peso sulla sua effettiva applicazione, tanto da aver determinato — oltre alla fissazione di alcune regole applicative transitorie (artt. 41 e 45) — l'approvazione di un decreto legislativo (del 9 maggio 1997, n. 123) che procrastina di tre mesi il termine originario (del 30 agosto 1997) per regolarizzare gli archivi contenenti dati già in possesso delle aziende prima dell'entrata in vigore della legge, come è il caso, tra gli altri, di quelli concernenti la esplicita manifestazione di volontà dei lavoratori di far trattenere e versare periodicamente dal datore di lavoro i loro contributi alle organizzazioni sindacali.

Per evitare una paralisi delle attività burocratiche di amministrazione dei rapporti di lavoro, pertanto, fino al 30 novembre 1997 il trattamento dei dati sensibili — compreso quello sull'affiliazione sindacale — non richiede autorizzazione preventiva del Garante, ma rimane per le aziende l'obbligo di chiedere il consenso dell'interessato per tutte le informazioni raccolte su di lui dal momento dell'entrata in vigore della Legge 675/1996, ovvero dall'8 maggio in poi (in tal senso, la circolare del Garante, emanata il 9 giugno 1997), mentre ciò non è richiesto per i dati raccolti in precedenza o il cui trattamento sia iniziato prima di tale data (art. 41).

In via generale e a prescindere dal regime transitorio di cui si è detto, la legge impone (art. 7) a chi intende o è tenuto a trattare dati personali altrui — e in molti casi il datore di lavoro non può evitarlo, dovendo provvedere a una serie di adempimenti legali e contrattuali che presuppongono la conoscenza e l'archiviazione di informazioni personali sui dipendenti (Bellavista, Casotti, Gheido, 1997, p. XIII) — di darne notifica preventiva all'autorità preposta a garantire l'osservanza delle regole sulla protezione dei dati, ovvero all'ufficio del Garante (Capo VII, artt. 30-33).

In linea di massima può dirsi che quando la legge sarà a regime definitivo e con riguardo ad operazioni di raccolta e trattamento iniziate dopo la fase transitoria, anche per le informazioni relative all'intenzione di sostenere finanziariamente un'organizzazione sindacale, ogni azienda potrà provvedere alla notifica una volta per tutte, unitamente a quella relativa a ogni altro dato intenda trattare, specificandone la diversa natura, i fini e le modalità del trattamento, il luogo in cui sono o saranno custoditi — anche esterno all'azienda —, l'ambito di comunicazione e di diffusione dei dati. Inoltre, per i dati sensibili come quello sull'affiliazione sindacale, il soggetto notificante — che in certi casi (art. 7 comma 5) può anche essere, anziché il datore di lavoro, la camera di commercio o la rappresentanza di categoria — deve essere segnalato se ne sia previsto il trasferimento fuori del territorio nazionale (ad esempio alla casa madre all'estero o ad una sede straniera dell'azienda) in particolare per poter prevedere divieti o cautele ulteriori rispetto a paesi con regimi protettivi meno intensi del nostro.

La notifica deve contenere « una descrizione generale che permetta di valutare l'adeguatezza delle misure tecniche ed organizzative adottate per la sicurezza dei dati », l'indicazione della banca dati cui si riferisce il trattamento, nonché l'eventuale connessione con altri trattamenti o banche, oltre — ovviamente — ad ogni elemento di identificazione del titolare, del responsabile e del notificante.

Oltre alla notifica al Garante, in linea di massima la legge subordina la legittimità del trattamento al consenso "informato" espresso dall'interessato (art. 11 nonché art. 12 per le eccezioni), ovvero un consenso dato in considerazione di tutte le implicazioni dannose derivanti dalla conoscenza e dall'uso dei propri dati personali.

Per i dati sensibili tuttavia, la protezione si fa più intensa, cosicché non è possibile alcun trattamento se non « con il consenso scritto dell'interessato e previa autorizzazione del Garante » (art. 22).

Proprio con riguardo ai casi in cui l'art. 12 esclude la necessità del consenso, le ipotesi di cui alle lettere b) e d) determinano qualche problema di coordinamento con la cennata più intensa protezione dei dati sensibili. Premesso che è qualificato come "sensibile" il dato idoneo « a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a

**Diritto del lavoro  
e tutela della *privacy***  
Laura Castelvetti

carattere religioso, filosofico, politico o sindacale » nonché « lo stato di salute e la vita sessuale », e che il dato di cui le aziende dispongono per attuare le trattenute sindacali appartiene (almeno nel caso in cui si tratti di trattenere la quota associativa) a tale categoria, va tenuto conto del fatto che le suddette lettere b) e d) escludono, tra l'altro, la necessità del consenso quando il trattamento « è necessario per l'esecuzione di obblighi derivanti da un contratto del quale è parte l'interessato ... » nonché quando esso è « finalizzato unicamente a scopi ... di statistica e si tratta di dati anonimi ». Su questi punti, pertanto, si tornerà in seguito per alcune considerazioni.

Un aspetto problematico della normativa riguarda il diverso regime di protezione che essa riserva alle informazioni trattate nell'ambito di rapporti di lavoro a seconda che il trattamento sia effettuato da datori di lavoro privati e da enti pubblici economici (art. 11 e ss.) oppure da soggetti pubblici (art. 27), introducendosi una ingiustificata diversità di regolamentazione tra dipendenti pubblici e privati che si spera verrà eliminata nella sua indubbia irrazionalità dai decreti delegati correttivi di prossima emanazione.

Per come stanno le cose, sulla base della normativa generale, alcuni oneri anche economici derivano dall'obbligo — che si impone alle aziende rispetto ai dati dei dipendenti, come ad ogni altro soggetto o ente rientrante nel suo ambito applicativo, — di destinare alla gestione, conservazione e sicurezza dei dati personali già in loro possesso, o da raccogliere in futuro, risorse adeguate a garantire un'organizzazione trasparente di tali servizi e a notificare ai lavoratori l'archiviazione di dati che li riguardano, garantendo, oltre all'accesso ad essi, anche la loro correzione, aggiornamento o cancellazione, ove se ne riscontri l'inattualità o imprecisione.

Il capo VIII della legge (artt. 34-39) predispone il cospicuo apparato sanzionatorio, rilevante sul piano penale e amministrativo.

Il primo ordine di sanzioni (variabile da un mese a tre anni di reclusione) riguarda i delitti di omessa o infedele notificazione, di trattamento illecito di dati personali, di omessa adozione di misure necessarie alla sicurezza dei dati (perseguibile anche in caso di semplice colpa), di inosservanza dei provvedimenti del Garante. La condanna per uno di questi delitti importa altresì la pena accessoria della pubblicazione della sentenza.

Le sanzioni di carattere amministrativo, invece, prevedenti il pagamento di somme variabili da lire cinquecentomila a sei milioni, si applicano a chi ometta di inviare al Garante informazioni o documenti richiesti e a chi ometta l'informativa prescritta al momento della raccolta dei dati; l'organo competente ad irrogarle è lo stesso Garante.

Resta salva la necessità, in ogni caso, di rispettare le disposizioni in tema di sicurezza dei dati (art. 15), ciò comportando una responsabilità specifica *ex art. 36* per omessa adozione di misure necessarie alla sicurezza dei dati nonché, in ogni caso, quella di risarcire i danni eventualmente cagionati per effetto del loro trattamento, *ex art. 2050 cod. civ.*, ovvero come conseguenza di esercizio di attività pericolosa. La pericolosità intrinseca del trattamento comporta, dunque, l'inversione dell'onere della prova: chi abbia provocato un danno per effetto del trattamento di dati personali dovrà dimostrare di avere adottato tutte le misure necessarie ad evitarlo.

---

#### **4. Principi generali sul trattamento dei dati, con riguardo a quelli sulla sindacalizzazione del lavoratore.**

---

Nel Capo I (artt. 1-6), insieme ai principi generali, agli obiettivi e all'ambito di applicazione della Legge n. 675/1996, vengono date le definizioni giuridiche di alcuni termini che il legislatore ha inevitabilmente tratto dal linguaggio comune. E, dunque, si offrono le nozioni di "banca dati", "trattamento", "dato personale" e "dato anonimo"; si identificano, inoltre, i soggetti che devono essere considerati "titolare" dell'iniziativa di trattamento, "responsabile" di quest'ultima, "interessato" rispetto al trattamento dei dati e "Garante" dell'attuazione della legge; si specificano poi i significati dei termini "comunicazione", "diffusione" e "blocco" dei dati.

Va subito rilevato che la legge intende garantire il trattamento dei dati personali « nel rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali, nonché nella dignità delle persone fisiche, con particolare riferimento alla riservatezza e all'identità personale »: quand'anche non vi fosse stata la secca previsione di salvezza delle disposizioni statutarie contenuta nell'art. 43, comma 2, questa ampia formulazione della norma avrebbe ugualmente salvaguardato la preesistente tutela del lavoratore nel suo diritto a non essere sottoposto ad indagini sull'appartenenza sindacale, alla stregua dell'art. 8 dello Statuto.

Tuttavia la prassi delle ritenute suppone semplicemente operazioni (come la raccolta, registrazione e archiviazione di informazioni sui sindacati da beneficiare, di regola fornite alle aziende dagli stessi lavoratori o con il loro consenso implicito), le quali non integrano la fattispecie indagatoria vietata dalla cennata disposizione statutaria: ogni volta che manchi un'attività di ricerca dell'informazione da parte dell'azienda, infatti, si è al di fuori dello stesso significato lessicale del termine "indagine", mentre la comunicazione del dato ad opera del lavoratore, oltre a valere implicitamente come consenso circa la raccolta, avviene altresì per la soddisfazione di un suo interesse, che è quello a realizzare il finanziamento del proprio sindacato con la semplificazione e l'automatismo tipici del metodo. Queste considerazioni comportano che le operazioni suddette siano del tutto lecite (*ex art. 8 St. Lav.*), anche se dovranno essere svolte rispettando le ulteriori regole imposte dalla nuova normativa, riguardando informazioni che, a pieno titolo, rientrano nel suo ambito applicativo (art. 22).

Ai nostri fini particolari, poi, data l'ampiezza del suo significato, ha rilievo segnalare che per "trattamento", la legge intende ogni « operazione o complesso di operazioni, svolti con o senza l'ausilio di mezzi elettronici o comunque automatizzati, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati » (art. 1 comma 1, lett. b).

L'elencazione analitica di tutte queste operazioni che integrano il senso del termine "trattamento" impone di considerare tale anche la pura e semplice presa d'atto, da parte di un'azienda, di tali informazioni, siano esse genericamente riferite alla volontà del lavoratore di contribuire al finanziamento dei sindacati, siano esse specificamente identificatrici di una determinata organizzazione come destinataria del versamento.

L'art. 2, comunque, prevede l'applicazione della legge « al trattamento di dati personali da chiunque effettuato nel territorio dello Stato », restandone escluso (*ex art. 3 comma 1*), solo quello effettuato da persone fisiche per fini esclusivamente personali ..., sempreché i dati non siano destinati ad una comunicazione sistematica o alla diffusione ».

Pertanto non vi è dubbio che l'azienda in possesso di simili informazioni, in forza di pratiche instaurate in adempimento di clausole contrattuali collettive sul versamento dei contributi sindacali per ritenuta e/o di deleghe ricevute in tal senso da singoli lavoratori, sia dalla legge obbligata agli adempimenti notificatori all'ufficio del Garante, nel rispetto delle regole sopra descritte alla stregua dell'art. 7.

Ci si può chiedere, però, a quale comportamento sia tenuto il datore di lavoro con riguardo ai casi in cui il contratto collettivo applicato in azienda lo obblighi a trattenere a tutti i dipendenti quote di servizio o quote contratto, salva l'ipotesi di esplicito dissenso dei singoli interessati: infatti anche la notifica del dissenso fornisce una informazione appartenente alla categoria dei dati sensibili.

Le regole generali riguardo alla raccolta, ai suoi scopi e ai requisiti dei dati personali, affinché essi siano legittimamente acquisibili, sono contenute nell'art. 9, la cui ricchezza di prescrizioni comporta una serie di considerazioni analitiche.

---

#### 4.1. Il trattamento lecito dei dati personali.

---

Qualora i dati siano oggetto di trattamento, (e la mera raccolta di essi, s'è detto, equivale a trattamento) essi devono, prima di tutto, essere « a) trattati in modo lecito e secondo correttezza ».

La prima parte della prescrizione non sembra sollevare problemi particolari: la condizione della liceità è soddisfatta — per il caso che qui interessa — quando le operazioni relative al trattamento non siano in contrasto né con altre disposizioni dell'ordinamento (nel caso specifico con quelle sul divieto di indagine su fatti e opinioni del lavoratore), né con quelle della legge stessa.

In particolare, secondo quanto previsto dalla Legge n. 675/1996, le operazioni relative alla raccolta e registrazione anche di queste informazioni dovranno essere coerenti ai principi enunciati nel prosieguo dell'articolo 9.

Secondo la lettera b), dunque, i dati possono essere « raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini non incompatibili con tali scopi ». La disposizione non preclude seccamente la liceità di operazioni di trattamento ulteriori e "diverse" rispetto alla raccolta e alla registrazione,

**Diritto del lavoro  
e tutela della *privacy***  
Laura Castelvetri

posto che le molteplici possibilità consentite dalla definizione legale di trattamento (vedi *supra*, art. 1, comma 1, lettera b) di per sé autorizzano le operazioni elencate, laddove risulterebbe in molti casi incongruente, ad esempio, una volta consentita la raccolta vietare l'utilizzo, oppure la modificazione, la conservazione o la cancellazione dei dati. Tuttavia la norma impone il rispetto di un principio di coerenza tra gli scopi della raccolta e gli scopi degli usi o operazioni successivi che è anche l'unica maniera — data la formula indeterminata impiegata dal legislatore (“termini non incompatibili”) — per escludere la liceità di usi disparati che non potrebbero essere elencati analiticamente né, verosimilmente, immaginati. Se, nel nostro caso, può ritenersi determinato, esplicito e legittimo lo scopo della raccolta del dato sulla sindacalizzazione e sul sindacato destinatario — quando sia fornito con il consenso del lavoratore — la parte seguente della norma preclude indirettamente alle aziende ogni uso incompatibile con tale scopo. Quest'ultimo, in via immediata, è strumentale alla realizzazione del meccanismo della ritenuta, mentre il fine di quest'ultima — e scopo mediato della raccolta — è di rendere effettiva la libertà sindacale, facilitando il finanziamento delle organizzazioni.

Sarebbe illecita, pertanto, ogni ulteriore operazione che si ponesse in conflitto con tale scopo originario, come ad esempio, quelle operazioni di organizzazione, elaborazione, raffronto dei dati sulla sindacalizzazione con altre informazioni dalle quali potrebbero in ipotesi conseguire esiti discriminatori, ancorché sia impossibile predeterminarle analiticamente.

Anche nel caso della raccolta e registrazione dei dati strumentali ad operare le ritenute sindacali, ovviamente, essi dovranno essere, come recita la lettera c) dell'art. 9, « esatti e, se necessario, aggiornati », ciò comportando la necessità di prevedere — mediante patti individuali o collettivi — modalità e meccanismi per provvedere in tempi predeterminati e verosimilmente brevi al rispetto della volontà manifestata dal lavoratore, con riguardo sia all'*an* della ritenuta sia alla sua destinazione.

Risulterebbero probabilmente censurabili, pertanto, quelle previsioni collettive che rendono disagevole o che prolungano automaticamente per periodi notevoli la volontà di disdetta dalla contribuzione o quelle, comunque, che non subordinano l'attivazione della trattenuta ad una delega esplicita del singolo lavoratore, ma che condizionano la sua interruzione alla disdetta dello stesso (esempi di questo tipo di trattenute, in Zoli, 1987, pp. 364 e 367).

Secondo il dettato della lettera d) dell'art. 9, i dati devono essere, altresì « pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati »; si tratta di una previsione che, con riguardo alle sole operazioni di raccolta e registrazione dei dati per operare le ritenute sindacali, non dovrebbe creare equivoci o difficoltà, tutto risolvendosi, in questo caso, nella corretta applicazione degli accordi individuali o collettivi in materia.

Come si è detto però, molte previsioni collettive dispongono meccanismi di trattenuta a favore di organizzazioni per compensare i servizi di assistenza sindacale e di distribuzione dei testi contrattuali svolti nei confronti di iscritti e non iscritti, talvolta con quote più onerose per questi ultimi. In relazione ai dati acquisiti dall'azienda in queste ipotesi, potrebbe porsi un problema di illiceità dell'informazione o dell'operazione di raccolta quando dalla sola manifestazione di voler delegare o non delegare il datore di lavoro a operare un versamento nei confronti di una organizzazione — ad esempio con riguardo alle quote di servizio contrattuale — l'azienda deduca elementi non necessariamente conseguenti (come la iscrizione o non iscrizione del lavoratore al sindacato stipulante) e proceda in questi termini imprecisi alla loro archiviazione.

Infine, i dati raccolti devono essere, alla stregua della lettera e), « conservati in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati ». Questa previsione non impone la cancellazione di ogni dato relativo alla propensione sindacali nel momento stesso in cui il lavoratore manifesta la volontà di interrompere il finanziamento mediante ritenuta, ma sembra consentire la conservazione negli archivi aziendali dei dati puramente numerici e anonimi sulla sindacalizzazione, con la conseguente possibilità di costruire diagrammi statistici sui flussi e sulla distribuzione delle maestranze, in determinati momenti storici, tra le diverse organizzazioni.

Questa lettura sembra autorizzata anche alla stregua del già citato art. 12 lettera d), che esclude la necessità del consenso dell'interessato per il trattamento a scopi statistici dei dati anonimi. Tuttavia nell'ottica derivante da una considerazione sistematica delle disposizioni

a garanzia dei diritti del lavoratore, l'attività di elaborazione di tali dati, in combinazione con altre informazioni e vicende storiche mi pare a pieno titolo rientrare nella fattispecie di indagine sulle opinioni sindacali vietata espressamente dall'art. 8 dello Statuto, a stregua del quale il puro e semplice anonimato dei dati raccolti non esclude *a priori* né la natura indagatoria né utilizzazioni dell'indagine potenzialmente lesive dei diritti dei lavoratori, ma soprattutto non garantisce la compatibilità dei trattamenti ulteriori con lo scopo all'origine dell'archiviazione del dato, che è il finanziamento dei sindacati.

Per come è formulata letteralmente, la previsione sembra attagliarsi semmai ad esigenze e a dati informativi diversi rispetto a quelli che riguardano la sindacalizzazione dei lavoratori e, ad esempio, più coerenti all'obiettivo, di per sé lecito, di verificare l'andamento statistico delle malattie o degli infortuni ricorrenti all'interno di una certa popolazione aziendale. Anche in questo caso si dimostra opportuna una considerazione specifica da parte dei decreti delegati integrativi.

---

#### 4.2. Il trattamento secondo correttezza dei dati personali.

---

Oltreché in modo lecito, dunque, i dati, devono essere trattati secondo correttezza: ovvero, rispettati le regole e gli espliciti divieti contenuti nella Legge n. 675/1996 o in altre disposizioni del nostro ordinamento, chi operi il trattamento di dati personali resta vincolato a questo obbligo integrativo, vago e suscettibile di interpretazioni late, come sempre quando il legislatore lascia all'interprete il compito di concretizzare il contenuto prescrittivo di una clausola generale.

La stessa generalità della normativa, del resto, destinata a provvedere a molte e diverse situazioni in cui la conoscenza di informazioni personali può vulnerare il diritto alla *privacy*, ha inevitabilmente lasciato nell'incertezza regolativa l'aspetto particolarissimo connesso al trattamento del dato delle simpatie sindacali, appartenente all'ambito delle informazioni già di per sé particolari, perché acquisite nel contesto di svolgimento di rapporti di lavoro subordinato: da un lato raccolte proprio per provvedere ad adempimenti legali e contrattuali, dall'altro pesantemente influenti sull'equilibrio tra le parti del rapporto.

Su molti aspetti connessi alla gestione e amministrazione del personale da parte delle aziende è perciò inevitabile il futuro intervento integrativo e correttivo dei decreti legislativi previsti dalla Legge Delega n. 676/1996 che adegueranno alle varie realtà settoriali la tutela del trattamento di dati raccolti per finalità di lavoro. Senza di ciò si riproporranno, anche per il trattamento dei dati personali, contrasti giurisprudenziali analoghi a quelli consueti sull'ambito della correttezza nell'esecuzione dei contratti, determinati da interpretazioni contenutistiche esorbitanti sotto il profilo etico o puramente coincidenti con il rispetto di altre disposizioni già esistenti nell'ordinamento.

Particolarmente con riguardo ai dati sensibili, e a quello qui specificamente in oggetto sulle simpatie sindacali del lavoratore, la normativa non potrà non tenere in considerazione la pericolosità, a fini discriminatori, di molte operazioni di trattamento degli stessi dati anonimi: nelle vicende del rapporto di lavoro, infatti, l'azienda entra in possesso del tutto legittimamente di un tale bagaglio di informazioni sui propri dipendenti da rendere spesso automatico il collegamento di un dato anonimo ad un soggetto determinato mediante l'incrocio e l'elaborazione informatica in connessione con altri dati nominativi di cui è legittima la raccolta e l'archiviazione.

La correttezza dovrebbe in ogni caso comportare modalità di raccolta e di trattamento che salvaguardino la possibilità dell'interessato di far valere, anche in giudizio, tutti i diritti che le disposizioni dell'ordinamento gli riconoscono sia come cittadino, sia come lavoratore subordinato; e ciò anche a prescindere dal semplice rispetto formale degli obblighi espliciti contenuti nella legge.

Sicuramente, infatti, non è sufficiente la consapevolezza garantita dalla legge circa l'esistenza di propri dati personali in un determinato archivio, circa le finalità della raccolta, le modalità della loro conservazione e le procedure per accedervi ed influire sulla loro modificazione, perché alcune disposizioni — non essendo calibrate sugli obiettivi della legislazione di riequilibrio del lavoratore e sulla garanzia della libertà sindacale — non impediscono esplicitamente usi impropri di dati pur lecitamente raccolti, come nel caso della possibile conservazione di un dato come anonimo (art. 12 lettera d). Sulla pericolosità del trattamento di dati anonimi e sulla individuazione di modalità corrette di trattamento prima dell'entrata in vigore della nuova legge (Castelvetri, 1992, p. 98 e ss.; Douglas Scotti, 1993, p. 233).

**5. Dati sensibili (art. 22), consenso dell'interessato (art. 12, b) e trattenute sindacali.**

Al di là di queste considerazioni sulla opportunità di restringere gli spazi indeterminati della correttezza nel trattamento dei dati personali, la più corposa incongruenza della Legge n. 675/1996 rispetto alla raccolta e al trattamento del dato sulla sindacalizzazione deriva dalla già segnalata disposizione che esclude la necessità del consenso quando il trattamento dell'informazione sia « necessario per l'esecuzione di obblighi derivanti da un contratto del quale l'interessato è parte » (art. 12 lettera b).

Da un lato, infatti, la super protezione dei dati sensibili di cui all'art. 22 impone il consenso scritto dell'interessato e la previa autorizzazione del Garante per il loro trattamento, quindi anche per l'operazione di raccolta; dall'altro l'adempimento da parte del datore di lavoro dell'obbligo di operare la ritenuta può derivare — dopo l'abrogazione dell'art. 26, commi II e III, solo da una clausola contrattuale, pattuita sul piano individuale o collettivo.

A prescindere dalle questioni tuttora aperte sulla configurazione giuridica del negozio, o meglio, dei vari tipi di negozi realizzati mediante gli accordi individuali o collettivi sulle trattenute sindacali (su cui rinvio alla dottrina citata *supra*, al paragrafo 1) la nuova Legge n. 675/1996 accolla alle aziende, come s'è visto, tali oneri, adempimenti e sanzioni da scoraggiare qualsiasi superficialità nel dare corso a previsioni collettive contrastanti con la tutela della riservatezza.

Nel primo caso (comunque si voglia o si debba configurare il negozio con il quale si determina l'obbligo datoriale), non c'è dubbio che il lavoratore singolo il quale deleghi il proprio datore di lavoro ad operare la trattenuta a favore di una determinata organizzazione, sia la parte delegante di quel contratto (o sia la parte cedente nel caso di configurazione del negozio come cessione di credito).

Nè è dubbio che il negozio corrisponda alla soddisfazione di un interesse del lavoratore ampiamente preso in considerazione dall'ordinamento nella Costituzione e nello Statuto, come corollario della libertà e dei diritti sindacali e come espressione, per altro verso, della libertà di manifestazione del pensiero. Mi pare, per conseguenza che, nei negozi pattuiti tra singolo lavoratore e direzione aziendale, la delega possa valere come consenso scritto, restando subordinata la legittimità del trattamento alla previa autorizzazione del Garante. Ma non è da escludere che l'autorità di garanzia, nella sua attività di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di adempimento dei titolari di banche dati, elabori modelli semplificati ad uso delle aziende per ottenere autorizzazioni al trattamento di determinate categorie di informazioni: in questo caso potranno essere previste forme esplicite di consenso informato, ovvero formule sottoscritte dal lavoratore da cui risulti la consapevolezza di fornire un dato sensibile la cui conoscenza è suscettibile di determinate conseguenze e sottoposto a particolare protezione. O che, con esplicito e ristretto riferimento al problema delle deleghe sindacali, immagini meccanismi per una loro gestione esclusivamente sindacale, superando il problema del difficile coordinamento delle disposizioni contenute negli artt. 12 e 22 della legge.

Una soluzione generalizzata di questo problema si impone specialmente perché le perplessità applicative più pesanti riguardano le ipotesi in cui l'obbligo datoriale di provvedere alle trattenute derivi da clausole di contratti collettivi applicati in azienda: è qui più difficile considerare il singolo lavoratore direttamente parte del contratto, ancorché in certi casi l'iscrizione al sindacato possa essere utilizzata per la configurazione di un rapporto contrattuale a struttura complessa in cui l'organizzazione sia parte stipulante in rappresentanza degli iscritti.

Ulteriori problemi si porrebbero, comunque, con riguardo alle clausole prevedenti quote di servizio o contrattuali da trattenere sulle retribuzioni di tutti i lavoratori anche non iscritti alle organizzazioni stipulanti.

E d'altro canto, come si è più volte rilevato, l'espressa salvezza delle disposizioni dello Statuto dei lavoratori, contenuta nell'art. 43 della Legge n. 675/1996, senza limiti di compatibilità con la nuova normativa sembra voler sottolineare la sopravvissuta importanza e delicatezza del particolare regime di segretezza cui la Legge n. 300/1970 sottopone le informazioni pericolose sotto il profilo discriminatorio, ancorché non si possa identificare semplicisticamente la pura registrazione di informazioni comunicate dagli interessati con la fattispecie indagatoria di cui all'art. 8 (sul dialogo diretto tra lavoratore e dipendenti, cfr. Douglas Scotti, 1992, p. 192). Ma si è già rilevata la pericolosità intrinseca a qualsiasi

ulteriore utilizzazione dei dati sulla sindacalizzazione, quand'anche non siano più nominalmente identificati i lavoratori interessati (*supra*, paragrafo 4.2).

La razionalizzazione normativa si impone, dunque, ed è auspicabile, soprattutto, che essa si accompagni o sia preceduta da una fase di ripensamento ed anzi di creatività contrattuale da parte degli stessi sindacati.

Per poter pienamente corrispondere agli obiettivi di segretezza imposti dallo Statuto, confermati dagli impegni sovranazionali al riguardo, appare necessario uno sforzo che raccolga anche la sfida delle contestazioni leghiste: il percorso più persuasivo, da questo punto di vista, sembra condurre all'eliminazione di quei meccanismi semiautomatici per il finanziamento dei sindacati stipulanti i contratti collettivi che hanno finora consentito il prelievo delle quote contratto nei confronti di tutti i lavoratori, iscritti e non iscritti.

Malgrado la loro modesta incidenza sulle paghe, sarebbe opportuno, quanto meno, prevedere per esse forme di autorizzazione preventiva da parte dei singoli, ricalcando i meccanismi generalmente adottati per il prelievo delle quote associative e in ogni caso eliminando i meccanismi che svalutano l'esplicita espressione del consenso preventivo dei singoli lavoratori oppure che rendono difficile o ritardano la manifestazione di dissenso o di disdetta.

Le stesse parti collettive dovrebbero farsi carico — oltretutto di immaginare i sistemi più agili e democratici per il sostegno economico delle organizzazioni — di individuare meccanismi sicuri, trasparenti e corretti per la gestione dei dati sulla sindacalizzazione: sia nell'ipotesi che sia il datore di lavoro a gestirne la raccolta e l'archiviazione, sia in quella che essa venga affidata ai sindacati, perché la loro utilizzazione a fini di rappresaglia non può essere esclusa anche in tale ipotesi.

Per ogni tipo di ritenuta, comunque, il sistema più adeguato a garantire la segretezza sembra forse il più superato nel panorama pre-statutario sopra delineato, ovvero quello dell'assegno circolare in busta paga, da versarsi direttamente nelle "cassette" di ciascuna organizzazione, che potrebbe essere riproposto in forme tecnicamente aggiornate.

La dottrina più sensibile al mantenimento di sistemi di finanziamento fluidi delle organizzazioni sindacali (Alleva, 1994, p. 544) ha riepilogato le questioni implicate dalla diversa configurazione giuridica dei versamenti effettuati ai sensi del vecchio art. 26 dello Statuto, prendendo posizione per la scelta di vedervi una cessione di credito ai sensi dell'art. 1260 cod. civ. e suggerendo, come soluzione all'abrogazione referendaria, l'invio ai rispettivi datori di lavoro da parte dei dipendenti iscritti di lettere *standard* di cessione parziale dei crediti retributivi futuri, per poter autorizzare legittimi e regolari versamenti periodici alle loro organizzazioni.

È azzardato, comunque, anticipare previsioni sul funzionamento della Legge 31 dicembre 1996 n. 675, posto che molte disposizioni ancora devono essere emanate a suo completamento e che solo dopo un certo periodo di applicazione potrà verificarsi se la capacità inventiva dell'autorità di garanzia e delle organizzazioni sindacali riusciranno ad evitare un ingorgo di notifiche che potrebbe neutralizzare l'effettiva protezione dei dati personali del lavoratore subordinato.

## Bibliografia

**Ales** (1995), *Diritti sindacali in azienda e sostegno legislativo: il referendum abrogativo dell'art. 26, Stat. lav.*, (nota a C. cost. 12 gennaio 1995, n. 13), in *DL*, II, p. 22.

**Alleva** (1994), *Quesiti referendari e proposte di innovazione legislativa*, in *RGL*, I, p. 357.

**Bellavista** (1997), *La direttiva sulla protezione dei dati personali: profili giuslavoristici*, in *DRI*, pp. 115-130.

**Bellavista, Casotti, Gheido** (1997), *675: privacy e tutela dei dati del personale*, in *DPL*, inserto n. 27.

**Benedetti** (1997), *Novità per il trattamento dei dati personali*, in *DPL*, p. 1517.

**Branca Gio.** (1968), *Osservazioni sulla riscossione dei*

*contributi sindacali nell'esperienza sindacale italiana attuale*, in *DL*, I, p. 287.

**Burrigato** (1990), *Il diritto del sindacato alla riscossione dei contributi tramite ritenuta: prospettiva legale o negoziale e privilegio ex art. 2751-bis n. 1 cod. civ.*, in *RGL*, II, p. 131.

**Castelvetri** (1979), *Le relazioni industriali bipolari: la contrattazione collettiva*, in Peschiera, (a cura di), *Sindacato industria e stato negli anni del centrismo*, vol. II\*\*, pp. 256-339.

**Castelvetri** (1992), *Le indagini motivazionali nelle strategie aziendali e nello statuto dei lavoratori*, in P. Ichino (a cura di), *Strategie di comunicazione e statuto dei lavoratori*, Milano.

**Diritto del lavoro  
e tutela della privacy**  
Laura Castelvetti

**Bibliografia**

- Cipressi** (1971), *I contributi sindacali*, in *RDC*, I, p. 52.
- Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia** (1962), *Atti*, vol. VI, *Il funzionamento delle commissioni interne*, Roma.
- Dell'Olio** (1975), *Art. 26*, in *Commentario dello Statuto dei lavoratori* diretto da U. Prosperetti, Milano, p. 813.
- Dell'Olio** (1995), *Contributi sindacali: ammissione ed affetti del referendum, prospettive di innovazione*, (nota a C. cost. 12 gennaio 1995, n. 13), in *CCost.*, p. 1114.
- Douglas Scotti** (1992), *Il dialogo diretto tra l'azienda e il singolo lavoratore*, in P. Ichino (a cura di), *Strategie di comunicazione e statuto dei lavoratori*, Milano.
- Douglas Scotti** (1993), *Alcune osservazioni in merito alla tutela del lavoratore subordinato di fronte al trattamento informatico dei dati personali*, in *DRI*, n. 1, p. 231 e ss.
- Douglas Scotti** (1994), *Tecniche di selezione del personale e indagini sulle opinioni dei lavoratori in un progetto di Qualità Totale. Spunti critici*, in *DRI*, n. 1, p. 47 e ss.
- Fabrizi** (1995), *Questioni di ammissibilità e finalità del referendum abrogativo di alcune norme sul finanziamento del sindacato*, (nota a C. cost. 12 gennaio 1995, n. 13), in *RGL*, II, p. 53.
- Fezzi** (1995), *Inutilità e irrilevanza del referendum sull'art. 26 S.l. in materia di versamento dei contributi sindacali, anche in favore di sindacati non stipulanti*, in *D & L*, p. 775.
- Giugni** (1964), *L'evoluzione della contrattazione collettiva nelle industrie siderurgica e mineraria*, Milano.
- Guidotti** (1962), *c) Contributi sindacali*, voce in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, p. 273.
- Ichino** (1979), *Diritto alla riservatezza e diritto al segreto nel rapporto di lavoro. La disciplina giuridica della circolazione delle informazioni nell'impresa*, Milano.
- Inglese** (1995), *Brevi osservazioni sul quesito referendario in materia di contributi sindacali*, (nota a C. cost. 12 gennaio 1995, n. 13), in *MGL*, p. 11.
- Lambertucci** (1995), *La riscossione dei contributi sindacali dopo il referendum: problemi aperti*, in *DPL*, inserto n. 40.
- Lambertucci** (1996a), *I contributi sindacali dopo il referendum*, in *Quaderni di ADL*, ordinati da M. Persiani, *Rappresentanze e contributi sindacali dopo il referendum* (a cura di A. Maresca, G. Santoro Passarelli, L. Zoppi), p. 65.
- Lambertucci** (1996b), *La riscossione dei contributi sindacali negli orientamenti giurisprudenziali*, in *FI*, I, c. 757.
- Mazzone** (1992), *Sindacato e tabù: ovvero democrazia e finanziamento dei sindacati*, in *D & L*, p. 53.
- Papaleoni** (1982), *I contributi sindacali: profili teorici e applicativi*, in *GC*, I, p. 835.
- Romei** (1989), *Contributi sindacali e privilegio dei crediti di lavoro*, in *GC*, I, p. 1855.
- Santoro Passarelli G.**, (1979), *Art. 26*, in *Lo statuto dei lavoratori*, *Commentario* diretto da G. Giugni, Milano, p. 425.
- Spano** (1963), *Libertà ed autosufficienza economica dei sindacati*, in *RDL*, I, p. 135.
- Zoli** (1987), *Questioni in tema di contributi sindacali*, in *GC*, II, pp. 353-377.

# La contrattazione collettiva

## « al ribasso »

*Giulia Moretti*

Sommario

**1.** Introduzione: una produzione contrattuale “alternativa”. **2.** I contenuti dei contratti. **2.1.** Campo di applicazione e classificazione del personale. **2.2.** Orario di lavoro, riposi festivi, giornalieri e annuali. **2.3.** Trattamento retributivo e previdenziale. **2.4.** Ambiente di lavoro. **2.5.** Sospensione del rapporto di lavoro. **2.6.** Estinzione del rapporto di lavoro. **2.7.** Diritti e trattenute sindacali. **2.8.** Rapporti speciali di lavoro.

### **1. Introduzione: una produzione contrattuale “alternativa”.**

Dagli inizi degli anni Novanta si è assistito alla stipulazione, in diversi settori, di contratti collettivi siglati da associazioni sindacali “alternative” rispetto ai sindacati confederali tradizionalmente dominanti nel nostro sistema di relazioni industriali e alla conseguente applicazione, per la stessa categoria, di più contratti collettivi nazionali di lavoro.

Tali contratti, già oggetto di un acceso dibattito sindacale e di qualche primo intervento della magistratura (1), definiti con toni critici “contratti pirata” o “contratti al ribasso”, sono applicati alle piccole e piccolissime imprese operanti nei settori del turismo, del commercio, del conto-terzismo, della panificazione nonché delle radio e televisioni private.

Anche la dottrina ha recentemente dato risalto al fenomeno (si vedano Lassandari A., 1997a; Lassandari A., 1997b e Gottardi D., 1997) affrontando in particolare alcune problematiche quali la verifica di applicabilità della fattispecie sindacale in capo a queste associazioni, il grado di rappresentatività effettiva delle stesse, il rispetto dei principi di libertà sindacale individuale (la violazione dell’art. 15, lettera a) della Legge n. 300/1970 è stata ravvisata in una clausola del contratto UciCT-Cisal con cui si prevedeva come condizione per l’assunzione la automatica delega sindacale alla Cisal-Fenasalc) e di sufficienza della retribuzione (poiché la totalità dei contratti “al ribasso” comporta appunto la corresponsione di livelli minimi retributivi inferiori a quelli fissati dai contratti collettivi stipulati da CGIL, CISL e UIL).

Considerando l’attualità e la vivacità del dibattito suscitato dal diffondersi dei contratti in argomento, con il presente contributo, di natura prettamente informativa, si intende fornire un’analisi contenutistica di alcuni di questi accordi e, in particolare, dei seguenti (2):

- 1) Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti *delle aziende esercenti lavorazioni a façon* stipulato da ANILF, UCICT, UNAPI, ANCL, CISAL, FAILTS e FEDER-CALZATURIERI, in vigore fino al 31 luglio 2000;
- 2) Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti delle *aziende di panificazione*

note

(1) In particolare si vedano le sentenze n. 80/1995 e n. 330/1997 della Pretura di Rimini a quanto consta inedite: la prima è stata commentata e solo parzialmente riportata in Lassandari A., 1997b, pp. 9-10 e la seconda è stata ottenuta grazie alla gentile collaborazione del Dott. Guglielmi, Segretario Regionale Filcams - CGIL Regionale dell’Emilia Romagna, che si intende qui ringraziare.

(2) I contratti oggetto di questa analisi sono stati reperiti grazie alla collaborazione del Dott. Guglielmi.

**La contrattazione collettiva « al ribasso »**  
Giulia Moretti

stipulato il 2 giugno 1995 da UCICT, UNCI, ANCL, CISAL e FENASALC, in vigore fino al 31 maggio 1999;

3) Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti delle *aziende del settore terziario - servizi* stipulato il 2 giugno 1995 da UCICT, UNCI, ANCL, CISAL e FENASALC, in vigore fino al 31 maggio 1999;

4) Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti del settore *radio e televisioni private* stipulato il 2 giugno 1995 da UCICT, UNCI, ANTI, ANCL, CISAL e FENASALC, in vigore fino al 31 maggio 1999;

5) Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti delle *aziende commerciali (imprese minori)* stipulato il 2 giugno 1995 da UCICT, UNCI, ANCL, CISAL e FENASALC, in vigore fino al 28 febbraio 1999;

6) Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti *delle aziende del settore turismo (imprese minori)* stipulato il 6 aprile 1995 da UCICT, ANCL, CISAL e FENASALC, in vigore fino al 30 marzo 1999;

7) Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti delle *aziende del settore turismo* stipulato il 28 maggio 1992 da UCICT, CISAL e FENASALC - 2<sup>a</sup> edizione (3), in vigore fino al 31 maggio 1995 (edizione intervenuta nel corso dell'anno 1994);

8) Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti delle *aziende del settore turismo* stipulato il 28 maggio 1992 da UCICT, CISAL e FENASALC - 1<sup>a</sup> edizione, in vigore fino al 31 maggio 1995.

---

## 2. I contenuti dei contratti.

---

La quasi totalità delle clausole contrattuali è di identico contenuto letterale per tutti i testi analizzati, indipendentemente dal settore di appartenenza; dato, questo, che stupisce in considerazione delle diverse caratteristiche economiche dei settori considerati (dalle aziende tessili esercenti lavorazioni a façon alle televisioni private, dal turismo alla panificazione, etc.) e che viene generalmente indicato come emblematico di una produzione contrattuale povera e semplicistica (Gottardi D., 1997, p. 23 e Lassandari A., 1997a, p. 272), invero poco aderente alle esigenze specifiche dei soggetti cui si riferisce rispetto a quella proposta dalle sigle sindacali tradizionali. Tale fenomeno, però, si può forse giustificare in virtù della comune, piccola dimensione delle imprese destinatarie dei contratti (imprese che occupano fino a otto dipendenti) che potrebbe renderne simili (perlomeno) le esigenze, le problematiche e le strutture organizzative, in una visione più microeconomica (aziendale) che macroeconomica (settoriale).

Proprio per la sostanziale assonanza fra i diversi contratti analizzati, la valutazione è stata condotta considerando in particolare il contratto del settore turismo (quantitativamente più ricco di clausole) ed evidenziando, di volta in volta in base alla specificità della materia trattata, le differenze e le integrazioni riscontrate rispetto alle stesse clausole in contratti stipulati per altri settori.

---

### 2.1. Campo di applicazione e classificazione del personale.

---

L'applicazione dei contratti è estesa ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato e a termine posti in essere nelle aziende appartenenti ai settori di riferimento che occupino fino a otto dipendenti (nel contratto stipulato nel 1992 il numero massimo di occupati era ristretto a cinque), nonché alle imprese che superano il numero di otto dipendenti per un periodo massimo di sei mesi.

Ecezioni rispetto a questo limite si trovano nel contratto per i dipendenti delle imprese esercenti lavorazioni a fasce viene applicato indifferentemente a tutte le « piccole e medie imprese, società cooperative e loro consorzi » e nel contratto stipulato per le imprese

note

---

(3) La riedizione del contratto stipulato nel 1992, peraltro intervenuta quando ormai il contratto era giunto a scadenza, si è resa necessaria in virtù dei numerosi e sostanziali emendamenti apportati da accordi integrativi (come per esempio l'accordo depositato all'Ufficio di collocamento di Rimini nel maggio del 1993 relativo al numero massimo di dipendenti occupati, quello distribuito all'inizio della stagione turistica nell'estate del 1993 e l'accordo depositato al CNEL relativi all'orario di lavoro), succedutisi anche in conseguenza di alcuni ricorsi legali diretti a verificare la legittimità di tali contratti.

turistiche in cui si precisa che la soglia numerica di otto dipendenti « non si applica a tutte le aziende a carattere stagionale ».

Nei contratti riferiti al settore turismo (edizione del 1995) e alle imprese commerciali viene inoltre indicato che nel computo dei dipendenti ai fini dell'applicazione del contratto non devono essere compresi i lavoratori assunti a tempo determinato, i lavoratori inabili, i lavoratori tossicodipendenti, i lavoratori in contratto di formazione e lavoro per tutta la durata della formazione e, in caso di conferma, per ulteriori due anni, gli apprendisti per tutta la durata dell'apprendistato e per ulteriori due anni dalla qualificazione, mentre i lavoratori a tempo parziale devono essere computati « proporzionalmente all'orario di lavoro effettivamente svolto ». In tutti gli altri contratti, invece, nulla è precisato a tale proposito. Va notato che il contratto del 1995 per il settore turismo si applica anche alle « imprese interinali costituite secondo le normative di legge ».

Nel Titolo II, comune a tutti i contratti, è indicata la classificazione del personale. L'individuazione dei livelli professionali viene mantenuta invariata in occasione dei rinnovi contrattuali (l'unica differenza risiede nel fatto che, nella prima versione, la specificazione delle qualifiche rientranti nei diversi livelli appariva in un allegato e non nello stesso Titolo II). I livelli determinati dai contratti sono in genere cinque e sono caratterizzati dalla stessa descrizione generale: cambia esclusivamente l'elenco specifico delle qualifiche, ovviamente diverse da settore a settore, che segue la descrizione. Nei contratti applicati alle aziende del terziario-servizi, alle televisioni private e alle lavorazioni a façon viene inserita, oltre ai cinque livelli impiegatizi e operai, anche la figura del quadro, ai sensi della Legge 13 maggio 1985 n. 190. In particolare il contratto per la radio e le televisioni private prevede due diverse figure di quadro, peraltro individuate solo come "quadri A" e "quadri B" e non meglio specificate. Va inoltre osservato che nel contratto per i dipendenti delle imprese esercenti lavorazioni a façon l'inserimento dei quadri, che nel Titolo II costituiscono il primo livello, fa sì che, in totale, la scala classificatoria si sviluppi su sei livelli di inquadramento. Ciò nonostante, nella parte relativa al trattamento economico, la scomposizione in quote retributive si riferisce a soli cinque livelli, con evidente contraddizione. Sempre a proposito della classificazione del personale in tale contratto, è già stato rimarcato un probabile "involontario *lapsus*" nel riferimento alla Legge n. 903/1977 quale norma sussidiaria per l'individuazione del lavoratori appartenenti al livello di inquadramento più basso (Gottardi D., 1997).

## 2.2. Orario di lavoro, riposi festivi, giornalieri e annuali.

### *Orario di lavoro.*

La durata di lavoro normale effettivo per la generalità delle aziende è fissata in 40 ore settimanali (4). L'orario di lavoro deve essere distribuito su cinque o sei giornate lavorative e non può essere suddiviso in più di tre frazioni o turni nell'arco della giornata; nel testo del contratto previgente relativo alle aziende turistiche erano fissate cinque giornate lavorative e mezza, fatta eccezione per i dipendenti di aziende balneari e di quelle aziende regolate da un accordo aggiuntivo per i quali erano previste sia una distribuzione dell'orario di lavoro su sei giornate, sia la possibilità di suddividere l'orario in due sole frazioni.

Tutti i contratti stipulati nel 1995 introducono forme di flessibilità dell'orario o della modalità di svolgimento della prestazione. Viene ammessa una estensione dell'orario complessivo di lavoro annuale da 2080 ore a 2200 ore, con la possibilità di redistribuirlo durante l'anno. Tali ore di lavoro aggiuntive potranno essere recuperate nei periodi di minor lavoro o retribuite con una maggiorazione del 10%. Inoltre il lavoratore può concordare con il datore di lavoro la possibilità di determinare il momento iniziale e terminale della propria prestazione entro una certa fascia oraria (*flex time*) o l'opportunità di condividere con uno o più colleghi lo svolgimento del lavoro, fissando liberamente il rispettivo tempo di lavoro (*job sharing*).

(4) Nei contratti stipulati nel 1995, ai sensi dell'articolo 3, R.D.L. 15 marzo 1923, n. 692, è definito lavoro effettivo « ogni lavoro che richieda un'applicazione assidua e continuativa », sono escluse, pertanto, le occupazioni che richiedono per loro natura « un lavoro discontinuo o di semplice attesa o custodia » e le « le soste durante il lavoro superiori a quindici minuti ».

Il contratto del 1992 per il settore turismo prevedeva per i lavoratori con mansioni discontinue o di semplice attesa un orario di lavoro di 45 ore settimanali; questa clausola è stata eliminata già in occasione della riedizione dello stesso contratto e la regolazione dell'orario di lavoro per questi dipendenti è ora rimandata alle leggi vigenti.

**La contrattazione collettiva « al ribasso »**  
Giulia Moretti

Per le aziende operanti nel settore del turismo, l'orario di lavoro dei fanciulli fino a quindici anni e delle donne di qualsiasi età non poteva « durare senza interruzione per più di cinque ore e mezza » fino alla riedizione contrattuale del 1994, in cui si è fatto riferimento unicamente al lavoro dei fanciulli (e non più a quello delle donne) e in cui si ammette un periodo massimo di lavoro ininterrotto di quattro ore e mezza. La stessa regolazione viene operata in tutti i contratti stipulati nel 1995.

Il tempo di interruzione della prestazione per la consumazione dei pasti, che nel contratto stipulato nel 1992 era « compresa tra un minimo di mezz'ora e un massimo di un'ora », è ora estesa ad un intervallo di due ore.

*Lavoro domenicale, festivo, notturno.*

Nella recente contrattazione (5) è stato inserito, in tutti i settori analizzati, il Titolo VI, dedicato alla regolazione del lavoro domenicale, festivo e notturno per cui « Le ore di lavoro ordinario svolte nella giornata di domenica saranno retribuite con una maggiorazione del 3 per cento (...) Il lavoro svolto nelle giornate festive (...) sarà retribuito con una maggiorazione del 15 per cento (...) Il lavoro ordinario prestato occasionalmente nelle ore notturne viene maggiorato della percentuale del 10 per cento ».

*Lavoro straordinario.*

È considerato lavoro straordinario quello svolto oltre l'orario normale giornaliero e le 48 ore settimanali. Le maggiorazioni da operare sulla retribuzione relativamente al lavoro straordinario sono variate nel tempo e non sono omogenee per tutti i settori.

Nel contratto applicato alle aziende operanti nel settore del turismo, in occasione del rinnovo contrattuale tutte le aliquote sono state maggiorate rispetto a quelle fissate nel contratto stipulato nel 1992 (ad eccezione di quella relativa al lavoro straordinario eccedente l'orario contrattuale, ma limitato entro le 48 ore settimanali, che si è mantenuta costante al 15%) e precisamente:

- dal 20 per cento al 25 per cento per le prestazioni di lavoro eccedenti le 48 ore settimanali;
- dal 20 per cento al 35 per cento per il lavoro straordinario diurno festivo;
- dal 30 per cento al 35 per cento per il lavoro straordinario notturno;
- dal 40 per cento al 45 per cento per il lavoro straordinario notturno festivo.

Inoltre nel contratto stipulato nel 1995 viene precisato che tali disposizioni non riguardano i « lavoratori ai quali non si applica l'orario discontinuo o di semplice attesa o custodia » e che « le percentuali (...) non sono cumulabili nel senso che la maggiore assorbe la minore ». Nei contratti applicati alle radio e televisioni private e alle imprese esercenti lavorazioni a façon sono state introdotte percentuali ridotte del 5 per cento rispetto a quelle relative al settore turismo sia per il lavoro straordinario diurno festivo, sia per il lavoro straordinario notturno che per quello straordinario notturno festivo.

*Riposo settimanale, festività, ferie.*

Per la regolazione del riposo settimanale i contratti collettivi rimandano alle norme vigenti in materia, in particolare a quelle riguardanti « le attività stagionali e quelle di pubblica utilità; i lavori di manutenzione; pulizia e riparazione impianti; la vigilanza nelle aziende e degli impianti; la compilazione dell'inventario annuale; le aziende esercenti la vendita al minuto o in genere attività rivolte a soddisfare bisogni del pubblico ».

Nel Titolo VIII vengono elencate le festività nazionali e infrasettimanali da considerarsi come giornate festive per cui è prevista l'interruzione dell'esecuzione del lavoro.

Le ferie annuali sono fissate nella misura di quattro settimane di calendario e non possono essere frazionate in più di tre periodi. È inoltre disposto che « compatibilmente con le esigenze dell'azienda e quelle dei lavoratori è in facoltà del datore di lavoro di stabilire un periodo di ferie pari a due settimane nei periodi di minor afflusso della clientela (6) ». Durante il periodo di ferie spetta al lavoratore la retribuzione "di fatto" cioè « la somma

**note**

(5) Già nella 2<sup>a</sup> edizione del CCNL relativo al settore turismo, e in vigore fino al 31 maggio 1995, venivano introdotte, nel Titolo V dedicato alla regolazione dell'orario di lavoro, una maggiorazione del 3% nella retribuzione del lavoro domenicale e una maggiorazione limitata al 5% per la retribuzione del lavoro notturno, mentre nulla era detto in attinenza al lavoro festivo.

(6) Nel contratto applicato alle radio e televisioni private si fa invece riferimento ai « periodi di minore produzione ».

percepita dal lavoratore comprensiva di paga base nazionale, eventuali scatti di anzianità ed eventuali superminimi individuali » (7).

#### *Congedo matrimoniale.*

Il congedo matrimoniale, concesso ai lavoratori non in prova in occasione del loro matrimonio (che dovrà essere documentato entro 30 giorni tramite la presentazione di un certificato) ha una durata di 15 giorni consecutivi di calendario ad eccezione dei dipendenti delle aziende esercenti lavorazione a fasi quali spettano 14 giorni consecutivi di congedo. In tale periodo « per gli impiegati decorrerà la normale retribuzione mensile, l'operaio e l'apprendista hanno diritto al pagamento di ore 80 di normale retribuzione ».

### 2.3. Trattamento retributivo e previdenziale.

#### *Retribuzione a tempo.*

Gli elementi che costituiscono la retribuzione del lavoratore sono:

a) la paga base nazionale specificata in apposito allegato e costituita dai minimi tabellari e dalla "contingenza". Gli importi retributivi distinti per livelli di inquadramento e per settore in vigore nel 1996 si possono così schematizzare:

Livelli	Turismo, panificazione, aziende commerciali e aziende del terziario		Aziende esercenti lavorazioni a façon	Radio	Televisioni
	Min. Tab.	Paga base	Paga base	Paga base	Paga base
I livello	980.017	1.991.156	1.619.000	2.002.440	1.820.400
II livello	874.201	1.874.361	1.409.000	1.835.570	1.668.700
III livello	663.296	1.658.322	1.200.000	1.714.210	1.554.925
minori di 18	634.613	1.551.024	1.150.000	/	/
IV livello	592.885	1.583.503	1.080.000	1.592.850	1.486.660
minori di 18	552.251	1.460.763	1.010.000	/	/
V livello	531.756	1.517.801	1.005.000	1.517.000	1.450.000
minori di 18	491.194	1.395.760	980.000	/	/

b) terzi elementi (oltre ai minimi tabellari e alla contingenza) nazionali o provinciali ove esistenti;

c) eventuali scatti di anzianità (« l'anzianità di servizio decorre dal giorno dell'assunzione nell'azienda (...) gli aumenti periodici triennali sono pari al 3 per cento della paga base nazionale »);

d) altri elementi derivanti dalla contrattazione provinciale.

Nei contratti in cui è prevista la figura del quadro è riconosciuta a tali lavoratori una indennità di funzione « in considerazione dell'importanza e delle responsabilità » connesse a tale ruolo nonché « alle modalità di svolgimento della prestazione ». Tale indennità è fissata nella somma di 80.000 mensili per i quadri A e 60.000 mensili per i quadri B nel contratto delle radio e televisioni, nonché di 60.000 mensili nel contratto per i façonisti.

Solo nel contratto collettivo applicato alle imprese di panificazione si aggiunge che « nel caso di corresponsione di retribuzione in natura, vitto e/o alloggio, i contratti integrativi provinciali prevederanno i singoli valori di computo ».

#### *Retribuzione a cottimo o a provvigione.*

Accanto al sistema di retribuzione a tempo, il contratto collettivo per i dipendenti delle aziende esercenti lavorazioni a façon prevede la possibilità di applicare un sistema di retribuzione a cottimo. Il lavoro a cottimo sia collettivo che individuale (Titolo XVII), è ammesso « allo scopo di conseguire l'incremento della produzione ». Per quanto riguarda le tariffe di cottimo, queste « devono essere fissate dall'azienda in modo da garantire all'operaio di normale capacità e operosità il conseguimento di un utile di cottimo non inferiore del 5 per cento del minimo di paga base nazionale ».

note

(7) Fatta eccezione per i contratti applicati alle imprese esercenti lavorazioni a façon e alle radio e televisioni private, in tutti gli altri contratti analizzati si specifica che per il « lavoratore retribuito in tutto o in parte con le provvigioni, il datore corrisponderà, durante il periodo di ferie, una quota pari alla media delle provvigioni percepite dallo stesso negli ultimi dodici mesi o nel minore periodo di servizio prestato ».

**La contrattazione collettiva « al ribasso »**  
Giulia Moretti

Per i dipendenti delle radio e televisioni private nonché delle imprese commerciali, la retribuzione può invece essere « parzialmente o totalmente a provvigioni (...) e con tale sistema dovrà essere assicurata al personale la possibilità di una media mensile che sia superiore almeno del 5% alla paga base nazionale del presente contratto », si asserisce poi esplicitamente che qualora non si raggiungesse tale cifra dovrà essere mensilmente effettuato il versamento di un somma pari a tale ammontare.

Anche nel settore turismo è ammessa la retribuzione a “percentuale di servizio” per il personale tavoleggiante. Tale percentuale si applica « sull’importo netto dei conti riguardanti le sole consumazioni (...) dovrà essere corrisposta entro il limite minimo del 10% e massimo del 20 per cento ». Non è neppure prevista, in questo caso, l’erogazione di una retribuzione minima garantita, con evidente violazione dell’art. 36 della Costituzione.

#### *Gratifica natalizia.*

In tutti i settori considerati viene corrisposta ai dipendenti una gratifica in occasione delle feste natalizie pari ad una mensilità di normale retribuzione.

#### *Cassa Assistenza Previdenza e trattamento di fine rapporto.*

Mensilmente le aziende sono tenute a versare alla Cassa Assistenza Previdenza un contributo calcolato sulla paga base nazionale per tutti i dipendenti, compresi gli apprendisti e i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro (8) al fine di costituire un fondo integrativo di previdenza per imprenditori e lavoratori.

È inoltre dovuto, alla stessa Cassa, un contributo percentuale variabile calcolato sulla paga base nazionale come fondo per le prestazioni integrative di malattia, infortuni e altre forme di assistenza.

Sono previsti limiti percentuali diversificati e specificazioni differenziate da settore a settore, in particolare:

a) per le imprese operanti nel settore turismo, per le imprese di panificazione, le imprese commerciali e quelle del settore terziario-servizi è fissata una percentuale del 10% per la costituzione del fondo integrativo di previdenza ed è stabilito che la percentuale di contribuzione per malattie e infortuni sia compresa fra un minimo dello 0,50% e un massimo dell’8% (9);

b) per le radio e televisioni private il contributo al fondo di previdenza è limitato al 3% della paga base nazionale, ma viene stabilito che a tale fondo debba essere annualmente accantonata una somma, per ogni dipendente, pari al 20% del trattamento di fine rapporto maturato nell’anno antecedente. La contribuzione per malattia e infortuni viene calcolata in una percentuale compresa fra l’1% e l’8%, anche se in un allegato è precisato che nel primo periodo il suddetto contributo ammonterà al 2% della paga base;

c) per le imprese operanti nel settore terziario-servizi e per le radio e televisioni private è inoltre stabilito che « il datore di lavoro deve versare la somma di 400.000 a titolo costitutivo (*una tantum*) per l’assistenza sanitaria integrativa dei quadri » e ancora che « annualmente il datore deve versare la somma di L. 200.000 per ogni dipendente della categoria quadro »;

d) le imprese esercenti lavorazione a fasono tenute a versare alla Cassa « 25.000 mensili per tutti i dipendenti occupati nel mese (...) di tale importo 10.000 sono a carico del lavoratore, per la quota contrattuale »; nulla è detto a proposito del fondo integrativo infortuni e, a differenza delle imprese di cui al punto c), la quota *una tantum* per assistenza sanitaria ai Quadri è limitata a L. 200.000.

Tutti i contratti stabiliscono inoltre che sia i lavoratori, sia i datori di lavoro dovranno corrispondere una somma pari al 2% della paga base nazionale alle Organizzazioni firmatarie del contratto, a titolo di « quota di assistenza contrattuale » (10) e che, in caso di licenziamento o dimissioni del lavoratore dipendente, la Cassa Assistenza Previdenza

#### note

(8) Nella prima edizione del contratto per i lavoratori dipendenti operanti nel settore turismo veniva anche precisato che detta percentuale doveva essere calcolata anche « sull’utile di cottimo, sui premi e sulla percentuale di servizio ».

(9) Nella prima edizione del contratto in vigore dal 1992 tale intervallo era compreso fra l’1% e l’8% e, anche nella seconda edizione dello stesso contratto del 1992, veniva stabilito che i 2/3 di tale importo fossero a carico dei datori di lavoro.

(10) Il contratto applicato alle radio e televisioni private precisa che la quota di servizio sindacale sia dovuta in parti uguali dal datore di lavoro e dal lavoratore, mentre l’edizione del 1992 del contratto per il settore turismo stabiliva che la stessa quota fosse « da ripartire al 50% tra le Organizzazioni datoriali e dei lavoratori ».

corrisponderà il trattamento di fine rapporto ai sensi della Legge n. 297/1982, purché gli importi relativi siano stati annualmente versati entro il 10 marzo di ogni anno.

**La contrattazione  
collettiva « al ribasso »**  
Giulia Moretti

---

#### 2.4. Ambiente di lavoro.

---

La trattazione relativa alla « tutela della salute e della integrità fisica del lavoratore » si esplica in un articolato contrattuale analogo, per non dire coincidente, per tutti i settori di riferimento.

Da un lato le parti firmatarie si assumono il compito di « promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori » in applicazione delle norme nazionali e delle direttive comunitarie vigenti in materia. Dall'altro lato si prescrive che « ciascun lavoratore deve prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui possono ricadere gli effetti delle sue azioni od omissioni » e si elencano alcune prescrizioni cui devono attenersi i lavoratori e in particolare:

- l'osservazione delle istruzioni dei datori di lavoro ai fini della « protezione collettiva e individuale »;
- il corretto utilizzo di macchinari, mezzi di trasporto, utensili e sostanze;
- l'utilizzo dei dispositivi di protezione personale;
- la pronta e immediata segnalazione di situazioni di pericolo o di deperimento di mezzi e dispositivi;
- il divieto di compiere operazioni o manovre che esulano dalla loro competenza;
- l'obbligo di sottoporsi a controlli sanitari.

Viene inoltre fatto obbligo ai datori di lavoro di provvedere all'acquisto di speciali divise ove previsto dalla legge o di indumenti che « i lavoratori siano tenuti a indossare per ragioni di carattere igienico-sanitario », nonché di fornire gli attrezzi necessari all'esecuzione dei lavori.

---

#### 2.5. Sospensione del rapporto di lavoro.

---

##### *Malattia ed infortunio.*

In caso di malattia o infortunio, il lavoratore ha diritto al mantenimento del posto di lavoro « per assenza continuativa fino a un massimo di sei mesi (...) e per assenze, anche non continuative, fino ad un massimo di dodici mesi nel periodo di tre anni ». Qualora l'assenza si protragga oltre tali termini « è facoltà del datore di lavoro risolvere il rapporto di lavoro senza obbligo di preavviso ».

Durante il periodo di malattia il dipendente percepirà una somma pari all'80% della normale retribuzione mensile netta per un massimo di 180 giorni nell'anno solare. Una ulteriore specificazione si ha nel contratto per le imprese esercenti lavorazioni a façon in cui si stabilisce che i primi tre giorni di assenza vengono retribuiti nella percentuale del 60% nel caso in cui la malattia si protragga oltre ai venti giorni.

##### *Gravidanza e puerperio, servizio militare.*

Tutti i contratti si avvalgono di un esplicito rinvio alle leggi vigenti in materia per i « casi di gravidanza e puerperio » nonché per i « casi di chiamata alle armi ». Si specifica però che in caso « di periodi di servizio militare per ferma volontaria » il rapporto è da considerarsi risolto.

##### *Altri casi di sospensione.*

Il Titolo XII sancisce che « in caso di sospensione di lavoro per fatto indipendente dalla volontà del lavoratore, il lavoratore ha diritto alla normale retribuzione, per tutto il periodo della sospensione », tale norma però non si applica « nel caso di pubbliche calamità, eventi atmosferici straordinari, casi di forza maggiore o di scioperi ».

In tutti i contratti stipulati nel 1995 è stata inserita, nel titolo XII relativo alla sospensione del lavoro, la possibilità, previo accordo fra datore di lavoro e lavoratori, di effettuare « sospensioni dal servizio a rotazione, per un periodo mai superiore a dieci giorni », in caso di diminuzione del lavoro « constatata anche dai lavoratori ».

Va inoltre rilevato che anche in questo caso « non decorre alcuna retribuzione e non matura alcuna mensilità aggiuntiva ad esclusione del TFR ».

La contrattazione  
collettiva « al ribasso »  
Giulia Moretti

## 2.6. Estinzione del rapporto di lavoro.

Nei contratti analizzati non sono individuate, neppure a titolo esemplificativo, le cause di recesso unilaterale dal rapporto di lavoro per giustificato motivo oggettivo e soggettivo. Nel Titolo XVII, infatti, si asserisce semplicemente che « ciascuno dei contraenti può recedere dal contratto di lavoro a tempo indeterminato dando preavviso (...) » e che in caso di mancato adempimento di tale obbligo dovrà essere corrisposta alla controparte una indennità sostitutiva « pari all'importo della retribuzione di fatto per il periodo di mancato preavviso ». Vengono poi elencati i termini di preavviso applicabili sia ai datori di lavoro, sia ai lavoratori in virtù del livello di inquadramento e degli anni di servizio del lavoratore e viene precisato che in tale periodo possono essere concessi al lavoratore brevi permessi per la ricerca di una nuova occupazione.

Sono invece espressamente enumerate le ipotesi che costituiscono giusta causa di licenziamento e precisamente:

- « — il diverbio litigioso seguito da vie di fatto nell'interno dell'azienda;
- l'insubordinazione verso il datore di lavoro o superiori;
- appropriazione di beni aziendali o di terzi nel luogo di lavoro;
- danneggiamento volontario di beni aziendali o di terzi presso l'azienda;
- concorrenza con l'azienda in cui si presta la propria opera;
- esecuzione di lavori, senza permesso, nell'azienda sia per conto proprio che per terzi;
- falsificazione di documentazione aziendale;
- assenze non giustificate di oltre tre giornate consecutive o di cinque giornate nel biennio anche non consecutive;
- il rientro dopo l'assenza per malattia o per infortunio oltre il secondo giorno dalla data di guarigione ».

## 2.7. Diritti e trattenute sindacali.

Le parti non introducono nei contratti una normativa sindacale di carattere generale ma intendendo salvaguardare « la partecipazione dei lavoratori alla vita sindacale » concordano che « ciascun lavoratore potrà usufruire nel corso dell'anno di permessi sindacali retribuiti nei limiti di dieci ore ».

In base a deleghe individuali firmate dai singoli lavoratori, è onere del datore di lavoro operare, a titolo gratuito, le trattenute per contributi sindacali.

Inoltre « i datori di lavoro e i lavoratori verseranno (...) alle Organizzazioni Sindacali firmatarie (...) un contributo calcolato sulla paga base nazionale a titolo di quota di assistenza contrattuale (...) ».

## 2.8. Rapporti speciali di lavoro.

### *Lavoro in prova.*

Tutti i contratti collettivi analizzati ammettono la possibilità di prevedere, al momento della costituzione del rapporto di lavoro, un periodo di prova, durante il quale ciascuna delle parti può recedere senza obbligo di preavviso, « ma con diritto al trattamento di fine rapporto » (11). La durata massima del periodo di prova è commisurata ai livelli di inquadramento dei lavoratori e non può superare i seguenti limiti:

- 60 giorni di effettiva prestazione lavorativa (12) per i lavoratori del I livello;
- 45 giorni di effettiva prestazione lavorativa per i lavoratori del II e III livello;
- 30 giorni di effettiva prestazione lavorativa per i lavoratori del IV e V livello nonché per gli apprendisti.

note

(11) Nel contratto collettivo stipulato nel 1992 per le imprese turistiche veniva invece esplicitamente escluso il diritto alla corresponsione del trattamento di fine rapporto relativo al periodo effettivo di lavoro in caso di mancata conferma.

(12) Il contratto collettivo applicato alle imprese turistiche nel 1992 non faceva riferimento ai giorni lavorativi ma ai giorni "di calendario" e inoltre specificava che per lavoratori in prova la retribuzione non poteva essere inferiore al « minimo contrattuale stabilito per la qualifica attribuita al lavoratore stesso ».

*Lavoro a termine.*

Solo il contratto stipulato per le imprese turistiche contempla (già dalla seconda edizione del 1994) un intero titolo disciplinante le aziende di stagione e i contratti a termine.

Sono definite aziende “di stagione” quelle « che abbiano comunque un periodo di chiusura durante l’anno » e una « durata massima consecutiva di apertura dell’attività con dipendenti » non superiore a otto mesi (13).

In queste aziende è prevista la facoltà di costituire rapporti di lavoro « a termine fisso per la stagione ovvero a tempo determinato od a tempo indeterminato », i contratti di lavoro a termine possono essere prorogati « una sola volta e per un periodo massimo pari a quello iniziale (14) ».

Nell’articolo 35 del contratto stipulato nel 1995, con riferimento alla Legge n. 56/1987, vengono ammesse ulteriori ipotesi di assunzione a termine e in particolare:

- a) nei casi di « intensificazione temporanea dell’attività derivante da situazione straordinaria e non prevedibile »;
- b) in caso di « sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto di lavoro »;
- c) per « l’esecuzione di servizi definiti e predeterminati nel tempo cui non sia possibile far fronte con la propria normale forza lavoro » (15).

L’orario di lavoro per i lavoratori assunti a tempo determinato è di otto ore giornaliere per sei giorni alla settimana « da svolgere in base alle esigenze dell’azienda in riferimento ai periodi di maggiore intensità lavorativa » (16).

Viene inoltre ammessa « l’assunzione diretta di manodopera per l’esecuzione di speciali servizi di durata non superiore a un giorno per esigenze per le quali non sia possibile sopperire con il normale organico ».

Secondo le disponibilità aziendali è facoltà del datore di lavoro « provvedere alla somministrazione del vitto e alla fornitura dell’alloggio ai propri dipendenti »; la retribuzione in natura corrispondente « sarà determinata ed assoggettata agli Istituti di legge (...) », inoltre al dipendente che « non abbia usufruito del periodo feriale durante il rapporto di lavoro » sarà erogata l’indennità sostitutiva. Non è prevista la concessione il congedo matrimoniale.

*Apprendistato.*

Una definizione di apprendista (« lavoratore in età non inferiore a quindici anni e non superiore a venti (...) che venga assunto dall’azienda per conseguire, attraverso un addestramento pratico, la qualifica professionale ») compare unicamente nel contratto collettivo stipulato nel 1992 per i dipendenti delle imprese turistiche, i contratti in vigore dal 1995 si limitano a presentare una tabella che regola la durata e il trattamento retributivo relativo a questi lavoratori:

Periodo	Livello	Retribuzione
1° anno	4°	50% della paga base
2° anno	4°	60% della paga base
3° anno	4°	70% della paga base
4° anno	4°	80% della paga base
5° anno *	4°	90% della paga base
1° anno	3°	50% della paga base
2° anno	3°	60% della paga base
3° anno	3°	80% della paga base
4° anno *	3°	90% della paga base
1° anno	4° con corso riconosciuto	70% della paga base
1° anno	3° con corso riconosciuto	70% della paga base

\* solo per il contratto applicato alle imprese turistiche.

note

(13) Nella seconda edizione del contratto del 1992 non venivano in ogni caso considerate aziende stagionali le strutture alberghiere con « classificazione a stelle superiore a quattro e quelle considerate di lusso ».

(14) Nella versione precedente del contratto era invece posto un limite massimo di sei mesi in caso di proroga nella durata del rapporto.

(15) Nelle ipotesi a) e c) sono apposti dei limiti numerici all’assunzione a tempo determinato: possono essere assunti al massimo tre lavoratori a termine se l’azienda occupa da zero a quattro dipendenti a tempo indeterminato o sei lavoratori a termine se l’impresa occupa cinque o sei dipendenti a tempo indeterminato.

(16) Il lavoro prestato con orario inferiore alle 40 ore settimanali costituisce un rapporto di lavoro a tempo parziale.

**La contrattazione collettiva « al ribasso »**  
Giulia Moretti

Viene inoltre specificato che « la durata dell'addestramento o del tirocinio sarà di sei mesi per i giovani in possesso di qualifica rilasciata dagli Istituti Professionali di Stato, o di attestati di qualifica rilasciata dalle Scuole di addestramento professionale regionale o da Enti ed Istituti riconosciuti dalla Regioni, sempre che i suddetti titoli siano dell'indirizzo didattico specifico rispetto all'attività esplicata nell'apprendimento ».

#### *Formazione e lavoro.*

Relativamente al contratto di formazione e lavoro « l'U.C.I.C.T. e la C.I.S.A.L., constatate le difficoltà che le piccole aziende incontrano per l'applicazione di detto istituto e quindi l'impossibilità di usufruire a pieno dei contratti di formazione e lavoro e ravvisando in esso uno strumento valido per favorire l'incremento occupazionale giovanile » si impegnano a costituire apposite commissioni per approntare « corsi di formazione teorici in sostituzione di quelli d'obbligo impartiti dal datore di lavoro » e convengono di « attuare gli strumenti più idonei siano essi contrattuali che legislativi, al fine di utilizzare al meglio l'istituto dei contratti di formazione e lavoro ».

In un apposito allegato viene poi regolato lo svolgimento del rapporto di lavoro in contratto di formazione e lavoro e in particolare le modalità di redazione del progetto di formazione.

#### *Contratto di inserimento.*

Nei contratti stipulati nel 1995 è prevista la possibilità, « nel caso di assunzione a tempo indeterminato di lavoratori privi di specifica esperienza lavorativa nel comparto », di applicare per un periodo di 24 mesi un trattamento retributivo pari all'85% e al 90% della paga base nazionale relativa al corrispondente livello di inquadramento, rispettivamente per il primo e per il secondo anno di lavoro (17).

#### *Part time.*

La costituzione di un rapporto a tempo parziale è giustificata da un lato dall'esigenza di flessibilità della forza lavoro « in rapporto ai flussi di attività nell'ambito della giornata, della settimana o dell'anno » e dall'altro lato dalle « esigenze individuali dei lavoratori ».

La costituzione di tale rapporto deve risultare da atto scritto e tale atto deve riportare:

- « — il periodo di prova per i nuovi assunti;
- la durata della prestazione lavorativa ridotta e le relative modalità;
- il trattamento economico e normativo secondo i criteri di proporzionalità all'entità delle prestazioni ».

#### *Lavoro a domicilio.*

Il contratto stipulato per le aziende esercenti lavorazioni a façon prevede che « compatibilmente con l'attività svolta (...) e rispettando il vincolo della segretezza e le disposizioni aziendali, il dipendente a propria richiesta può instaurare un rapporto di lavoro a domicilio denominato *telelavoro* ». Tale contratto, che deve essere redatto per iscritto, consente al lavoratore di svolgere la prestazione presso il proprio domicilio, « con attrezzature del datore di lavoro » cedute in comodato che in nessun caso potranno essere tratteneute a titolo di pagamento di spettanze di lavoro.

Il contratto dovrà altresì statuire un retributivo « ridotto del 30% rispetto a quello tabellare, poiché non si sostengono spese per la produzione del reddito, non recandosi presso l'azienda per rendere la prestazione lavorativa ».

#### Bibliografia

**Lassandari A.** (1997a), *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, n. 2, pp. 261-299.

**Gottardi D.** (1997), *Significato e anomalia di un contratto*, in *LI*, n. 5, pp. 21-27.-

**Lassandari A.** (1997b), *Pluralismo contrattuale*, in *LD*, n. 12, pp. 5-10.

#### note

186

(17) Nel contratto applicato alle imprese esercenti lavorazioni a façon tali percentuali sono ridotte rispettivamente al 75 per cento e all'80 per cento.

# Deregolamentazione, differenziazione e decentramento dei contratti d'area. Un inventario delle tendenze evolutive degli assetti contrattuali in Germania

*Reinhard Bispinck* (\*)

Sommario

**1.** Introduzione. **2.** I tratti essenziali del sistema di contrattazione collettiva tedesco. **3.** Le fasi dello sviluppo della politica contrattuale. **3.1.** L'inizio del dibattito: flessibilizzazione dell'orario di lavoro contrattuale. **3.2.** La difficile trasposizione dei contratti d'area nei nuovi *Länder*. **3.3.** La recessione del 1992/1993 e la svolta nella politica contrattuale. **3.4.** Il dibattito sulla localizzazione e sulla globalizzazione. **3.5.** Il contributo della politica: gli attacchi alla autonomia del sistema di contrattazione collettiva. **4.** Decentralizzazione, differenziazione e riduzione degli standard contrattuali. **4.1.** Ambiti di regolamentazione. **4.2.** Criteri di deroga ai contratti collettivi. **4.3.** Il piano di regolamentazione e la partecipazione delle parti sociali. **4.4.** La contropartita dei datori di lavoro. **4.5.** I modelli di regolamentazione. **4.6.** I possibili effetti. **5.** La discussa formazione di una strategia sindacale.

## 1. Introduzione.

La discussione sul futuro sviluppo della politica contrattuale, portata avanti già da anni, si è intensificata. Le associazioni, i partiti, gli economisti e gli attori politici hanno scoperto l'importanza del tema e offrono nuove proposte per la riforma del sistema contrattuale. Per la verità la maggior parte degli attori si dichiarano favorevoli ai contratti d'area (1), ma tutti vogliono riformarli più o meno profondamente. Tuttavia, le idee sugli obiettivi e i contenuti della futura politica contrattuale divergono. Questa divergenza di posizioni non vale solo per le parti sociali, ma anche all'interno delle associazioni economiche e dei datori di lavoro da un lato e dei sindacati dall'altro. Questo dimostra l'esistenza di una notevole insicurezza generale sulla via da percorrere.

Negli ambienti dei datori di lavoro hanno guadagnato terreno i critici fondamentalisti dell'attuale sistema contrattuale. Nello stesso tempo le principali forze sindacali avvertono di « non buttare il bambino con l'acqua sporca » e di non portare alla rovina, con i contratti d'area, uno dei pilastri fondamentali del sicuro modello sociale tedesco. Le associazioni economiche e dei datori di lavoro sono d'accordo nell'intento di "liberare" i contratti collettivi di settore, più precisamente i contratti d'area, in altre parole di ridurre la quantità di regolamentazioni e ampliare considerevolmente le possibilità di adattamento degli standard tariffari alle specificità aziendali. I datori di lavoro si trovano nel complesso in una posizione di partenza favorevole. Lo sviluppo reale della politica contrattuale mostra che hanno fatto dei passi avanti sulla strada dell'allentamento dell'opera di regolamentazione contrattuale.

note

(\*) Traduzione di Silvia Spattini.

(1) In questo contesto, contratto d'area non deve essere confuso con il concetto che si è venuto a definire in Italia, ma va inteso come un contratto stipulato appunto in una determinata area o zona.

**Tendenze della  
contrattazione  
collettiva:  
il caso tedesco**  
*Reinhard Bispinck*

Ciò ha essenzialmente a che fare con il fatto che i sindacati si fissino in una posizione strutturale di difesa e nello stesso tempo palesemente non abbiano a disposizione nessun progetto politico e di azione che prometta successo, con il quale, nell'importante ambito politico, possano riuscire nell'offensiva e possano guadagnare nuovamente un reale potere di rappresentanza. Questo difficile punto di partenza ha senza dubbio a che fare con la crescente disoccupazione di massa e la continua diminuzione dell'occupazione nei principali settori economici. Il personale e i consigli d'impresa diventano ricattabili, con la conseguenza che gli standard contrattuali vengono svuotati in un numero crescente di settori e aziende. Nei nuovi *Länder* (2), le gravi difficoltà di trasformazione hanno portato un particolare carico di problemi. Il lungo dibattito tra la localizzazione e la globalizzazione contribuisce a mettere in discussione le regolamentazioni contrattuali credute fino ad ora sicure. Attraverso la preparazione e l'introduzione dell'unione monetaria europea, non vengono migliorati i presupposti per una politica contrattuale e salariale attiva ed efficace. Le modificate condizioni economico-politiche hanno inasprito gli specifici problemi politici delle organizzazioni, sia all'interno che tra le parti sociali. Per questo, da alcuni anni, la stabilità delle associazioni dei datori di lavoro è diventata incerta. La forza di coesione delle associazioni si allenta e, anche se non si è giunti ad una fuga degli imprenditori dalle associazioni dei datori di lavoro, nonostante alcune drammatizzazioni dell'opinione pubblica, il grado di organizzazione in alcuni settori è palesemente arretrato. È svanita la naturalezza con cui gli imprenditori hanno per lungo tempo attribuito un mandato di politica sociale alle associazioni dei datori di lavoro, quando non erano legati a queste, e la loro appartenenza all'associazione si pone molte volte criticamente nei confronti della direzione. La crisi delle associazioni dei datori di lavoro viene apertamente utilizzata da questi come mezzo di pressione nella contrapposizione ai sindacati. Non soltanto le associazioni dei datori di lavoro stesse, in considerazione di questa tendenza, sono rese insicure e cercano una soluzione, ma gli stessi sindacati sono preoccupati per il presente e il futuro, visto che la stabilità delle organizzazioni e delle associazioni, da entrambe le parti, è la premessa irrinunciabile per la capacità di funzionamento del sistema di contrattazione collettiva, relativi ai settori. Per questo motivo alcune proposte sindacali sono nate dalla riflessione, relativa alla necessità di stimolare nuovamente, presso gli imprenditori, l'accettazione dei contratti d'area.

Per la verità il progressivo indebolimento dei contratti d'area ha condotto la discussione sulla questione della deregolamentazione, del decentramento e della differenziazione della disciplina contrattuale, ma c'è anche una serie di ulteriori questioni relative alla riforma e al futuro sviluppo dei contratti collettivi, che non si lasciano o si lasciano difficilmente riassumere nella questione prima indicata (della deregolamentazione, del decentramento e della differenziazione). L'insieme delle tematiche vanno, dalle nuove forme di sicurezza occupazionale a contratti collettivi unitari di retribuzione fino a un regime di remunerazione commisurata alle prestazioni e al rendimento. Mentre a questo proposito e su altre questioni, i sindacati, già dall'inizio degli anni '90, avevano sviluppato delle concrete riflessioni e perfino delle ampie piattaforme contrattuali, queste tematiche sono diventate nel frattempo meno scottanti, nonostante che, anche in questo contesto, le questioni di differenziazione e decentramento giochino indirettamente un ruolo importante.

L'attuale contrapposizione relativamente al futuro del contratto d'area procede stranamente su due binari: da un lato c'è un dibattito collocato su un piano elevato, in particolare nell'industria metallurgica, dall'altro, in modo discreto, si verifica già una progressiva trasformazione dei contratti d'area. Inoltre l'attenzione pubblica si concentra sulla « *Öffnungsklauseln* » (clausola d'apertura), mentre altre questioni contenutistiche e atti di ordinaria amministrazione vengono sempre più trascurati.

È interessante come nella discussione (sindacale) la dimensione europea del futuro della politica contrattuale gioca a mala pena un ruolo. Inoltre sembra che la prospettiva europea della politica contrattuale sia una cosa riservata agli specialisti e agli alti funzionari responsabili per l'Europa.

Il presente contributo si concentra essenzialmente sul processo di differenziazione e decentramento della politica contrattuale. Ulteriori aspetti dell'erosione interna ed esterna del sistema contrattuale non vengono presi in considerazione (cfr. Bahnmüller/Bispinck,

note

(2) *N.d.T.*: Si ricorda che *Länder* significa: stato della federazione. Si parla di nuovi *Länder* per indicare gli stati che facevano parte della ex RDT, mentre con vecchi *Länder* si indicano quelli che già facevano parte della RFT.

1995; Schauer, 1995; così come per il punto di vista giuridico Zachert, 1996). Prima di descrivere i processi di trasformazione nel sistema e nella concreta disciplina contrattuale delle condizioni di lavoro e di remunerazione, si deve tuttavia accennare ad alcuni dati fondamentali e strutturali del sistema tedesco di contrattazione collettiva.

**Tendenze della  
contrattazione  
collettiva:  
il caso tedesco**  
Reinhard Bispinck

---

## 2. I tratti essenziali del sistema di contrattazione collettiva tedesco.

---

Tipico della contrattazione collettiva in Germania è il contratto d'area, o meglio il contratto collettivo d'associazione, che viene concluso da un sindacato e da un'associazione dei datori di lavoro. Questo viene applicato in un settore o in parte di questo, in una sola regione o in tutta la federazione. La suddivisione settoriale è molto minuziosa con circa 200 diversi settori di contrattazione nei vecchi *Länder*, anche se manca l'ampiezza della divisione per categoria. Mentre, per esempio, i contratti collettivi dell'industria metallurgica sono nello stesso tempo applicati in molti settori significativi, fra i quali la costruzione di mezzi di trasporto, le costruzioni meccaniche, l'industria elettronica, i cantieri navali, il trasporto aereo e terrestre, le fonderie, ecc. in altri settori, come per esempio nel commercio di beni di consumo o nel settore della prestazione privata di servizi, esiste un gran numero di aree specifiche di contrattazione. Nei nuovi *Länder* il grado di differenziazione è un poco minore. In particolare i contratti collettivi multisettoriali dell'industria metallurgica si trovano al centro di una discussione relativa al futuro sviluppo del contratto d'area.

Accanto ai contratti d'area e in particolare ai contratti d'associazione, esistono in Germania, tra gli altri, contratti d'impresa e in particolare di unità produttiva, che i sindacati concludono con singole imprese che non appartengono alle associazioni dei datori di lavoro. Anche se il numero di contratti d'impresa in vigore è relativamente alto, la loro importanza, dal punto di vista economico, può essere considerata abbastanza limitata, per il fatto che riguarda solo una piccola parte degli occupati. Questo, tuttavia, varia notevolmente da settore a settore. Per molti contratti d'impresa si tratta di contratti collettivi di riconoscimento, cioè contratti che adottano la disciplina contenuta nei contratti d'area. Si deve inoltre osservare che le imprese spesso si orientano liberamente verso gli standard contrattuali dei rispettivi settori. Per alcune categorie contrattuali, sulla base di una dichiarazione d'obbligatorietà generale, esiste un vincolo contrattuale formale per tutte le imprese in uno specifico ambito di competenza della zona di contrattazione.

Come prima le condizioni di lavoro e di retribuzione della maggioranza degli occupati dipendenti sono determinate direttamente o indirettamente dai contratti collettivi d'area, nel 1995 esisteva un vincolo tariffario per circa il 62 per cento delle imprese e l'84 per cento degli occupati dei vecchi *Länder*. Nei nuovi *Länder* la frazione è notevolmente inferiore, e inoltre i contratti collettivi d'impresa acquistano una maggiore importanza.

Tutto sommato in Germania abbiamo a che fare con un sistema di contrattazione collettiva di minore centralizzazione, che assicura una struttura contrattuale unitaria, sulla base del suo orientamento settoriale riferito all'ambito di applicazione di volta in volta professionale o spaziale. Tuttavia sussiste nell'ambito del sistema, rapportato all'economia generale, un alto livello di differenziazione inter e intrasettoriale (in riferimento al reddito tariffario Bispinck/WSI-Tarifarchiv, 1996).

---

## 3. Le fasi dello sviluppo della politica contrattuale.

---

### 3.1. L'inizio del dibattito: flessibilizzazione dell'orario di lavoro contrattuale.

---

Fa parte dei paradossi e delle contraddizioni del processo di contrattazione collettiva, che proprio il progetto delle 35 ore settimanali, con il quale i sindacati hanno voluto stabilire collettivamente per tutti gli occupati un nuovo orario di lavoro unitario, abbia messo in moto il processo di flessibilizzazione e differenziazione del sistema di contrattazione collettiva. L'introduzione della settimana di 35 ore doveva essere totalmente raggiunta solo al prezzo della differenziazione della disciplina dell'orario di lavoro. Tutto è iniziato con il famoso « *Leber-Kompromiß* » (compromesso) del 1984 ed è continuato negli anni successivi con molti altri elementi di flessibilità. Orario di lavoro « spezzato » (discontinuo), fascia di variazione rispetto all'orario contrattuale, ripartizione irregolare dell'orario di lavoro, intervalli compensativi prolungati e « crediti » di orario di lavoro appartengono tutti al repertorio della politica dell'orario di lavoro in molti settori industriali e regioni di

**Tendenze della  
contrattazione  
collettiva:  
il caso tedesco**  
Reinhard Bispinck

contrattazione. Di conseguenza si è sviluppata una molteplicità di regolamentazioni contrattuali, che evidenziano come la lamentela sulla fissità dell'orario di lavoro sia soltanto una falsificazione, determinata dagli interessi, dei fatti reali (Bispinck, 1996).

---

### 3.2. La difficile trasposizione dei contratti d'area nei nuovi *Länder*.

---

Se nel dibattito sull'orario di lavoro, si discute ancora della flessibilizzazione del limitato ambito di regolamentazione contrattuale, allora questa evoluzione nei nuovi *Länder* si innesta nella naturale struttura del sistema contrattuale ad un livello più avanzato.

L'accordo, in base al quale le parti sociali hanno trasferito la struttura della contrattazione collettiva tedesco-occidentale alle relazioni nella Germania orientale, è collassato sotto il peso della crisi di trasformazione, che si è rapidamente inasprita. Nonostante la politica contrattuale sia interamente differenziata nei diversi rami economici, la fiducia e l'accettazione del sistema della contrattazione collettiva si è ridotta. La revoca dei progetti graduali (*Stufenplan*) nell'industria metallurgica tedesco-orientale nel 1993 è stata devastante e le sue conseguenze negative non sono limitate soltanto all'estensione dell'adattamento tariffario concordato a questo settore: il recesso, da parte del datore di lavoro, dai contratti collettivi è entrato maggiormente nella consapevolezza delle parti sociali e della pubblica opinione e ha preso piede in modo crescente anche nei vecchi *Länder*.

Lo scostamento dagli standard contrattuali sulla base della *Härteklauseln* (3), come è stato concordato per l'industria metallurgica, si è esteso anche nei nuovi *Länder*. Inoltre il rifiuto del vincolo contrattuale, sia attraverso l'uscita dall'associazione sia attraverso il non ingresso, per poter mantenere al di sotto del livello contrattuale le condizioni di lavoro e di retribuzione, è diventato accettabile, anche se comportamenti contrari ai contratti collettivi, da parte di imprese vincolate agli stessi, sono considerati niente di più di un delitto di piccola entità di alcune "pecore nere". Ciò che nella Germania occidentale rimane limitato ad alcuni settori, senza un'efficacia troppo diffusa, nella Germania orientale raggiunge un ben altro ordine di grandezza. Inoltre numerose imprese occidentali hanno considerato, notoriamente, i nuovi *Länder* come paesi pilota, sui quali è stato possibile provare, senza rischi, nuove strategie e nuovi progetti. Senza dubbio lo sviluppo globale nella Germania orientale ha contribuito a rafforzare, nella percezione degli attori coinvolti e della pubblica opinione interessata il carattere quasi di legge dei contratti collettivi.

---

### 3.3. La recessione del 1992/1993 e la svolta nella politica contrattuale.

---

Per la verità, ogni recessione economica ha ridotto lo spazio di manovra delle politiche tariffarie con un certo ritardo e ha portato a ridotti aumenti salariali. Tuttavia gli effetti della acuta recessione economica del 1992/1993 hanno chiaramente oltrepassato la misura attesa. Lo svolgimento e il risultato delle contrattazioni del 1994 sono stati visti come una svolta direzionale della politica contrattuale, che ha concluso una fase di successo decennale della politica contrattuale dei sindacati. La spinta, in atto da anni da parte dei datori di lavoro, verso una svolta nella politica contrattuale ha avuto per la prima volta successo. Non soltanto hanno potuto limitare gli aumenti contrattuali ad una crescita moderata, ma sono riusciti ad ottenere per la prima volta in molti settori una riduzione (limitata) degli standard tariffari, in particolare relativamente al pagamento della retribuzione accessoria. « Il principio di compensazione » è servito a dare una base sistematica, sulla quale sono concessi gli aumenti di salari e stipendi, quando ci sono, in cambio, di riduzioni dei costi in altri ambiti. Con ciò è risultato altrettanto chiaro che il modello fondamentale della contrattazione collettiva sta cambiando radicalmente. È finita la chiara separazione dei ruoli tra i sindacati, come parte rivendicante, e i datori di lavoro, costretti a concessioni più o meno ampie, dopo una fase di temporeggiante resistenza. Le organizzazioni dei datori di lavoro hanno sempre più spesso sviluppato una loro piattaforma contrattuale, non solo per ragioni di tattica negoziale, ma con l'obiettivo di imporre una concreta offensiva.

Così come i datori di lavoro nel 1995 fallirono nel tentativo di ripetere il « successo » dell'anno precedente, fu evidente pure nei negoziati del 1996 e del 1997, che in nessun modo era possibile il ritorno alla « normalità » delle contrattazioni.

---

(3) *N.d.T.: Härteklauseln*: clausola del palese caso di ingiustizia.

---

### 3.4. Il dibattito sulla localizzazione e sulla globalizzazione.

---

Nel dibattito sulla localizzazione e sulla globalizzazione la teoria dominante neoliberale è stata efficace nell'evoluzione delle strategie contrattuali. Sullo sfondo della disoccupazione di massa cronica e crescente, si è riusciti a rendere un tema dominante la competitività internazionale della localizzazione in Germania (*Standort D*), che si presumeva stesse svanendo, e a considerare lo studio microeconomico dei costi e della produttività come una misura generale dell'intelligenza economica. L'efficacia di queste idee lascia sempre meno posto ad uno studio macroeconomico, che ammette un insieme di effetti, secondo i principi della ortodossia del riduzionismo neoclassico. Perciò il modello di regolamentazione di politica contrattuale, che non si accorda con questa logica, finisce per aggravare il problema della localizzazione, invece di risolverlo.

Agli occhi dei critici del « cartello contrattuale » alla fin fine l'unica opzione accettabile è la dissoluzione della regolamentazione relativa ai settori e alle associazioni (Hassel/Schulten, 1997).

Questo dibattito, eccessivamente ideologico, fra localizzazione e globalizzazione deve senza dubbio al loro successo le esperienze reali d'impresa, che i dipendenti e i consigli d'impresa hanno dovuto fare, considerata la concorrenza internazionale sempre più accentuata. Dopo che in molti settori le prestazioni (retribuzioni), per molti anni sopra i livelli contrattuali, sono state progressivamente ridotte, la pressione sugli stessi standard contrattuali è aumentata. In molte imprese sono stati conclusi accordi per la riduzione dei costi e per l'aumento della competitività, che spesso hanno rasentato il limite della ammissibilità da parte della contrattazione collettiva. Le violazioni delle disposizioni contrattuali, avvenute senza dubbio anche nel passato, sono considerate sempre più "peccati veniali", tanto è vero che le imprese si rivolgono all'opinione pubblica per screditare le posizioni sindacali.

---

### 3.5. L'intervento della politica: gli attacchi alla autonomia del sistema di contrattazione collettiva.

---

Non deve essere dimenticato che l'erosione del sistema della contrattazione collettiva è stato allo stesso tempo determinato dalle istituzioni politiche. Per la verità il governo stesso si è fino ad ora opposto ad un sostanziale restringimento del nucleo dell'autonomia contrattuale, ma allo stesso tempo, con molti interventi minimi, ha favorito molto bene la critica al sistema attuale. Tutto è iniziato con la modificazione del paragrafo 116 della legge sulla promozione dell'occupazione (*AFG: Arbeitsförderungsgesetz*), è continuato con la minaccia dell'istituzione legale della clausola di apertura in occasione del conflitto del 1993 nell'industria metallurgica tedesco-orientale condotto dal Ministro del Lavoro *Blüm*, è stato seguito dal tentativo di introdurre nel 1994, in relazione all'assicurazione sulle degenze, i giorni di attesa del ricovero in caso dell'indennità malattia. Negli stessi anni la modifica della *AFG* ha determinato di fatto la riduzione del 90% delle tariffe (parametri contrattuali) per gli occupati della *ABM (Arbeitsbeschaffungsmaßnahme*: misura per la creazione dell'occupazione). Nel 1996 il governo ha giocato nuovamente sull'idea di intervenire sulle indennità contrattualmente regolate. Numerose sono le riflessioni dei partiti di governo, in particolare del partito liberale (*FDP: Frei Demokratische Partei*), su come indurre legalmente alla "ragione" le parti sociali. Ogni anno nuovamente, anche il consiglio di esperti formula il suo "credo" per una maggiore flessibilità di politica contrattuale, sostenuto occasionalmente dal parere di altri colleghi, come per esempio la commissione del monopolio oppure la consulta economica del Ministero dell'Economia. Al centro della questione, già da alcuni anni, si trova l'impegno di dare alle aziende maggiori possibilità di scostarsi dai contratti collettivi.

---

### 4. Decentralizzazione, differenziazione e riduzione degli standard contrattuali.

---

A seguito dello sviluppo qui soltanto accennato, in molti settori industriali e per ambiti contrattuali le parti sociali hanno convenuto delle regolamentazioni molto diverse, che essenzialmente mostrano una caratteristica comune: esse creano la possibilità di scostarsi dagli standard unitari e obbligatori dei contratti collettivi. Questo significa che esse consentono ai contratti collettivi di adeguarsi a specifici accordi aziendali. Per adeguamento, qui si devono intendere due tipi di variazioni, parzialmente sovrapposte: da una parte la differenziazione e dall'altra la riduzione degli standard contrattuali nell'ambito di applicazione di un

**Tendenze della  
contrattazione  
collettiva:  
il caso tedesco**  
Reinhard Bispinck

contratto collettivo. La *differenziazione* consiste nella definizione di standard contrattuali differenti per determinati gruppi di occupati, imprese o parti di settori, la *riduzione* consiste invece in un ridimensionamento unitario delle regolamentazioni e prestazioni contrattuali per tutti gli occupati e per tutte le imprese.

Nella realtà, le forme degli accordi collettivi sono a dir poco molteplici: dall'entrata in vigore differita degli aumenti tariffari nelle medie imprese produttrici di birra, attraverso il « corridoio orario » nell'industria chimica, fino alla clausola del caso di palese ingiustizia nell'industria metallurgica tedesco-orientale; oppure da (minime tariffe) salari minimi di ingresso nell'industria cartiera, attraverso la clausola della piccola impresa nella industria tipografica tedesco-orientale fino alla clausola relativa all'istituzione dell'adeguamento dei contratti collettivi nel tessile e abbigliamento.

---

#### 4.1. Ambiti di regolamentazione.

---

Per quanto riguarda gli ambiti di regolamentazione, che sono compresi dagli accordi collettivi, si distinguono le seguenti varianti:

— in pochi casi, non ci sono o ci sono solo minime limitazioni contenutistiche per la concordata clausola di apertura. Questo vale, per esempio, per la famosa clausola di palese ingiustizia nell'industria metallurgica tedesco-orientale. Le regolamentazioni rimanenti riguardano soprattutto o le disposizioni contrattuali in materia di orario di lavoro o la disciplina della retribuzioni. Relativamente al complesso della disciplina dell'orario di lavoro, ci sono una serie di disposizioni che sono state concordate già dalla metà/fine degli anni '80 nel quadro della flessibilizzazione dell'orario di lavoro, per esempio il prolungamento dell'orario di lavoro e il « corridoio orario ». Dal 1994, con l'obiettivo della (garanzia del posto di lavoro) sicurezza dell'occupazione, sono state create possibilità per una riduzione temporanea dell'orario di lavoro;

— relativamente al complesso della disciplina in materia di salari e stipendi, molte regolamentazioni riguardano la sospensione degli aumenti tariffari concordati, come per esempio per i « progetti gradualisti » che si devono adeguare, nei nuovi *Länder*, ai livelli occidentali. Nella maggior parte di questi casi, la possibilità di sospensione è limitata alle imprese con un determinato numero di occupati. Intanto sono relativamente estese le regolamentazioni circa un differimento o una riduzione delle componenti accessorie della retribuzione contrattuale, come il pagamento straordinario annuale e l'indennità di ferie. Queste riguardano in prevalenza i settori contrattuali tedesco-occidentali. Per la prima volta nei negoziati del 1997 è stata concordata l'introduzione, nell'industria chimica tedesco-occidentale, del « corridoio di remunerazione » contrattuale, che deve consentire una riduzione (per un massimo del 10 per cento) dalla remunerazione base, stabilita dai contratti collettivi, in relazione alla situazione economica. Una disciplina simile si ha nell'edilizia tedesco-orientale.

---

#### 4.2. Criteri di deroga ai contratti collettivi.

---

Le premesse, che devono essere soddisfatte per poter applicare le disposizioni contrattuali, riguardano essenzialmente tre campi:

— in primo luogo si fa riferimento alla situazione economica: la sospensione degli aumenti contrattuali concordati (in particolare l'adattamento a gradini) viene fatta dipendere di regola dall'esistenza di una situazione economica critica. In alcuni casi ciò è definito già nelle disposizioni contrattuali (« pericolo di insolvenza », « difficoltà di liquidità », « miglioramento delle possibilità di risanamento »), qualche volta dipende anche da « circostanze particolarmente motivate »;

— in secondo luogo il criterio decisivo è la dimensione dell'impresa, che viene di regola determinata in base al numero di occupati. Mentre in caso di problemi economici la misura dello scostamento dagli standard contrattuali è generalmente ancora da negoziare, qui le possibilità di differenziazione sono per lo più già stabilite dai contratti collettivi. Il numero di occupati rilevante oscilla fra i 10 e i 50, in alcuni casi lo scostamento dagli standard contrattuali è differenziato in due scaglioni;

— in terzo luogo le possibilità di differenziazione sono stabilite in riferimento a determinati gruppi di persone, o meglio di occupati. Ciò riguarda principalmente i disoccupati di lungo periodo e gli apprendisti dopo la conclusione della formazione (dell'apprendistato). In

alcuni settori sono colpiti anche coloro che seguono una formazione, se viene concordata la possibilità di ridurre i sussidi alla formazione professionale.

**Tendenze della  
contrattazione  
collettiva:  
il caso tedesco**  
*Reinhard Bispinck*

---

#### 4.3. Il piano di regolamentazione e la partecipazione delle parti sociali.

---

Di particolare importanza, dal punto di vista dei sindacati, è la questione, su quale piano la regolamentazione da ridimensionare sia stata posta e quale potere di influenza sia stato concesso alle parti sociali. Anche qui gli accordi si distinguono in modo decisivo l'uno dall'altro:

— in alcuni accordi, le possibilità dell'adattamento aziendale sono definite nei contratti collettivi stessi. Gli ambiti di applicazione, i gruppi di persone in questione, le parti delle imprese ecc. come anche la misura della differenziazione sono fissati in modo definitivo; alle imprese è lasciata soltanto la questione, se fare uso o no di questa possibilità. Questo tipo di accordo si trova soprattutto nei contratti collettivi relativi all'adattamento salariale nelle regioni contrattuali tedesco-orientali;

— inoltre, quando l'esistenza di criteri concreti diventa la premessa per il ricorso allo scostamento dai contratti collettivi nell'impresa, alle parti rimane un margine decisionale a livello aziendale. Il potere di influenza da parte delle rappresentanze aziendali (degli interessi) diventa importante, quando le clausole di apertura possono essere utilizzate solo sulla base di accordi aziendali volontari, perché in questo caso il consenso del consiglio d'impresa non può essere modificato dall'ufficio di conciliazione. È ancora più importante il fatto, se e in quale forma, siano date o limitate le stesse possibilità di differenziazione e scostamento.

È regolata diversamente la questione, se e in che misura, le parti sociali siano da coinvolgere nell'applicazione delle relative disposizioni. Il coinvolgimento è molto forte là dove le parti sociali collaborano alla trasposizione aziendale della clausola di apertura stessa, in particolare negoziano gli scostamenti. Questo vale, per esempio, per la clausola di palese ingiustizia nell'industria metallurgica tedesco-orientale. In altri casi, così per esempio relativamente al ricorso al « corridoio orario » nell'industria chimica, le parti sociali devono accordarsi se questo deve valere per le parti (reparti) più grandi dell'impresa o per tutta l'impresa, come relativamente alla riduzione del pagamento straordinario annuale nell'industria cartiera ecc. In alcuni casi è prevista soltanto una informazione alle parti sociali. Molte volte le parti sociali rimangono completamente fuori e le parti aziendali regolano autonomamente tutte le questioni nel quadro delle disposizioni previste contrattualmente. Nella realtà si trovano anche forme miste di queste varianti.

---

#### 4.4. La contropartita dei datori di lavoro.

---

In molti casi, relativamente all'applicazione delle clausole di apertura e di differenziazione, i datori di lavoro sono obbligati a fornire determinate contropartite. A questo proposito conta soprattutto la rinuncia ai licenziamenti per motivi aziendali. Questo vale in tutti i contratti collettivi di garanzia dell'occupazione per la riduzione dell'orario di lavoro, ma anche in relazione a diverse regolamentazioni della sospensione degli aumenti salariali contrattuali (tessile-abbigliamento), in particolare della riduzione dei pagamenti straordinari annuali (lavorazione del legno, ceramica, cartiera, tipografia). Occasionalmente sono state concordate nuove assunzioni, e precisamente la creazione di posti aggiuntivi per la formazione professionale, e la rinuncia alla formazione di nuove società mediante lo scorporo di una parte di una società esistente. Spesso però le imprese rimangono libere da questi obblighi.

---

#### 4.5. I modelli di regolamentazione.

---

Sulla base di questi criteri la molteplicità delle regolamentazioni contrattuali si può raggruppare nei seguenti modelli di regolamentazione:

— clausola di apertura in caso di difficoltà economiche. Punto di partenza sono i problemi economici, definiti più o meno precisamente, delle singole imprese;

— differenziazione oppure riduzione degli standard contrattuali per particolari gruppi di occupati o particolari imprese. Gli scostamenti dai vantaggi contrattuali non presuppongono necessariamente la prova delle difficoltà economiche nel singolo caso. Si sottintende che,

**Tendenze della  
contrattazione  
collettiva:  
il caso tedesco**  
Reinhard Bispinck

per esempio, determinate categorie di imprese (piccole e medie imprese) necessitino in generale della possibilità di scostamento;

- garanzia dell'occupazione attraverso la flessibilizzazione dell'orario di lavoro. Diversamente dal primo tipo la garanzia dell'occupazione è immediatamente e direttamente punto di partenza per la regolamentazione, che spesso viene concordata anche per iniziativa dei sindacati;
- altri adattamenti degli standard contrattuali specifici per le singole imprese.

---

#### 4.6. I possibili effetti.

---

La questione è, come devono essere giudicate le regolamentazioni e i loro effetti. La risposta dipende dalle aspettative collegate a queste regolamentazioni; che possono essere molto diverse in relazione ai singoli casi; dunque la portata e l'incidenza degli interventi sugli standard contrattuali, una volta unitari, presentano un'ampia varietà. A tale proposito sono importanti soprattutto le seguenti questioni: gli scostamenti e le differenziazioni contrattuali si riferiscono agli ambiti di regolamentazione centrali o piuttosto periferici? Le regolamentazioni hanno una natura temporanea o duratura? Si riferiscono unitariamente a tutti gli occupati di un certo ambito (impresa, settore, regione contrattuale) oppure gli occupati vengono trattati diversamente? Si hanno delle contropartite dei datori di lavoro definite e controllabili oppure no?

Più importante rispetto alla valutazione delle singole regolamentazioni specifiche dovrebbe essere la questione relativa agli effetti della (crescente) differenziazione e decentralizzazione sull'intero sistema di contrattazione collettiva. Rimane aperta la questione delle modificazioni qualitative, che riguardino nel medio periodo la sostanza dell'opera attuale della contrattazione collettiva d'area. Alcuni spunti fanno pensare che da prima, in una prospettiva di medio periodo, venga alla luce l'intera portata dei cambiamenti gradualmente per la complicata struttura di rapporti fra le parti sociali e le parti all'interno dell'impresa. Tuttavia già adesso si profila il fatto che le clausole di differenziazione e di apertura vengono utilizzate non soltanto sporadicamente in singoli casi. Questo vale molto in generale per i nuovi *Länder*, ma vale anche per gli scostamenti e le differenziazioni (per esempio le clausole per la piccola e media impresa) già concordati nei contratti collettivi.

Lo spostamento sempre maggiore delle competenze di regolamentazione sul piano aziendale può avere altri effetti sulle immediate conseguenze concrete: da una parte le regolamentazioni definitive e obbligatorie dei contratti collettivi di settore liberano sempre meno i consigli d'impresa (dalle loro responsabilità), e questi si devono confrontare con il compito di discutere e di negoziare. Gli esempi reali mostrano, che essi si sono sempre meno sviluppati già nei tempi di cambiamenti radicali e di crisi economiche. D'altra parte gli occupati sentono sempre meno la forza dei contratti collettivi che fissano e impongono in modo immediato le regole. Sul piano della politica salariale gli aumenti tariffari, da anni moderati, possono appena garantire una sicurezza dei salari reali, oltre a ciò gli standard tariffari minimi, nel passato rigidi, incorrono sempre più spesso in un vortice di « *concession bargaining* » aziendale. Non è da dimenticare l'effetto degli avvenimenti della contrattazione collettiva sulla percezione pubblica dell'istituzione del contratto collettivo. Senza dubbio il processo di differenziazione e decentralizzazione mina il carattere di obbligatorietà, simile a quello di legge, dei contratti collettivi.

---

#### 5. La discussa formazione di una strategia sindacale.

---

Riassumendo bisogna sottolineare che la politica contrattuale si è chiaramente modificata negli anni passati. Nuovi modelli di negoziazione, l'avanzata del « *concession bargaining* », la valorizzazione dei contratti d'impresa costituiscono il retroterra per una crescente decentralizzazione e differenziazione degli standard contrattuali. Attualmente, è dominante una politica contrattuale che tende alla soluzione dei problemi in modo pragmatico e veloce. Inoltre il processo di differenziazione e decentralizzazione nel complesso ha continuato a svilupparsi, come molti hanno potuto prenderne atto anche nel sindacato stesso. Lo sviluppo effettivo fino ad ora realizzato è, dal punto di vista delle imprese e dei datori di lavoro, assolutamente riuscito; infatti è stato plasmato chiaramente dagli interessi direttamente materiali come anche di politica delle regolamentazioni delle associazioni dei datori di lavoro e delle imprese: la strategia della riduzione del costo (reale) del lavoro attraverso la limitazione del-

l'aumento del salario nominale è stata efficientemente realizzata grazie ad un progetto di riduzione dei costi, grazie alla flessibilizzazione dell'orario di lavoro, così come grazie alla riduzione di singole componenti della retribuzione, riduzione determinata da ragioni aziendali ed eventualmente temporanea. Ciò è stato raggiunto attraverso una offensiva di politica dell'organizzazione, che ha mirato in modo assolutamente riuscito non solo a fissare le esigenze aziendali come misura rilevante di valutazione per la convenienza degli standard tariffari minimi, ma anche a trasformare l'impresa nel luogo di regolamentazione degli standard.

Se anche la differenziazione e la decentralizzazione della regolamentazione dei contratti collettivi sono dagli inizi un risultato ottenuto dai sindacati attraverso conflitti, qualche volta duri, e in nessun caso una componente di una strategia contrattuale di offensiva sindacale, nel corso del tempo nella valutazione di questo processo si riconosce un cambiamento del punto di vista dei sindacati: nella politica dell'orario di lavoro, per esempio, il rifiuto senza compromessi dei progetti di flessibilizzazione dell'orario di lavoro ha ceduto al giudizio, secondo il quale una chiara riduzione dell'orario di lavoro individuale non si poteva realizzare senza una struttura più flessibile dell'orario di lavoro aziendale. In seguito i sindacati sono passati a opporre alle esigenze di flessibilizzazione dei datori di lavoro loro proprie richieste di flessibilità legate agli interessi degli occupati. Anche per quanto riguarda la politica salariale, dove i sindacati prima nei nuovi, poi anche nei vecchi *Länder* hanno dovuto accettare diverse clausole del caso di palese ingiustizia e di differenziazione, hanno modificato in parte la valutazione in un primo momento completamente negativa. Così alcuni sindacati sperano di ottenere da una regolamentazione della differenziazione dell'orario di lavoro effetti assolutamente positivi per la stabilità dell'occupazione.

Sotto la spinta dei difficili rapporti, è aumentata la disponibilità dei sindacati ad ampliare il potenziale di flessibilità dell'opera di contrattazione. Inoltre è cresciuta la consapevolezza sul fatto che molte regolamentazioni contrattuali non tengono sufficientemente conto degli interessi differenziati degli occupati. Oltre a ciò, esiste una assoluta frattura fra gli interessi dell'azienda e i desideri degli occupati. Un'osservazione superficiale dell'attuale dibattito nei sindacati mostra fino ad un certo punto un largo consenso sulla necessità della riforma dei contratti collettivi d'area, con lo scopo di un adattamento più flessibile alle esigenze aziendali sempre più differenziate e ai bisogni individuali. Questa impressione non può certamente minimizzare il fatto che, nei sindacati esista una grossa insicurezza e mancanza di chiarezza sulla questione di come reagire strategicamente al processo di decentralizzazione e differenziazione di politica contrattuale. Solo da relativamente poco tempo questa questione è fatta propria ed è oggetto di pubblica discussione.

L'intenso dibattito all'interno dei sindacati, sul futuro orientamento della politica contrattuale ha stimolato una serie di domande e problemi aperti, che in nessun modo possono essere risolti con una tale generica formulazione del programma. Fra gli altri si annoverano: relativamente alla differenziazione e alla decentralizzazione del sistema contrattuale si tratta di un processo irreversibile, che i sindacati in ogni caso contribuiscono a formare, ma che non possono fermare? Esiste un limite realistico, per l'osservanza del quale vale la pena lottare? Può un progetto possibilmente stabilizzare il contratto d'area, nel senso di una « decentralizzazione controllata »? Quali concessioni superano il limite della ragionevolezza e compromettono la sostanza dei contratti collettivi d'area? Come si presentano le possibili alternative di politica contrattuale? Come può un'apertura (limitata) dei contratti d'area essere unita ad una riforma del contenuto delle regolamentazioni superate? In relazione alla diminuita forza di coesione delle associazioni, c'è la disponibilità da parte dei datori di lavoro a concordare nuove regolamentazioni obbligatorie per gli ambiti strategici delle condizioni di lavoro e di retribuzione?

Qui sorge anche la questione di come devono essere giudicate le diverse concezioni e i diversi modi di procedere da parte dei datori di lavoro (*Schröder*, 1996). Mentre l'associazione federale dei datori di lavoro della chimica, nella sua relazione relativa al distretto del Reno, nega espressamente una crisi generale dei contratti d'area e procede (sostiene) per un graduale cambiamento; la *Gesamtmetall* con il suo « modello a piramide » mette in discussione, in fondo, l'intera struttura del sistema organico di contrattazione (*Gesamtmetall*, 1996). In altri ambiti le associazioni dei datori di lavoro, senza una « sovrastruttura » ideologico-politica, premono direttamente verso la deregolamentazione e la riduzione degli standard contrattuali. Si tratta soltanto di una variazione tattica sulla strada verso lo stesso obiettivo oppure sono pensabili diversi progetti e accordi collettivi a seconda delle situazioni dei settori e delle associazioni?

L'esempio dell'industria metallurgica mostra come sia complicata una situazione così varia.

**Tendenze della  
contrattazione  
collettiva:  
il caso tedesco**  
Reinhard Bispinck

Mentre da anni è stato richiesto, con una sollecitazione costantemente crescente, da parte della *Gesamtmittel* un cambiamento di massima nella politica contrattuale, nel *IG Metall* soltanto da poco è iniziata l'ampia discussione tra gli iscritti. Con il suo « modello a piramide » l'associazione dei datori di lavoro ha fatto capire che in ogni caso devono essere regolati, in modo obbligatorio dai contratti, alcuni parametri fondamentali; costruendo sui quali, si aggiungono regolamentazioni-quadro di carattere aziendale, così come sul terzo livello raccomandazioni non obbligatorie delle parti sociali. Anche le parti sociali all'interno dell'impresa dovrebbero, attraverso accordi autonomi, poter discostarsi dalle disposizioni contrattuali obbligatorie. Nelle parole della *Gesamtmittel* la clausola d'apertura contrattuale "ideale" suona in questo modo: "Le parti sociali aziendali possono concordare degli scostamenti dal contratto collettivo d'area" (*Gesamtmittel*, 1997). All'interno del *IG Metall* le opinioni divergono ampiamente. Se le dichiarazioni di volontà, troppo poco vincolanti, vedono qualcuno in ogni caso vagamente obbligato a trovare, in casi estremi, una soluzione ai problemi aziendali; un modo di procedere questo, che del resto corrisponde ampiamente alla prassi fino ad ora adottata, ma non a quella ulteriormente teorizzata, allora le altre ampie aperture, che concedono ai consigli d'impresa un notevole margine d'azione, risultano significative e convenienti. Il presidente del *IG Medien*, Detlef Hensche, afferma in modo pessimistico: "Se il rifiuto del consenso sulla politica contrattuale è qualcosa di più di una moda e di un tributo allo spirito neolibérale, allora non si sa come considerare lo sviluppo attraverso il cambiamento del contenuto dei contratti collettivi" (Hensche, 1997, p. 44). Egli consiglia di considerare per tempo, dove è possibile, l'alternativa inevitabile del contratto collettivo d'impresa. "Chi vuole soprattutto restaurare il contratto collettivo d'area e con esso l'autorità del contratto collettivo, deve sviluppare e trasformare in modo credibile l'alternativa del contratto collettivo di unità produttiva." (p. 44).

Come sempre si vuole risolvere il conflitto relativo al sistema contrattuale, per il cui futuro rimangono aperte altre questioni importanti. Un altro problema del dibattito consiste nella sua fissazione sul tema della « clausola d'apertura ». La formulazione di un progetto positivo di riforma del contenuto è d'altra parte ancora agli inizi. Parole-chiave come « finestra di settore », « elemento contrattuale » oppure « modulo » sono fino ad ora più uno slogan che concetti chiaramente definiti (*IG Metall*, 1997). Del resto non si tratta soltanto del mantenimento e dell'ulteriore sviluppo dei contratti collettivi esistenti, ma anche del far apparire punti bianchi sulla carta geografica della politica contrattuale, che non conoscono regolamentazione contrattuale degli standard minimi relativi alle condizioni di lavoro e di retribuzione.

Una considerazione conclusiva riguarda il trattamento politico della rivoluzione del sistema contrattuale: è sorprendente che i sindacati, relativamente al processo nel complesso minaccioso dell'indebolimento del sistema contrattuale, non abbiano reagito in nessun modo con un progetto comune di difesa dei contratti collettivi d'area. Se si prescinde da due congressi del *DGB* (*Deutscher Gewerkschaftsbund*: associazione dei sindacati tedeschi) (1993 e 1995), sono sempre solo singoli sindacati, in particolare le strutture regionali dei sindacati, che preparano e conducono le relative trattative politiche contrattuali. Mentre lo smantellamento dello stato sociale da parte del governo, in particolare l'attacco alla corresponsione della retribuzione durante il periodo di malattia, è stato motivo di molteplici azioni di protesta (assolutamente riuscite), paragonabile per il campo della politica e dell'azione dei sindacati è il non determinare la politica contrattuale. Questo è tanto più degno di nota del fatto che i sindacati, rispetto a tutte le differenze nel dettaglio nella valutazione del significato principale come anche della violazione dei contratti d'area, sono il pilastro centrale del sistema tedesco dei rapporti di lavoro.

#### Bibliografia

**Bahn Müller R., Bispinck R.** (1995), *Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Das deutsche Tarifsysteem zwischen kollektiver Regulierung, Interessen*, in Bispinck R., *Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?*, Amburgo.

**Bispinck R.** (1996), *Zeitfragen Streitfragen. Zur kollektiven Regulierung der Arbeitszeit und ihrer Gestaltung*, in *WSI/Mitteilungen*, 7/1996.

**Bispinck R., Tarifarchiv** (1995), *Tarifliche Lohnstrukturanalyse. Eine Untersuchung der Struktur, Differenzierung und Flexibilität des Tarifsystems und der Tarifentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland*, Hans-Böcker-Stiftung, Graue Reihe Band.

**BAVC** (1995), *Flächentarifverträge in Deutschland*, « Rheingäuer Erklärung » des Bundesarbeitsgeberverbandes Chemie und seiner Mitgliedsverbände vom 18 ottobre 1996.

- Däubler W.** (1995), *Immer wieder und immer öfter. Eingriffe in der Tarifautonomie*, in Bispinck R., *Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?*, Amburgo.
- Gesamtmetall** (1996), *Reformprojekt Flächentarif*, concluso dalla presidenza dell'associazione unitaria delle associazioni dei datori di lavoro dell'industria metallurgica, 20 giugno 1996 a Friburgo.
- Gesamtmetall** (1997), *Flexibilisierung des Flächentarif*, Mskpt. marzo 1997.
- Hassel A., Schulten** (1997),
- Hensche D.** (1997), *Tarifpolitik in der Krise*, in TH. Dietrich, *Das Arbeitsrecht in der Gegenwart*, Bd, 34.
- Kohaut S., Beltmann L.** (1996), *Betriebliche Determinanten der Tarifbindung in Westdeutschland: Eine empirische Analyse auf der Basis des AB-Betriebspanels 1995*, Norimberga, novembre 1996.
- IG Metall** (1997), *Den Flächentarifvertrag gestalten*, Francoforte, marzo 1997.
- Kreimer-de Fries J.** (1995), *Die Allgemeinverbindliche Erklärung von Tarifverträgen. Ein unzeitgemäßes Instrument?*, in Bispinck R., *Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?*, Amburgo.
- Schauer H.** (1995), *Erosion und « Reform » des Flächentarifvertrages*, in Bispinck R., *Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?*, Amburgo.
- Rosdächer J.** (1997), *Beschäftigungsorientierte Tarifpolitik: Firmentarifverträge mit Öffnungsklauseln*, in WSI-Mitteilungen 7/1997.
- Sechverstendigenart zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (1996), *Jahresgutachten 1996/97 « Reformen vorantrieben »*, par. 323-329.
- Schröder W.** (1996), *Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände*, in *Gewerkschaftliche Monatshefte 10/1996*.
- Wendeling-Schröder U.** (1997), *Die Zukunftsfähigkeit des Tarifvorrangs Sollen die Regelungskompetenzen der Tarif- und Betriebsparteien neu aufgeteilt werden?*, in WSI-Mitteilungen 2/1997.
- WSI** (1997), *WSI-Tarifhandbuch 1997*, Colonia.
- Zachert U.** (1996), *Krise des Flächentarifvertrages? Herausforderungen für das Tarifrecht*, in *Krise des Flächentarifvertrages?*, Dokumentation eines Gesprächs der Otto-Brenner-Stiftung, Colonia.

**Tendenze della  
contrattazione  
collettiva:  
il caso tedesco**  
Reinhard Bispinck

**Bibliografia**



# Prime note sull'accordo collettivo europeo in materia di lavoro a tempo parziale

*Giuseppe Martinucci (\*)*

Sommario

**1.** La legislazione "contrattata". **2.** I contenuti dell'accordo collettivo in materia di lavoro a tempo parziale. **3.** continua: problemi relativi all'attuazione degli accordi comunitari. **Allegato.** Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CEES.

## 1. La legislazione "contrattata".

Il dialogo sociale a livello comunitario è un dato ormai acquisito ed in continua evoluzione. Non occorre ripercorrere tutte le note vicende storiche del fenomeno (dal c.d. dialogo sociale di Val Duchesse, al Protocollo sulla politica sociale di Maastricht, alla direttiva sui c.d. permessi parentali) per rendersi conto di come gli organi comunitari (ed in particolare la Commissione) tendano con sempre maggiore frequenza a consultare le parti sociali, non solo ai fini del raggiungimento di generiche intese, ma anche e soprattutto in vista della predisposizione di atti legislativi in materia di lavoro e sicurezza sociale.

È acclarato che le parti sociali (specialmente le confederazioni sindacali considerate « maggiormente rappresentative » a livello europeo (1), cioè UNICE, ETUC e CEEP) possono essere considerate alla stregua di agenti contrattuali *pleno jure* (Biagi M., 1997, p. 6). Il rapporto tra Commissione e parti sociali è divenuto, infatti, sempre più complesso ed intenso: non si è più di fronte a semplici consultazioni, ma ad una forma di « delega » allo svolgimento di un'attività qualificabile come « paralegislative » (Arrigo G., 1992, p. 187 e Biagi M., 1997, p. 7), che si risolve in un rafforzamento del ruolo delle parti sociali stesse. Una scelta del genere trova un suo fondamento costituzionale nell'Accordo sulla politica sociale di Maastricht, che istituzionalizza una procedura di consultazione preventiva finalizzata a favorire il dialogo sociale: la Commissione, infatti, prima di presentare proposte nel campo della politica sociale, consulta le parti sul possibile orientamento dell'azione comunitaria, o anche sul contenuto della proposta. Sicché, in queste ipotesi (ma è registrabile una tendenza generalizzata delle istituzioni comunitarie al dialogo) l'attività della Commissione si intreccia con quella delle parti sociali, con inevitabili condizionamenti della seconda sulla prima (Foglia R. e Santoro Passarelli G., 1996, p. 92-3).

È anzi diffusa l'opinione che la consultazione debba essere considerata obbligatoria (Biagi

note

(\*) Il testo dell'accordo è pubblicato di seguito, allegato alla proposta di direttiva redatta dalla Commissione.

(1) La questione della maggiore rappresentatività delle organizzazioni sindacali europee è tuttora molto discussa ed incerta. Il problema non è affrontato nel presente contributo. Sull'argomento si veda: Biagi M., *Le relazioni industriali nell'Unione Europea*, in questo fascicolo, nonché in corso di pubblicazione in Cella G.P. e Treu T., *Relazioni industriali. Manuale per l'analisi dell'esperienza italiana*, Bologna, 1997; Fiorai B., *Organizzazioni sindacali europee*, in AA.VV., *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996; Guéry G., *European collective bargaining and the Maastricht Treaty*, in *ILR*, 1992, vol. 131, n. 6, p. 581 ss.

**Accordo collettivo europeo in materia di lavoro a tempo parziale**

Giuseppe Martinucci

M., 1997, p. 7), ancorché non vincolante, per gli organi comunitari: si è prospettato da alcuni un vero e proprio *diritto fondamentale dell'autonomia* delle parti sociali, ed un correlativo diritto a partecipare al procedimento di normazione comunitario suscettibile, quest'ultimo, di tutela in sede giurisdizionale davanti alla Corte di Giustizia (Schnorr G., 1993, p. 322 ss.). Si sostiene, in particolare, che le parti sociali possono proporre un'azione di annullamento, in conformità al secondo comma dell'art. 173 del Trattato CEE, qualora siano stati adottati nei loro confronti provvedimenti limitativi, oppure possono presentare ricorso per ommissione, in base al terzo comma dell'art. 175, se si è illegittimamente omesso di provvedere alla loro consultazione.

Se si accoglie una tale prospettiva, si può senza dubbio inferire dell'esistenza di un doppio principio di sussidiarietà (operante, da un lato, nei rapporti tra normativa nazionale e comunitaria e, dall'altro, tra quest'ultima e la contrattazione collettiva), nel senso che, qualora vi sia una richiesta delle parti sociali, in materie di sicura competenza comunitaria, prevale comunque l'iniziativa di queste ultime (anche se sempre nell'ambito e nei limiti delle linee fondamentali della politica di integrazione europea).

Appare, perciò, limitativo ritenere che l'autonomia contrattuale venga semplicemente tollerata "nella misura in cui essa si piega alle logiche della Comunità" (Simitis S., 1994, p. 657), in base al solo assunto che la Commissione godrebbe di un ruolo predominante nelle dinamiche contrattuali.

In effetti, le parti sociali non assolvono soltanto ad una funzione di sostegno nei confronti delle iniziative legislative della Commissione, se si considera che la consultazione non preclude l'iniziativa contrattuale delle stesse parti sociali. Tanto è vero che, in questo caso, la Commissione può tenere conto dell'eventuale accordo nella definizione della propria proposta di direttiva, oppure non proseguire nella formulazione della stessa e, previa intesa con le parti, trasporre il contenuto dell'accordo nella stessa proposta.

Se può configurarsi un effetto sospensivo dell'iniziativa legislativa della Commissione quando le parti comunicano all'organo di voler regolare contrattualmente la materia, lo stesso effetto dovrebbe conseguire ad una comunicazione delle parti avvenuta prima di una loro consultazione da parte della Commissione stessa (fatta salva, naturalmente, la sua essenziale funzione di « custode del Trattato »).

Viene gradualmente a consolidarsi, in altre parole, il passaggio dalla fase della semplice consultazione da parte della Commissione al vero e proprio negoziato tra gli attori contrattuali comunitari. Appare quindi sensato affermare l'esistenza di uno sviluppo della contrattazione collettiva europea, così come accade da tempo ad un livello inferiore (che potrebbe essere considerato « aziendale », su base transnazionale) a seguito della direttiva sui comitati aziendali europei.

Occorre però fare qualche precisazione a riguardo: l'autonomia contrattuale delle parti sociali europee è un dato acquisito (cfr. sul punto anche Grandi M., 1995, pp. 158-9), ed il loro riconoscimento « costituzionale » di agenti contrattuali ne costituisce la conferma. Tuttavia, la procedura prevista dall'Accordo sulla politica sociale non ha dato fino a questo momento dei risultati molto convincenti. Innanzitutto, gli accordi fino a questo momento stipulati dalle parti in piena autonomia sono soltanto due (quello sui c.d. permessi parentali e quello in materia di part-time), mentre in altri casi di emanazione di atti legislativi in materia sociale (vedi la direttiva sui comitati aziendali europei e l'iniziativa in materia di inversione dell'onere della prova sulle discriminazioni per sesso) esse vi hanno rinunciato, lasciando alla Commissione piena libertà di iniziativa. In secondo luogo, anche in queste rare occasioni di confronto gli accordi si sono limitati a disciplinare solo singoli istituti del diritto del lavoro. D'altro canto, questo è quanto sembra essergli concesso dall'Accordo sulla politica sociale.

Da quest'ultimo punto di vista, prettamente contenutistico, si potrebbe dubitare (almeno al livello « macro ») dell'esistenza di un vero e proprio contratto collettivo europeo di carattere interconfederale, poiché mancano in queste due uniche esperienze « contrattuali » i requisiti essenziali del contratto collettivo. In entrambi i casi, semmai, si è più vicini a delle forme di concertazione sociale su questioni inerenti alla politica legislativa comunitaria. Anche a questo riguardo valgono, però, le osservazioni sopra esposte: dal punto di vista dei contenuti si tratta di una concertazione piuttosto limitata; a livello nazionale, infatti, la concertazione si svolge normalmente su un ampio spettro di materie e comporta un'intensa attività di mediazione tra le parti (soprattutto allorché la negoziazione verta sulle politiche dei redditi e sugli standard minimi di trattamento da assicurare ai lavoratori).

---

**2. I contenuti dell'accordo collettivo in materia di lavoro a tempo parziale.**


---

**Accordo collettivo europeo in materia di lavoro a tempo parziale**  
Giuseppe Martinucci

In un quadro così (brevemente) delineato si inseriscono, come già segnalato, gli accordi raggiunti tra confederazioni sindacali europee, come il già citato accordo sui c.d. permessi parentali (2) e, da ultimo, l'accordo-quadro in materia di lavoro a tempo parziale (3).

In entrambi i casi, in verità, sembrano giocare un ruolo fondamentale i provvedimenti di attuazione degli stessi accordi. L'accordo in materia di part-time, infatti, in una delle sue prime clausole limita espressamente il suo scopo alla predisposizione dei principi generali e dei requisiti minimi riguardanti il lavoro a tempo parziale, e rinvia agli Stati Membri per tutto ciò che concerne le misure riguardanti i sistemi di sicurezza sociale. È in ogni caso fatto salvo il diritto degli Stati e delle parti sociali di introdurre previsioni più favorevoli (4) e di emanare leggi (o altri atti equiparati) di diverso contenuto.

L'accordo può essere diviso essenzialmente in tre parti.

Nella prima, più generale, si enuncia il fine: eliminare le discriminazioni cui sono soggetti i lavoratori part-time e facilitare la diffusione del contratto part-time al fine di contribuire ad un'organizzazione flessibile del lavoro (clausola 1). Il presupposto da cui si parte è evidente: il lavoro part-time non costituisce un *minus* rispetto al « modello » del tempo pieno; un impegno lavorativo circoscritto entro un determinato arco temporale si pone, per molti lavoratori, come una condizione imprescindibile per un regolare accesso al mercato del lavoro, e spesso risponde alla loro esigenza di conciliare il lavoro con altre attività (incluse le responsabilità familiari).

Si definisce, di seguito (clausola 2), il campo di applicazione soggettivo (peraltro molto generico: lavoratori part-time che hanno un contratto o una relazione di lavoro così come definita dalla legge, dai contratti collettivi o dagli usi), prevedendosi altresì la possibilità per gli Stati Membri di individuare le esclusioni di particolari categorie di lavoratori, in relazione all'esistenza di ragioni obiettive (anch'esse non bene identificate).

La parte si conclude (clausola 3) con la definizione della figura del lavoratore part-time (che include sia il c.d. part-time orizzontale sia quello verticale), e non introduce degli elementi di novità rispetto alla legislazione nazionale (5), poiché l'elemento di differenziazione tra *part-timers* e *full-timers* è individuato esclusivamente nella diversa distribuzione dell'orario di lavoro. La clausola conferma, seguendo la tradizionale impostazione delle legislazioni europee, che l'unica deviazione rispetto al prototipo tradizionale (*full-time*) è di carattere quantitativo.

Più interessante sembra, invece, la seconda parte dell'accordo laddove, da un lato, si sancisce (clausola 4) il principio di non discriminazione tra lavoratori part-time e lavoratori full-time che si trovino nella medesima situazione di fatto e, dall'altro, si afferma la necessità di rispettare il principio di proporzionalità.

Nella prima norma (clausola 4.1) può individuarsi la filosofia di fondo che accompagna l'intero documento. Il contratto part-time può essere fonte, allo stesso tempo, sia di opportunità che di rischi. Esso offre al datore la flessibilità necessaria per adeguarsi ai continui cambiamenti della domanda e dell'offerta fisiologici all'andamento del mercato ed ai lavoratori la possibilità di una più facile assunzione. Tuttavia, la protezione sociale di cui godono i *part-timers* è spesso più limitata rispetto a quella garantita ai *full-timers*, ciò che si traduce per i primi in una condizione di maggiore precarietà.

Si vuole evitare dunque, nell'intenzione delle parti stipulanti, che la risposta alle esigenze di flessibilità provenienti dal mondo imprenditoriale si traduca nell'esclusione di alcune fasce deboli di lavoratori (tali sono considerati, evidentemente, tutti coloro occupati con contratti diversi dal "tipo" lavoro subordinato, visto che le parti dichiarano anche l'intenzione di esaminare la possibilità di concludere accordi analoghi per altre forme flessibili di lavoro) da una serie di benefici normalmente accordati ai dipendenti cui è garantito un impiego stabile ed a tempo pieno.

Tale scopo sembra essere compreso anche nella seconda norma (clausola 4.2), dove si afferma il principio del *pro rata temporis*. La clausola si presta, almeno ad una prima lettura,

note

---

(2) In questa Rivista, 1996, n. 3, 99 ss.

(3) L'accordo, del 6 giugno 1997, è stato integralmente recepito ed allegato il 23 luglio 1997 in una proposta di direttiva della Commissione, in attesa dell'emanazione di tale atto da parte del Consiglio.

(4) V. la clausola 6.1 dell'accordo.

(5) Cfr. art. 5 c.1, legge n. 863/1984.

**Accordo collettivo europeo in materia di lavoro a tempo parziale**

Giuseppe Martinucci

ad interpretazioni diverse: il principio in esame potrebbe ad esempio, se inteso nel senso (più « pregnante ») di « retribuzione proporzionata » alla quantità delle ore lavorate, esprimere l'obbligo di assicurare a tutti i dipendenti di un'impresa che svolgano le medesime mansioni un trattamento retributivo uguale, diversificato soltanto in ragione del maggiore o minore lavoro svolto.

Non sembra, però, questa l'interpretazione più appropriata. Anzitutto, la norma stabilisce che il principio debba essere rispettato soltanto « dove opportuno » (non è imposto cioè alle parti del rapporto di lavoro un obbligo cogente in tal senso). In secondo luogo, la clausola precedente (4.1) ammette la possibilità di un trattamento meno favorevole per i lavoratori part-time, quando esso sia giustificato da ragioni obiettive. Dalla lettura combinata dei due disposti si può argomentare, quindi, che la proporzionalità si riferisce ad altri parametri, quali, ad esempio, la base per il calcolo dei contributi previdenziali, la determinazione dell'ammontare del trattamento pensionistico e/o degli assegni familiari, il computo dei dipendenti ai fini della qualificazione dell'impresa, ecc.

Va peraltro osservato al riguardo che, se l'accordo dovesse essere reso obbligatorio senza sostanziali modifiche (6), il legislatore italiano non sarebbe costretto ad operare una drastica revisione della legislazione in materia, poiché tali principi sono già parte integrante del nostro ordinamento (7). Sotto tale profilo, dunque, l'accordo non introduce significative innovazioni.

Anche in quest'ambito, d'altro canto, appare fondamentale il contributo delle legislazioni nazionali nell'attuazione della normativa. Si deve infatti considerare che, per espressa previsione, le modalità di applicazione dei principi in questione sono definite dagli Stati e/o dalle parti sociali (clausola 4.3) e che, in ogni caso, la rimozione degli ostacoli (di natura legale, amministrativa o contrattuale) che possano in qualunque modo limitare le opportunità di conclusione di contratti di lavoro a tempo parziale è rimessa alla volontà di tali soggetti (clausola 5).

Non è dato di riscontrare considerevoli novità neanche in quella che dovrebbe essere, almeno a prima vista, la clausola di maggior rilievo di tutto l'accordo (clausola 5.2), laddove si sancisce l'impossibilità di considerare come giusta causa di licenziamento il rifiuto da parte del lavoratore di trasformare il proprio contratto di lavoro da full-time in part-time (e viceversa). La clausola fa salvo sia quanto previsto dalle legislazioni nazionali in relazione alla disciplina del recesso dal rapporto di lavoro, che le « ragioni relative alle esigenze di funzionamento dell'unità produttiva ». Una disposizione del genere, tuttavia, è già applicata nel nostro ordinamento dalla giurisprudenza (8), che anzi propende per una interpretazione restrittiva dell'istituto, sicuramente più favorevole per il lavoratore (9).

Ciò che sembra mancare nell'accordo è, in definitiva, una regolamentazione più specifica del rapporto di lavoro: non si rinviene una norma che preveda un diritto dei lavoratori part-time di essere preferiti nel caso di nuove assunzioni full-time; non è inserita alcuna disposizione sulla forma, sul contenuto del contratto e sulle relative sanzioni; né tantomeno è rinvenibile il « classico » divieto per il lavoratore part-time di prestare lavoro supplementare rispetto a quello previsto dai contratti collettivi o individuali. Non è prevista, in altre parole, quella che dovrebbe essere considerata la normativa essenziale in tema di part-time, basata su una serie di garanzie per il lavoratore.

La seconda parte si conclude (v. clausola 5.3) con una serie di disposizioni, piuttosto generiche, riguardanti gli obblighi di informazione da parte del datore sulla disponibilità delle qualifiche da coprire con contratti part-time, nonché le misure da prendere al fine di facilitare l'accesso a questa forma di lavoro. Tra queste è degna di rilievo la clausola che prevede la necessità di facilitare l'accesso dei lavoratori a tempo parziale alla formazione professionale: anche in questo caso la richiesta di tipologie contrattuali più flessibili (quindi,

**note**

(6) Sembra questa l'ipotesi più certa poiché l'accordo è stato allegato, nella sua versione integrale, alla proposta di direttiva stilata dalla Commissione (essa, peraltro, ha disposto che provvederà a ritirare la proposta nel caso in cui il Consiglio dovesse modificare l'accordo stesso).

(7) Cfr. art. 5, commi 5 ss., legge n. 863/1984.

(8) Cfr., per tutti, Cass. Sez. Lav., 20 dicembre 1995, n. 12999, in *RIDL*, 1996, II, 632 ss., con nota di Nannipieri L., *Sul licenziamento del lavoratore a part-time che rifiuta il passaggio a tempo pieno*.

(9) La giurisprudenza tende a richiedere da parte del datore di lavoro una prova piuttosto difficile: egli dovrà provare, nel caso di rifiuto del lavoratore di passaggio al tempo pieno, « la necessità di coprire l'intero arco della giornata lavorativa, l'inutile ricerca di altro personale a tempo parziale da collocare in posizione complementare, l'incompatibilità tra l'assunzione di personale a tempo pieno e il mantenimento in servizio del lavoratore a tempo parziale ». Così Cass., 20 dicembre 1995, n. 12999 cit.

di sacrifici per i lavoratori) dovrebbe essere bilanciata, nelle intenzioni delle parti contraenti, dal vantaggio di maggiori spazi da dedicare alla formazione. Come dire, l'esigenza di rendere più competitive le imprese è realizzabile a condizione che sia consentito anche ai lavoratori di essere più competitivi sul mercato, perché la flessibilità non si traduca esclusivamente in un futuro di occupazioni precarie.

In una terza parte, infine, sono inserite alcune previsioni relative all'attuazione dell'accordo, tra le quali spicca la clausola 6.6, che prevede la possibilità per le parti sociali di rivedere l'accordo stesso, su richiesta di una di esse, cinque anni dopo il provvedimento del Consiglio. Si tratta evidentemente di una disposizione autolegittimante per le stesse parti sociali, poiché mette il Consiglio in condizione di emanare un atto (prevedibilmente una direttiva) che in futuro potrà essere disatteso da un successivo accordo collettivo. Tuttavia appare altrettanto evidente che, fino a quando non saranno risolti del tutto i problemi relativi alla reale legittimazione contrattuale delle parti (quindi, non solo quelli riguardanti la legittimazione da un punto di vista giuridico-formale, ma soprattutto quelli relativi alla loro reale rappresentatività), una disposizione del genere, rafforzando il contratto collettivo sul piano della sua efficacia nei confronti della legge (*rectius* degli atti legislativi comunitari) mediante l'introduzione di un meccanismo autoreferenziale per le parti, non potrà essere considerata dotata di piena legittimità.

Degna di nota è, in conclusione, la clausola 7.1 dove si prevede una scansione delle fasi attuative dell'accordo: si richiede alla Commissione di esigere dagli Stati Membri l'adozione dei provvedimenti necessari per conformarsi alla decisione del Consiglio nell'arco di due anni. In mancanza di provvedimenti, gli Stati dovrebbero assicurare l'attuazione dell'accordo attraverso ulteriori accordi collettivi (probabilmente interconfederali) conclusi dalle confederazioni nazionali, rinviabili non oltre un anno dalla prima scadenza.

---

### 3. continua: problemi relativi all'attuazione degli accordi comunitari.

---

Quest'ultima disposizione consente di formulare alcune conclusioni, con particolare riguardo alle possibili vie da percorrere al fine di attuare gli accordi conclusi a livello comunitario. Come già notato, infatti, le misure attuative di tali « contratti » collettivi assumono grande importanza, data l'estrema genericità delle disposizioni in essi contenute. Si presentano al riguardo almeno due questioni degne di essere analizzate.

In primo luogo, occorre stabilire quale, fra le diverse tipologie di atti legislativi comunitari (decisione, direttiva o regolamento), sia più adatta ad implementare il contenuto dell'accordo.

Il problema, peraltro, si è posto già in occasione dell'accordo sui c.d. permessi parentali e, sebbene sia stato formalmente risolto con l'emanazione di una direttiva, ha condotto ad interpretazioni piuttosto contrastanti. La procedura adottata in tale occasione (fortemente voluta dalla Commissione, cfr. Biagi M., 1996, p. 5) può essere paragonata in tutto ad un'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi: la Commissione presenta al Consiglio una proposta di direttiva, adottata poi formalmente dallo stesso Consiglio che, anziché optare per una incorporazione del contenuto dell'accordo nella direttiva, allega l'accordo all'atto legislativo (10).

Esistono diverse ragioni che inducono ad individuare nella direttiva uno strumento più che idoneo in tal senso. Innanzitutto, essa consente al momento della trasposizione di aprire degli spazi all'implementazione nazionale, dei margini di discrezionalità, che le stesse parti sociali (in entrambi gli accordi) indicano come necessari (così anche Biagi M., 1997, p. 17 e Casas Baamonde M.-E., 1996, p. 5 ss.). Inoltre, in materia di politica sociale il Consiglio decide di regola con direttiva, e solo eccezionalmente con regolamento: ciò è confermato anche dall'art. 4.2 dell'Accordo sulla politica sociale, che prevede che l'organo comunitario debba osservare le stesse norme, in materia di maggioranza o unanimità, che sono ordinariamente prescritte per l'esercizio dei suoi poteri normativi (in tal senso Schnorr G., 1993, 333). La prescrizione di seguire tali regole procedurali sarebbe priva di senso, se la decisione del Consiglio potesse essere emessa in qualsiasi forma.

note

---

(10) Secondo alcuni (cfr. spec. Biagi M., 1997, p. 16, nonché Roccella M., Treu T., 1995, p. 388) il rinvio all'accordo allegato « costituisce piena valorizzazione dell'autonomia collettiva », poiché sarebbe consentito alle parti sociali di modificare il contenuto dell'accordo anche dopo la decisione dell'organo comunitario. Vale la pena sottolineare che la stessa procedura sarà con tutta probabilità adottata anche nel caso dell'accordo in questione.

**Accordo collettivo europeo in materia di lavoro a tempo parziale**

Giuseppe Martinucci

La tesi favorevole all'uso della direttiva è, d'altra parte, criticata da quanti (Pilati A., 1992, p. 384 ss. e Aparicio Tovar J., 1996, p. 190) interpretano il termine « decisione » contenuto nell'art. 4.2 dell'Accordo sulla politica sociale e nei due accordi collettivi europei nel senso, più tecnico e più vicino al dato formale, di uno dei tre tipi di atti legislativi previsti dall'art. 189 del Trattato CEE, la decisione appunto. In questo modo, si sostiene, il contratto collettivo di livello comunitario avrebbe un'efficacia diretta all'interno degli ordinamenti nazionali, senza dover attraversare ulteriori livelli negoziali.

Esiste comunque una ragione più pregnante per ritenere la direttiva uno strumento non del tutto appropriato: la procedura di adozione dell'atto comporterebbe necessariamente l'intervento del Parlamento Europeo e del Comitato economico e sociale, con la possibilità che il testo dell'accordo risulti modificato a seguito delle eventuali richieste di tali organi (questo non è avvenuto, però, nella direttiva sui permessi parentali). Se ciò accadesse, il testo negoziale non potrebbe essere più considerato come un accordo liberamente stipulato tra le parti.

Sembra dunque doversi concludere che, nell'alternativa tra decisione e regolamento da un lato e direttiva dall'altro, i primi due atti svolgano con maggiore certezza il ruolo di veicoli per l'implementazione degli accordi. Tra questi due, poi, il regolamento appare più adeguato, data la sua efficacia generale e obbligatoria (è noto infatti che la decisione non possiede tale efficacia, essendo obbligatoria « in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati », ex art. 189 del Trattato).

La seconda questione riguarda le modalità di trasposizione dell'eventuale direttiva negli ordinamenti interni. L'accordo in materia di part-time prevede che la decisione del Consiglio sia attuata mediante un provvedimento (legislativo o regolamentare) oppure attraverso un contratto collettivo nazionale (11). Se l'utilizzo di un atto legislativo o regolamentare non pone particolari problemi, suscita qualche perplessità la possibilità di trasporre l'atto comunitario nello Stato attraverso l'intervento delle parti sociali. È questa una strada (12) prevista ed incentivata dall'Accordo sulla politica sociale (nonché dall'accordo in esame), la cui finalità è quella di garantire che i lavoratori interessati possano godere effettivamente dei diritti loro conferiti. Lo scopo sembra più che legittimo, la procedura comporta tuttavia problemi particolari connessi ai differenti contesti nazionali.

L'utilizzo del contratto collettivo in funzione traspositiva non dovrebbe essere consentito in quegli Stati (come l'Italia) in cui esso sia privo di quei caratteri ritenuti necessari dalla Corte di Giustizia per poter essere considerato equivalente ad un atto legislativo (Biagi M., 1997, p. 19; Roccella M., 1997, p. 217 e Sciarra S. 1992, p. 739) (13). La mancata attuazione da parte del legislatore italiano dell'art. 39 Cost. e, quindi, l'inesistenza nel nostro ordinamento di un contratto collettivo avente efficacia *erga omnes* sembra un ostacolo insormontabile per l'utilizzazione del contratto come mezzo di attuazione delle direttive.

Sul punto, peraltro, non tutte le opinioni convergono: secondo alcuni (Arrigo G., 1994, p. 27) la mancanza dell'*erga omnes* non costituirebbe un elemento sempre essenziale, poiché tale requisito non è previsto dall'Accordo sulla politica sociale. Si è inoltre argomentato (Foglia R. e Santoro Passarelli G., 1996, p. 105) che non sarebbero compresi nell'ambito dell'art. 39 Cost. quei contratti con efficacia obbligatoria o compositivi di contrasti sociali: in tali casi il problema dell'efficacia generale non si porrebbe perché i sindacati non negozierebbero in rappresentanza dei lavoratori ma quali « soggetti titolari di interessi collettivi ». Avrebbero efficacia generalizzata, si sostiene, quelle intese (quelle traspositive di direttive comunitarie sono comprese in questa categoria) che non contengano disposizioni sui minimi retributivi e normativi ma prevedano obblighi strumentali intercorrenti tra le parti sociali.

Senonché, al di là delle note difficoltà di distinzione tra veri e propri contratti collettivi e contratti di carattere solo « regolamentare » o « gestionale » (troppo spesso gli uni contengono elementi degli altri e viceversa), non pare si possa negare, nella prospettiva europea,

**note**

(11) In linea con quanto previsto dall'art. 4.2 dell'Accordo sulla politica sociale.

(12) Tale procedura ha ricevuto una prima applicazione nel novembre dello scorso anno per il recepimento della direttiva n. 94/45 sui Consigli Aziendali Europei. Sull'argomento si veda Biagi M., *La Direttiva comunitaria del 1994 sull'informazione e la consultazione dei lavoratori: una prospettiva italiana*, in *DRI*, 1995, n. 2, 35 ss., ed ivi per ulteriori riferimenti bibliografici.

(13) Cfr. le pronunce della Corte n. 91/81 dell'8 giugno 1992 e 235/84 del 10 luglio 1986 riguardanti, rispettivamente, i licenziamenti collettivi e il trasferimento d'azienda.

l'importanza dell'*erga omnes* quale garanzia dell'effettività delle norme comunitarie nonché dei principi di non discriminazione.

In altri termini il problema, almeno da un punto di vista giuridico-formale, rimane. Il presupposto indispensabile per il buon funzionamento della procedura è dato dall'esistenza di un sistema di estensione dell'efficacia del contratto collettivo; il che vuol dire che, anche se sullo Stato membro grava un obbligo cogente di trasporre la direttiva (obbligo soggetto al controllo della Commissione), il contratto c.d. di diritto comune non è assolutamente sufficiente, in quanto suscettibile di essere disatteso dalle imprese non aderenti alle associazioni firmatarie.

Né è possibile trascurare la questione dei rapporti tra contratto collettivo e legge, stante la possibilità (e la necessità) di un intervento autoritativo dello Stato al fine di evitare il possibile inadempimento. In questo caso la determinazione dell'autonomia collettiva perderebbe sicuramente il suo originario significato, in quanto sostituita dalla legge. Occorre, dunque, determinare in futuro (non solo in Italia) nuovi criteri di coordinamento, integrazione e rinvio tra fonti di natura e livello diverso (tra direttive ed accordi comunitari, tra leggi e contratti collettivi europei, tra leggi e contratti collettivi nazionali).

In ogni caso lo strumento del contratto collettivo « traspositivo », superato il problema della sua efficacia, appare sicuramente appropriato rispetto alla realtà delle relazioni industriali; ed è certo che il processo di negoziazione in ambito comunitario e di trasposizione delle conseguenti direttive tramite contratto produrrà uno « stimolo » per attività negoziali ulteriori, creando un effetto di europeizzazione dell'autonomia collettiva (Biagi M., 1997, p. 20 nonché Negrelli S. e Treu T., 1994, p. 53).

---

**Allegato. Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CEES.**

---

#### IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Visto l'Accordo sulla politica sociale allegato al Protocollo sulla politica sociale n. 14 del Trattato che istituisce la Comunità Europea, in particolare l'articolo 4.2.,  
vista la proposta della Commissione (1),

considerando che, sulla base del Protocollo sulla politica sociale allegato al Trattato che istituisce la Comunità Europea, gli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (qui di seguito denominati "Stati membri"), desiderosi di attuare la Carta sociale del 1989 hanno convenuto un accordo sulla politica sociale;

considerando che le parti sociali, in forza dell'articolo 4.2. dell'accordo sulla politica sociale possono richiedere congiuntamente che gli accordi a livello comunitario siano attuati in base a una decisione del Consiglio, su proposta della Commissione; considerando che il punto 7 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, stabilisce tra l'altro che: "la realizzazione del mercato interno deve portare ad un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori nella Comunità Europea. Tale processo avverrà mediante il ravvicinamento di tali condizioni, soprattutto per quanto riguarda (...) le forme di lavoro diverse dal lavoro a tempo indeterminato, come il lavoro a tempo determinato, il lavoro a tempo parziale, il lavoro temporaneo, e il lavoro stagionale";

considerando che il Consiglio non è stato in grado di deliberare sulla proposta di direttiva relativa a determinati rapporti di lavoro per quanto riguarda le distorsioni di concorrenza (2), né sulla modifica a tale proposta (3), né sulla proposta di direttiva relativa a determinati rapporti di lavoro per quanto riguarda le condizioni di lavoro (4);

considerando che le conclusioni del Consiglio Europeo di Essen hanno sottolineato la necessità di provvedimenti per promuovere l'occupazione e la parità di opportunità tra donne e uomini e hanno richiamato l'esigenza di adottare misure volte ad "incrementare l'intensità occupazionale della crescita, in particolare mediante un'organizzazione più flessibile del lavoro, che risponda sia ai desideri dei lavoratori che alle esigenze della competitività";

considerando che la Commissione, in ottemperanza all'articolo 3.2. dell'Accordo sulla politica sociale, ha consultato le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria relativa alla flessibilità dell'orario di lavoro e alla sicurezza dei lavoratori;

considerando che la Commissione, convinta a seguito di tale consultazione che un'azione comunitaria era opportuna, ha nuovamente consultato le parti sociali sul contenuto della proposta in questione, ai sensi dell'articolo 3.3. di detto accordo;

---

(1) GU C...

(2) GU C 224 dell'8.9.1990, pag. 6.

(3) COM (90) 533 def., GU C 305 del 5.12.1990, pag. 8.

(4) GU C 224 dell'8.9.1990, pag. 4.

**Accordo collettivo europeo in materia di lavoro a tempo parziale**

*Giuseppe Martinucci*

considerando che le organizzazioni intercategoriale a carattere generale [(UNICE) Unione delle Confederazioni dell'Industria della Comunità Europea, (CCEP) Centro europeo dell'impresa pubblica, (CES) Confederazione Europea dei Sindacati] hanno informato la Commissione, con lettera congiunta del 19 giugno 1996, che intendevano avviare il procedimento previsto all'articolo 4 di detto accordo; che esse hanno chiesto alla Commissione, con lettera congiunta del 12 marzo 1997, un periodo supplementare di tre mesi; che la Commissione ha concesso tale periodo;

considerando che il 6 giugno 1997 dette organizzazioni intercategoriale hanno concluso un accordo quadro sul lavoro a tempo parziale e che esse hanno trasmesso alla Commissione la loro domanda congiunta affinché sia data attuazione a tale accordo quadro tramite decisione del Consiglio su proposta della Commissione, conformemente all'articolo 4.2. di detto accordo;

considerando che il Consiglio, nella sua risoluzione del 6 dicembre 1994 relativa ad alcune prospettive di una politica sociale dell'Unione Europea: contributo alla convergenza economica e sociale dell'Unione (5), ha invitato le parti sociali a sfruttare le possibilità di concludere convenzioni, in quanto sono di norma più vicine alla realtà sociale e ai problemi sociali;

considerando che le parti sociali hanno inteso concludere un accordo quadro sul lavoro a tempo parziale enunciante i principi generali e le prescrizioni minime in materia di lavoro a tempo parziale; che esse hanno: espresso la volontà di stabilire un quadro generale per l'eliminazione delle discriminazioni verso i lavoratori a tempo parziale, e di contribuire allo sviluppo delle possibilità di lavoro a tempo parziale su basi accettabili sia ai datori di lavoro che ai lavoratori; che il loro accordo vette sulle condizioni di lavoro dei lavoratori a tempo parziale; che esse hanno dichiarato le proprie intenzioni di esaminare l'esigenza di accordi analoghi per altre forme flessibili di lavoro; considerando che le parti sociali hanno voluto attribuire particolare attenzione al lavoro a tempo parziale, pur dichiarando le proprie intenzioni di esaminare l'esigenza di accordi analoghi per altre forme di lavoro;

considerando che nelle conclusioni del Consiglio di Amsterdam i capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea si sono vivamente rallegrati dell'accordo concluso dalle parti sociali in materia di lavoro a tempo parziale;

considerando che l'atto appropriato per l'attuazione dell'accordo quadro è costituito dalla direttiva del Consiglio ai sensi dell'articolo 189 del trattato; che tale atto vincola gli Stati membri per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ma lascia ad essi la scelta della forma e dei mezzi;

considerando che gli obiettivi della presente direttiva non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono quindi essere meglio realizzati a livello comunitario, ai sensi dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità enunciati nell'articolo 3B del Trattato; che la presente direttiva si limita al minimo indispensabile per raggiungere tali obiettivi e non eccede quanto è necessario a tale fine;

considerando che la Commissione ha elaborato la sua proposta di direttiva del Consiglio, conformemente alle proprie comunicazioni del 14 dicembre 1993 (6) sull'attuazione del protocollo sulla politica sociale e del 18 settembre 1996 (7) sull'andamento sul futuro del dialogo sociale a livello comunitario, tenendo conto del carattere rappresentativo delle parti contraenti, del loro mandato e della legalità di ciascuna clausola dell'accordo quadro;

considerando che la Commissione ha elaborato la propria proposta di direttiva in ottemperanza all'articolo 2, paragrafo 2 dell'Accordo sulla politica sociale, il quale prevede che la legislazione in campo sociale « evita d'imporre obblighi amministrativi, finanziari e giuridici tali da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese »;

considerando che la Commissione, in linea con la sua comunicazione del 14 dicembre 1993 riguardante l'attuazione del protocollo sulla politica sociale, ha informato il Parlamento europeo sottoponendogli il testo dell'accordo quadro corredato della sua proposta di direttiva e della rispettiva relazione;

considerando che la Commissione ha inoltre informato il Comitato economico e sociale trasmettendogli il testo dell'accordo corredato della sua proposta di direttiva e della relazione;

considerando che le disposizioni della presente direttiva devono prevedere requisiti minimi che lascino agli Stati membri e/o alle parti sociali la possibilità di introdurre disposizioni più favorevoli;

considerando che l'attuazione della presente direttiva, non può giustificare alcun regresso rispetto alla situazione attualmente vigente in ciascuno Stato membro;

considerando che la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori riconosce l'importanza della lotta contro tutte le forme di discriminazione, in particolare quelle basate sul sesso, sul colore, sulla razza, sulle opinioni e sulle credenze;

considerando che l'articolo F.2. del Trattato sull'Unione Europea afferma che « l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario »;

considerando che gli Stati membri possono affidare alle parti sociali, su loro richiesta congiunta,

**note**

(5) GU C 368 del 23.12.1994, pag. 16.

(6) COM (93) 600 del 14 dicembre 1993.

(7) COM (96) 448 del 18 settembre 1996.

l'attuazione della presente direttiva a condizione che essi prendano tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prestabiliti dalla stessa;  
considerando che l'attuazione dell'accordo quadro concorre alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 1 dell'accordo sulla politica sociale;

**Accordo collettivo  
europeo in materia  
di lavoro a tempo  
parziale**  
Giuseppe Martinucci

## HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA

### ARTICOLO 1

#### *Attuazione dell'accordo quadro*

L'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso il 6 giugno 1997 tra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (UNICE, CEEP e CES) allegato alla presente direttiva è reso obbligatorio.

### ARTICOLO 2

#### *Prescrizioni minime*

1. Gli Stati membri possono mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli di quelle previste nella presente direttiva.
2. L'attuazione della presente direttiva non costituisce in alcun caso un motivo sufficiente per giustificare una riduzione del livello generale di protezione dei lavoratori nel settore contemplato dalla direttiva stessa, restando impregiudicati:
  - il diritto degli Stati membri e/o delle parti sociali di stabilire, alla luce dell'evolversi della situazione, disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali diverse da quelle vigenti al momento dell'adozione della presente direttiva,
  - l'applicazione della clausola 5.1 dell'accordo allegato, a condizione che venga rispettato il principio della non discriminazione di cui alla clausola 4.1;purché siano rispettate le prescrizioni minime previste dalla presente direttiva.

### ARTICOLO 3

#### *Non discriminazione*

Le disposizioni adottate dagli Stati membri per l'attuazione della presente direttiva vietano qualsiasi discriminazione fondata sulla razza, il sesso, l'origine etnica, la religione, le credenze, eventuali handicap o l'orientamento sessuale.

### ARTICOLO 4

#### *Sanzioni*

Gli Stati membri determinano il sistema di sanzioni per le violazioni delle disposizioni nazionali adottate in applicazione della presente direttiva e prendono tutte le misure necessarie per la loro attuazione. Le sanzioni così previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri notificano tali disposizioni alla Commissione entro la data menzionata all'articolo 5 e comunicano quanto prima tutte le successive modifiche al riguardo.

### ARTICOLO 5

#### *Recepimento*

Gli Stati membri mettono in atto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva al più tardi entro i due anni successivi alla sua adozione, o procurano che entro tale data le parti sociali mettano in atto le disposizioni necessarie mediante accordi. Gli Stati membri devono prendere tutte le disposizioni necessarie per essere sempre in grado di garantire i risultati prescritti dalla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Gli Stati membri possono fruire di un periodo supplementare non superiore ad un anno, ove sia necessario in considerazione di difficoltà particolari o della messa in atto mediante contratto collettivo. Essi devono informare immediatamente la Commissione di tali circostanze.

Quando gli Stati membri adottano le disposizioni di cui al primo comma, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate da tale riferimento all'atto della loro pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono fissate dagli Stati membri.

### ARTICOLO 6

#### *Destinatari*

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, addì .....

Per il Consiglio  
Il Presidente

**Accordo collettivo europeo in materia di lavoro a tempo parziale**

Giuseppe Martinucci

## ACCORDO-QUADRO EUROPEO SUL LAVORO A TEMPO PARZIALE

*Preambolo*

Questo accordo-quadro è un contributo alla strategia globale europea per l'occupazione. Il lavoro a tempo parziale ha avuto, negli ultimi anni, importanti effetti sull'occupazione. Pertanto, le parti firmatarie del presente accordo hanno dedicato un'attenzione particolare a questa forma di lavoro. Le parti hanno intenzione di prendere in considerazione la necessità di ricercare accordi analoghi per altre forme di lavoro flessibile.

Riconoscendo la diversità delle situazioni nei diversi Stati membri e riconoscendo che il lavoro a tempo parziale è caratteristico dell'occupazione in certi settori ed attività, il presente accordo enuncia principi generali e prescrizioni minime relative al part-time. Esso rappresenta la volontà delle parti sociali di definire un quadro generale per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo parziale e per contribuire allo sviluppo delle possibilità di lavoro a tempo parziale, su basi che siano accettabili sia per i datori di lavoro, sia per i lavoratori.

Il presente accordo riguarda le condizioni di lavoro dei lavoratori a tempo parziale, riconoscendo che le questioni relative ai regimi legali di sicurezza sociale rinviano alle decisioni degli Stati membri. Nel quadro del principio di non discriminazione, le parti firmatarie hanno tenuto conto della dichiarazione sull'occupazione del Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996, dichiarazione nella quale il Consiglio sottolineava, tra l'altro, la necessità di rendere i sistemi di sicurezza sociale più favorevoli all'occupazione, sviluppando "sistemi di protezione sociale capaci di adattarsi ai nuovi modelli di lavoro e di offrire una tutela sociale appropriata alle persone assunte nel quadro di queste nuove forme di lavoro". Le parti firmatarie ritengono che tale dichiarazione debba essere resa operativa.

La CES, l'UNICE e il CEEP chiedono alla Commissione di sottoporre il presente accordo-quadro al Consiglio, affinché questi, attraverso una decisione, renda vincolanti queste prescrizioni negli Stati membri che hanno aderito all'accordo sulla politica sociale annesso al protocollo sulla politica sociale annesso al Trattato che istituisce la Comunità europea.

Le parti firmatarie del presente accordo domandano che la Commissione, nella sua proposta finalizzata all'attuazione del presente accordo, chieda agli Stati membri che adottino le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla decisione del Consiglio al più tardi due anni dopo l'adozione della decisione o di assicurarsi che le parti sociali mettano in essere le disposizioni necessarie attraverso un accordo prima della fine del periodo indicato. Gli Stati membri possono, per tener conto, se necessario, di difficoltà particolari o di un'attuazione per via contrattuale, disporre al massimo di un anno supplementare per conformarsi alla presente disposizione.

Senza pregiudizio per il ruolo dei tribunali nazionali e della Corte di giustizia, le parti firmatarie del presente accordo chiedono che ogni questione relativa all'interpretazione del presente accordo a livello europeo venga rimessa a loro in prima istanza da parte della Commissione perché possano fornire il loro parere.

*Considerazioni generali*

1. Visto l'accordo sulla politica sociale annesso al protocollo sulla politica sociale annesso al Trattato che istituisce la Comunità europea e, in particolare, gli articoli 3.4 e 4.2;
2. considerando che l'articolo 4.2 dell'accordo sulla politica sociale prevede che gli accordi conclusi a livello comunitario siano messi in atto, su richiesta congiunta delle parti firmatarie, attraverso una decisione del Consiglio su proposta della Commissione;
3. considerando che la Commissione, nel suo secondo documento di consultazione sulla flessibilità dell'orario di lavoro e la sicurezza dei lavoratori ha annunciato la sua intenzione di proporre una misura comunitaria giuridicamente vincolante;
4. considerando che le conclusioni del Consiglio europeo di Essen hanno sottolineato la necessità di promuovere l'occupazione e le pari opportunità tra uomini e donne e hanno auspicato l'assunzione di misure che abbiano come obiettivo un "aumento dell'intensità occupazionale della crescita, in particolare attraverso un'organizzazione del lavoro più flessibile che risponda tanto agli auspici dei lavoratori quanto alle esigenze della concorrenza";
5. considerando che le parti firmatarie del presente accordo attribuiscono importanza alle misure che facilitino l'accesso al tempo parziale per uomini e donne che si preparano alla pensione, che vogliono conciliare vita professionale e familiare e approfittare delle possibilità di istruzione e formazione per migliorare le loro competenze e le loro carriere, nell'interesse reciproco di datori e lavoratori e secondo modalità che favoriscano lo sviluppo delle imprese;
6. considerando che il presente accordo rinvia agli Stati membri e alle parti sociali la definizione delle modalità di applicazione di tali principi generali, delle prescrizioni minime e delle disposizioni ivi contenute, al fine di tener conto della situazione in ogni Stato membro;
7. considerando che il presente accordo prende in conto la necessità di rispondere alle esigenze della politica sociale, di favorire la competitività dell'economia della Comunità e di evitare l'imposizione di vincoli amministrativi, finanziari e giuridici che impediscano la creazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese;
8. considerando che le parti sociali si trovano nella posizione migliore per trovare soluzioni corrispondenti ai bisogni dei datori e dei lavoratori e che, di conseguenza, deve essere loro assegnato un ruolo centrale nella messa in atto e nell'applicazione del presente accordo.

*Clausola 1: Oggetto*

Il presente accordo ha per oggetto:

- a) di assicurare la soppressione delle discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo parziale e di migliorare la qualità del lavoro a tempo parziale;
- b) di facilitare lo sviluppo del lavoro a tempo parziale su base volontaria e di contribuire all'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro in modo da tener conto dei bisogni degli imprenditori e dei lavoratori.

*Clausola 2: campo di applicazione*

1. Il presente accordo si applica ai lavoratori a tempo parziale che hanno un contratto o un rapporto di lavoro definito per legge, contratto collettivo o in base alle prassi in vigore in ogni Stato membro.
2. Gli Stati membri, dopo aver consultato le parti sociali conformemente alla legge, ai contratti collettivi o alle prassi nazionali, e/o le parti sociali a livello appropriato conformemente alle prassi nazionali relative alle relazioni industriali, possono, per ragioni obiettive, escludere totalmente o parzialmente dalle disposizioni del presente accordo i lavoratori a tempo parziale che lavorano su base occasionale. Queste esclusioni dovrebbero essere riesaminate periodicamente al fine di stabilire se le ragioni obiettive che le hanno determinate rimangono valide.

*Clausola 3: definizioni*

Ai fini del presente accordo, si intende per:

1. "lavoratore a tempo parziale", un salariato il cui orario di lavoro normale, calcolato su base settimanale o in media su un periodo di impiego che può andare fino ad un anno, è inferiore a quello di un lavoratore a tempo pieno comparabile.
2. "lavoratore a tempo pieno comparabile", un salariato a tempo pieno dello stesso stabilimento, che ha lo stesso tipo di contratto o di rapporto di lavoro e un lavoro/occupazione identico o simile, tenendo conto di altre considerazioni che possono includere l'anzianità e le qualifiche/competenze;
3. qualora non esistesse nessun lavoratore comparabile a tempo pieno nello stesso stabilimento, il paragone si effettua con riferimento al contratto collettivo applicabile o, in assenza di contratto collettivo applicabile, conformemente alla legge, ai contratti collettivi o alle prassi nazionali.

*Clausola 4: principio di non-discriminazione.*

1. Per quanto attiene alle condizioni di impiego, i lavoratori a tempo parziale non devono essere trattati in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori comparabili a tempo pieno per il solo motivo di lavorare a tempo parziale a meno che un trattamento differente sia giustificato da ragioni obiettive.
2. Dove opportuno, si applica il principio "pro rata temporis".
3. Le modalità di applicazione della presente clausola sono definite dagli Stati membri e/o dalle parti sociali, tenuto conto della legislazione europea e delle leggi, dei contratti collettivi e delle prassi nazionali.
4. Quando ragioni obiettive lo giustificano, gli Stati membri, dopo aver consultato le parti sociali conformemente alla legge, ai contratti collettivi o alle prassi nazionali, e/o le parti sociali possono, se del caso, subordinare l'accesso a condizioni di impiego particolari ad un periodo di anzianità, ad una durata del lavoro o a condizioni salariali. I criteri di accesso dei lavoratori a tempo parziale a condizioni di impiego particolari dovrebbero essere riesaminati periodicamente tenendo conto del principio di non-discriminazione previsto alla clausola 4.1.

*Clausola 5: possibilità di lavoro a tempo parziale*

1. Nel quadro della clausola 1 del presente accordo e del principio di non-discriminazione tra lavoratori a tempo parziale e lavoratori a tempo pieno:
  - a) gli Stati membri dopo aver consultato le parti sociali conformemente alla legge o alle prassi nazionali, dovrebbero identificare ed esaminare gli ostacoli di natura giuridica o amministrativa che possono limitare le possibilità di lavoro a tempo parziale e, se del caso, eliminarli;
  - b) le parti sociali, agendo nel quadro delle loro competenze e delle procedure previste nei contratti collettivi, dovrebbero identificare ed esaminare gli ostacoli che possono limitare le possibilità di lavoro a tempo parziale e, se del caso, eliminarli.
2. Il rifiuto di un lavoratore di essere trasferito da un lavoro a tempo pieno ad uno a tempo parziale, o viceversa, non dovrebbe, in quanto tale, costituire motivo valido per il licenziamento, senza pregiudizio per la possibilità di procedere, conformemente alle leggi, ai contratti collettivi e alle prassi nazionali, a licenziamenti per altre ragioni, come quelle che possono risultare da necessità di funzionamento dello stabilimento considerato.
3. Per quanto possibile, i datori di lavoro dovrebbero prendere in considerazione:
  - a) le domande di trasferimento dei lavoratori a tempo pieno ad un lavoro a tempo parziale che si renda disponibile nello stabilimento;
  - b) le domande di trasferimento dei lavoratori a tempo parziale ad un lavoro a tempo pieno o di aumento dell'orario, se tale opportunità si presenta;
  - c) la diffusione in tempo utile informazioni sui posti a tempo parziale e a tempo pieno disponibili nello stabilimento in modo da facilitare il trasferimento da un lavoro a tempo pieno ad uno a tempo parziale e viceversa;

**Accordo collettivo europeo in materia di lavoro a tempo parziale**  
Giuseppe Martinucci

**Accordo collettivo europeo in materia di lavoro a tempo parziale**

Giuseppe Martinucci

- d) le misure finalizzate a facilitare l'accesso al tempo parziale a tutti i livelli dell'impresa, ivi comprese le posizioni qualificate e con responsabilità direzionali, nei casi appropriati, le misure finalizzate a facilitare l'accesso dei lavoratori a tempo parziale alla formazione professionale per favorire carriera e la mobilità professionale;
- e) la diffusione, agli organismi esistenti rappresentanti i lavoratori, di informazioni opportune sul lavoro a tempo parziale nell'impresa.

*Clausola 6: disposizioni per l'attuazione*

1. Gli Stati membri e/o le parti sociali possono mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli rispetto a quelle previste nel presente accordo.
2. L'attuazione delle disposizioni del presente accordo non costituisce giustificazione valida per ridurre il livello generale di protezione dei lavoratori nell'ambito coperto dal presente accordo e ciò senza pregiudizio per il diritto degli Stati membri e/o le parti sociali di sviluppare, tenuto conto dell'evoluzione della situazione, disposizioni legislative, normative o contrattuali differenti, e senza pregiudizio per l'applicazione della clausola 5.1 purchè il principio di non-discriminazione contemplato alla clausola 4.1. sia rispettato.
3. Il presente accordo non reca pregiudizio al diritto delle parti sociali di concludere, a livello appropriato, ivi compreso il livello europeo, contratti che adattino e/o integrino le sue disposizioni in modo da tener conto dei bisogni specifici delle parti sociali interessate.
4. Il presente accordo non reca pregiudizio alle disposizioni comunitarie più specifiche, in particolare a quelle relative alla parità di trattamento o alle pari opportunità uomo/donna.
5. La prevenzione e la composizione di controversie e ricorsi che derivino dall'applicazione del presente accordo saranno affrontati conformemente alla legge, ai contratti collettivi e alle prassi nazionali.
6. Se una delle parti ne fa richiesta, le parti firmatarie rivedranno il presente accordo a far tempo 5 anni dalla data della decisione del Consiglio.

Bruxelles, 6 giugno 1997

— ai sensi dell'art. 2.4. dell'accordo sulla politica sociale del Trattato dell'UE.

**Bibliografia**

- Aparicio Tovar J.** (1996), *Contrattazione collettiva e fonti comunitarie*, in AA.VV., *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, Il Mulino, Bologna.
- Arrigo G.** (1992), *Unione Europea, politica sociale e contrattazione collettiva comunitaria: l'« Opera da tre sogni » del vertice di Maastricht*, in *RGL*, I, p. 161 ss.
- Arrigo G.** (1994), *Ampliamento dell'Unione Europea e politica sociale: competenze comunitarie e contratto collettivo europeo*, in *RGL*, I, p. 1 ss.
- Biagi M.** (1995), *La Direttiva comunitaria del 1994 sull'informazione e la consultazione dei lavoratori: una prospettiva italiana*, in *DRI*, n. 2, 35 ss.
- Biagi M.** (1996), *La fortuna ha sorriso alla presidenza italiana dell'Unione Europea: prime note di commento alla direttiva sul distacco dei lavoratori all'estero e sui permessi parentali*, in *questa Rivista*, n. 3, p. 3 ss.
- Biagi M.** (1997), *Le relazioni industriali nell'Unione Europea*, in Cella G.P. e Treu T., *Relazioni industriali. Manuale per l'analisi dell'esperienza italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Casas Baamonde M.-E.** (1996), *Directivas comunitarias de origen convencional y ejecución convencional de las directivas: el permiso parental*, in *RL*, n. 24, p. 1 ss.
- Fiorai B.** (1996), *Organizzazioni sindacali europee*, in AA.VV., *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, Bologna.
- Foglia R. e Santoro Passarelli G.**, (1996), *Profili di diritto comunitario del lavoro*, Giappichelli, Torino.
- Grandi M.** (1995), *Diritto del lavoro e Comunità Europea*, in *RIDL*, I, p. 133 ss.
- Guéry G.**, *European collective bargaining and the Maastricht Treaty*, in *ILR*, 1992, vol. 131, n. 6, p. 581 ss.
- Nannipieri L.**, *Sul licenziamento del lavoratore a part-time che rifiuta il passaggio a tempo pieno*, in *RIDL*, 1996, II, 632 ss.
- Negrelli S. e Treu T.** (1994), *L'integrazione europea come fattore di stabilità delle relazioni industriali italiane*, in *RIDL*, I, p. 29 ss.
- Pilati A.** (1992), *Problemi della contrattazione collettiva europea*, in *RIDL*, I, 368 ss.
- Roccella M.** (1997), *La Corte di giustizia e il diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino.
- Roccella M. e Treu T.** (1995), *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Cedam, Padova.
- Schnorr G.** (1993), *I contratti collettivi in un'Europa integrata*, in *RIDL*, I, p. 319 ss.
- Sciarrà S.** (1992), *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale dal lavoro: la contrattazione collettiva*, in *DLRI*, n. 56, p. 715 ss.
- Simitis S.** (1994), *Europeizzazione o rinazionalizzazione del diritto del lavoro?*, in *DLRI*, n. 64, p. 639 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>AuA</i>	Arbeit und Arbeitsrecht
<i>AuR</i>	Arbeit und Recht
<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>DCSInt</i>	Diritto del commercio e degli scambi internazionali
<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 européenne
<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

## Abbreviazioni

---

<i>Sem Soc Lamy</i>	Semaine social Lamy
<i>SImp</i>	Spazio impresa
<i>SL</i>	Sociologia del lavoro
<i>SOrg</i>	Studi organizzativi
<i>SM</i>	Stato e mercato
<i>SS</i>	Sicurezza sociale
<i>ST</i>	Sociologie du Travail
<i>Temi</i>	Temi
<i>TE</i>	Travail et emploi
<i>TL</i>	La tutela del lavoro
<i>TLG</i>	Toscana lavoro giurisprudenza
<i>TR</i>	Temi romani

---

# Notizie sugli autori

---

**Agut García C.** è Professoressa de Derecho del Trabajo presso l'Università Jaime-I di Castellón (Spagna)

**Biagi M.** è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Modena. Presidente AISRI

**Bispinck R.** è Senior researcher e Direttore dell'Archivio sulla contrattazione collettiva presso l'Istituto di Scienze economiche e sociali della Fondazione Hans-Böckler (Düsseldorf)

**Camuffo A.** è Professore associato di Organizzazione Aziendale nell'Università Ca' Foscari di Venezia e Master of Science della Sloan School of Management del M.I.T.

**Carlà D.** è Dirigente della Divisione Affari Internazionali presso il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale

**Castelvetri L.** è Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Milano

**Enrico Lucifredi C.** è Professore straordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Genova

**Franchi M.** è Assessore alle Politiche del lavoro della Regione Emilia-Romagna

**Martinucci G.** è Dottorando di ricerca in Diritto del lavoro e Relazioni industriali nell'Università di Bologna

**Moretti G.** è collaboratrice della Cattedra di diritto del lavoro dell'Università di Modena (Facoltà di Economia)

**Salsi E.** è collaboratrice della Cattedra di diritto del lavoro dell'Università di Modena (Facoltà di Economia)

**Tiraboschi M.** è Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Modena

**Treu T.** è Ministro del lavoro e della Previdenza sociale e Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università Cattolica di Milano

**Trioni G.** è Avvocato nel Foro di Milano

**Verri G.** è collaboratrice della Cattedra di diritto del lavoro dell'Università di Modena (Facoltà di Economia)

