

# DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

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

Ricerche  
**Il Trattato di Amsterdam:  
una nuova tappa verso l'Europa sociale**

Relazioni industriali  
**Relazioni industriali e gestione delle eccedenze di personale  
Diritto internazionale e comparato  
Problemi del lavoro e dell'occupazione:  
il Jobs Summit del G8 di Kobe del 28-29 novembre 1997**

Rassegne  
**Giurisprudenza italiana: l'insolvenza dell'imprenditore  
Giurisprudenza comunitaria: il trasferimento d'azienda**

Documentazione  
**I lavori della Commissione ministeriale per la predisposizione di un  
Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori:  
delegificazione, sistema sanzionatorio, normativa di Parte generale  
Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione:  
le conclusioni della Presidenza  
La Posizione del Governo italiano in preparazione del Consiglio Europeo  
straordinario sull'occupazione**

# **Diritto delle relazioni industriali**

rivista della Associazione Lavoro e Ricerche -ALAR  
anno 8 - numero 1 - gennaio 1998



# Indice

Il Trattato di Amsterdam: una nuova tappa verso l'Europa sociale		Ricerche
<b>Il trattato di Amsterdam e la politica sociale</b> di <i>Manfred Weiss</i>	pag. 3	
<b>Il trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?</b> di <i>Roger Blanpain</i>	pag. 11	
<b>La politica sociale dopo Amsterdam</b> di <i>Raffaele Foglia</i>	pag. 27	
Relazioni industriali e gestione delle eccedenze di personale		Relazioni industriali
<b>La gestione delle eccedenze di personale</b> di <i>Domenico Valcavi</i>	pag. 31	
Problemi del lavoro e dell'occupazione: il <i>Jobs Summit</i> di Kobe del G8		Diritto internazionale e comparato
<b>Brevi note sul <i>Jobs Summit</i> del G8 di Kobe del 28-29 novembre 1997</b> di <i>Marco Biagi</i>	pag. 47	
Osservatorio sulla giurisprudenza italiana		Rassegne: giurisprudenza italiana
<b>Insolvenza dell'imprenditore e diritti dei lavoratori</b> di <i>Matteo Luzzana</i>	pag. 53	
Osservatorio sulla giurisprudenza comunitaria		Rassegne: giurisprudenza comunitaria
<b>L'« entità economica » come oggetto del trasferimento d'azienda: sviluppi recenti della giurisprudenza comunitaria e possibili riflessi sugli orientamenti nazionali</b> di <i>Paolo Pelissero</i>	pag. 63	
Documentazione: i lavori della Commissione ministeriale per la predisposizione di un Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro		Documenti
<b>Per un Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro</b> di <i>Marco Biagi, Lucio Alberti, Anna Maria Faventi, Michele Lepore, Luigi Michele Mariani, Gaetano Natullo, Giovanna Rocca, Mario Rossi, Michele Tiraboschi</i>	pag. 77	
<b>I. Note metodologiche per la predisposizione di un Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori</b>	pag. 79	

---

<b>II. Il sistema sanzionatorio in materia di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro</b>	pag. 89
<b>III. Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori: la normativa di « Parte generale »</b>	pag. 99
Documentazione: la Posizione del Governo italiano in preparazione del Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione e le conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo	
<b>1. Competitività e coesione sociale in Europa: per una politica di convergenza sull'occupazione. Posizione del Governo italiano in preparazione del Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione - Novembre 1997</b>	pag. 119
<b>2. Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione - Lussemburgo, 20/21 novembre 1997 - Conclusioni della Presidenza</b>	pag. 122
Abbreviazioni	pag. 127
Notizie sugli autori	pag. 131

---

# Il Trattato di Amsterdam e la politica sociale

*Manfred Weiss (\*)*

Sommario

**1.** Introduzione. **2.** Diritti sociali fondamentali. **3.** Il nuovo capitolo sulla politica sociale. **3.1.** L'integrazione del protocollo sociale. **3.2.** Il nuovo articolo 119. **3.3.** Il nuovo capitolo sull'occupazione. **4.** Conclusioni.

## **1. Introduzione.**

In tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea vi è una tendenza ad attenuare la portata dell'intervento statale nel campo sociale così da ridurre le reti di sicurezza istituite dopo la Seconda Guerra Mondiale. Tra i vari obblighi, i Governi non hanno altra scelta se non quella di ridurre drasticamente il *deficit* pubblico al fine di raggiungere i criteri di convergenza per l'unione monetaria. Di conseguenza, non c'è da stupirsi che la conferenza intergovernativa abbia fatto tutto quanto era in suo potere per rimandare il più possibile il trasferimento dei poteri alla Comunità che porterebbe ad un incremento degli oneri finanziari a livello nazionale.

Sulla base di queste considerazioni, sarebbe stato irrealistico aspettarsi molto di più per la politica sociale. Non c'era semplicemente la possibilità politica di ribilanciare la Costituzione dell'Unione Europea dando alla materia sociale lo stesso peso di quella economica. Queste considerazioni hanno importanti implicazioni per l'analisi dei provvedimenti sociali del Trattato: questi non dovrebbero essere misurati per mezzo di un raffronto con un modello ottimale, bensì tramite una comparazione con lo *status quo ante*. E la domanda che qui bisogna porsi è se c'è almeno qualche progresso e in che misura questo passo in avanti può essere usato per giungere ad un progresso più significativo nel lungo periodo.

Con riferimento alla politica sociale, ci sono diverse innovazioni nel Trattato di Amsterdam: il Trattato fa riferimento ai diritti sociali fondamentali, contiene un divieto generale alla discriminazione, il Protocollo Sociale di Maastricht è trasferito nel Trattato, l'Articolo 119 è emendato ed ultimo, ma non per questo meno importante, c'è un nuovo Capitolo sull'occupazione.

note

(\*) I contributi di Manfred Weiss, Roger Blanpain e Raffaele Foglia pubblicati in questa sezione riproducono le relazioni presentate dagli autori al seminario internazionale organizzato dal CNEL e dall'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali - AISRI su *Il Trattato di Amsterdam: una nuova tappa verso l'Europa sociale*, Roma 17 ottobre 1997. Ad integrazione dei contributi di Weiss, Blanpain e Foglia, nella sezione « Documentazione » del presente fascicolo si riproducono: 1) la Posizione del governo italiano in preparazione del Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione; 2) le Conclusioni Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione - Lussemburgo, 20/21 novembre 1997 - Conclusioni della Presidenza.

Traduzione dall'inglese di Gianluca Nieddu.

## 2. Diritti sociali fondamentali.

Il Consiglio Europeo, almeno in certa misura, ha tenuto conto delle esigenze di integrare nel Trattato i diritti sociali fondamentali. Nell'Articolo 4 par. 4 del Trattato dell'Unione Europea, le parti negoziali confermano il loro attaccamento ai diritti sociali fondamentali così come sono definiti nello Statuto Sociale Europeo firmato il 18 Ottobre 1961 a Torino e nello Statuto Comunitario dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989.

Con ciò, questi diritti sociali fondamentali sono elevati al livello di diritti fondamentali « essendo garantiti dalla Convenzione Europea per la Protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 Novembre 1950 e risultando dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati Membri » (Articolo F par. 2). Ciò significa che oggi essi sono considerati definitivamente « principi generali del diritto comunitario » (Articolo F par. 2). Il riferimento ai diritti sociali fondamentali nella parte introduttiva del Trattato dell'Unione Europea, non deve comunque essere sopravvalutato. Ha soprattutto una funzione simbolica dal momento che non è soggetta al controllo della Corte di Giustizia Europea. Per questo motivo è di estrema importanza che tale riferimento sia ripetuto nell'Articolo 117 del Trattato della Comunità Europea (TEC) che integra l'articolo 1 del Protocollo Sociale di Maastricht. Per lo Statuto Comunitario dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, questo non costituisce nulla di nuovo: era già contenuto nell'Accordo di Maastricht sulla politica sociale. Ma lo Statuto è troppo frammentario e troppo limitato per fornire una efficace protezione sociale. Nel frattempo le sue lacune si sono rese evidenti. Questo dimostra quanto sia importante che il Trattato oggi faccia riferimento allo Statuto Sociale Europeo che contiene, nella sua attuale versione, 19 diritti sociali fondamentali (incluso il diritto ad un'equa remunerazione ed i diritti collettivi come il diritto alla contrattazione collettiva ed il diritto allo sciopero). Inoltre lo Statuto Sociale Europeo specifica quali indicazioni devono essere fornite ai singoli Paesi al fine di assicurare un'efficace implementazione di questi diritti. La versione revisionata dello Statuto approvata nel 1996 ma non ancora entrata in vigore, estende la lista dei diritti sociali fondamentali a 31 (inclusendo ad esempio il diritto dei lavoratori ad un lavoro dignitoso, oppure il diritto dei lavoratori di prender parte alla determinazione e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente di lavoro nell'impresa). Dal momento che è dato per scontato che il riferimento all'articolo 117 della bozza di Trattato sia dinamico e non statico, l'elenco ampliato dei diritti sociali fondamentali formerà la base di legittimazione per la politica sociale comunitaria una volta che la versione modificata dello Statuto Sociale entrerà in vigore.

Il riferimento allo Statuto Sociale Europeo è finalizzato a diversi scopi. Anzitutto deve essere considerato come una sincronizzazione pan-europea delle aspirazioni sociali del Consiglio Europeo e dell'Unione Europea. In secondo luogo, non bisognerebbe ignorare che gli Stati Membri dell'Unione Europea hanno ratificato solo alcune parti dello Statuto. Attraverso questo lungo itinerario in seno alla Comunità, oggi l'elenco dei diritti sociali fondamentali come un tutt'uno sta diventando un traguardo obbligatorio per ciascuno di essi così come per la Comunità stessa. Terzo, la Corte di Giustizia Europea da questo momento in avanti si troverà in una posizione di monitoraggio della politica sociale attuata dalla Comunità e dagli Stati Membri alla luce di questi diritti fondamentali. Questo aumenta significativamente la legittimazione di base della Corte. E di conseguenza conduce ad una maggiore efficienza nel sanzionare le violazioni così come dev'essere nel contesto dell'attuale struttura di monitoraggio dello Statuto Sociale Europeo.

Secondo il nuovo articolo 6a del Trattato della Comunità Europea, il Consiglio dovrebbe « prendere provvedimenti appropriati per combattere discriminazioni basate sul sesso, su motivazioni di ordine razziale o etnico, sulla credenza religiosa, sull'invalidità, sull'età o sul sesso ». L'impatto di questa protezione così ampia contro la discriminazione va chiaramente ben oltre l'area della politica sociale. D'altra parte, non si può ignorare il fatto che questa non fornisce un diritto individuale. Il suo ruolo dipenderà dalla pressione esercitata sulla Comunità per la sua implementazione.

In breve, ecco il punto della situazione: per la prima volta il Trattato di Amsterdam fornisce una costituzione sociale alla Comunità. In più, il riferimento allo Statuto Sociale Europeo — almeno in linea di principio — deve essere visto come una conferma del modello di stato sociale istituito all'interno dei diversi Stati Membri dopo la Seconda Guerra Mondiale. Ed allo stesso tempo deve essere interpretato come una alternativa al semplicistico approccio neoliberale della mera deregolamentazione. I diritti sociali fondamentali, come punto di

riferimento, sono un importante parametro per il cammino futuro della Comunità: potrebbero avere la meglio sull'attuale onda di euroscetticismo e trasformarsi in una identificazione con i valori fondamentali. Infine, forniscono un chiaro segnale agli Stati che entreranno a far parte dell'Unione Europea in un prossimo futuro: essi già da adesso possono adattare le loro rispettive strutture in tal senso.

**Il Trattato di  
Amsterdam  
e la politica sociale  
europea**  
Manfred Weiss

---

### 3. Il nuovo capitolo sulla politica sociale.

---

#### 3.1. L'integrazione del protocollo sociale.

---

Il Protocollo Sociale di Maastricht così come l'Accordo sulla politica sociale sono stati integrati nel Trattato di Amsterdam. Il contenuto è stato trasferito nel Trattato della Comunità Europea (Articolo 117-118 b). Quindi il vecchio articolo 117, così come l'Articolo 118 a e b, è stato abolito mentre il vecchio articolo 118, in una versione leggermente modificata, è oggi l'Articolo 118 c. La formulazione del Protocollo Sociale è stata essenzialmente mantenuta. Comunque nell'Articolo 118 par. 2, è stata inclusa una parte ulteriore che recita: « Il Consiglio, agendo nel rispetto della procedura stessa (vale a dire la procedura prevista dall'Articolo 189 b dopo aver consultato la Commissione Economica e Sociale, M.W.) ha la facoltà di adottare misure che incoraggino la cooperazione tra gli Stati Membri attraverso iniziative finalizzate ad incrementare il sapere, sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori procedure, promuovere approcci innovativi e valorizzare le esperienze al fine di combattere l'emarginazione sociale ». Non vi è alcun tipo di indicazione riguardo la natura legale di tali misure. Ritorno su questo punto nell'ambito del Capitolo sull'occupazione.

Aldilà di tutto, l'integrazione del Protocollo Sociale di Maastricht nel Trattato deve essere accolta molto favorevolmente dal momento che sancisce la fine dell'*opting-out* britannico. Un'Europa *à la carte* dove si può essere membri senza tener fede agli obiettivi comunitari di politica sociale non è più tollerata. La posizione del Regno Unito nel periodo fino all'entrata in vigore del Trattato, comunque, è piuttosto confusa: dopotutto in questo lasso di tempo il Protocollo Sociale di Maastricht è ancora valido. In armonia con quanto concluso dalla Presidenza del Consiglio Europeo, il Regno Unito è invitato sin d'ora a partecipare alle deliberazioni sugli atti che devono essere adottati. Non avrà quindi soltanto la possibilità di « esprimere i suoi punti di vista », ma potrà anche contare sulla promessa del Consiglio Europeo che « la Presidenza e gli Stati Membri ... faranno tutto il possibile per giungere ad una soluzione che tenga conto di quei pareri ». Tale generosità è comprensibile da un punto di vista politico, ma rimane problematica nella prospettiva legale. Il testo del Protocollo Sociale di Maastricht recita ancora: « Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord può non prender parte alle delibere ed alle adozioni effettuate dal Consiglio riguardo le proposte della Commissione fatte sulla base di questo Protocollo e sulla base dell'Accordo sopra menzionato ». Non c'è dubbio: il processo di deliberazione limitato a 14 Stati Membri come conseguenza dell'*opting-out* britannico, è alterato dalla possibilità del Regno Unito di influenzare il processo decisionale. Fiduciosamente, il pragmatismo politico di tutti gli attori garantisce che non si scateni un conflitto legale su questo tema.

L'impatto reale della integrazione del Protocollo Sociale di Maastricht nel Trattato deve essere visto nel fatto che oggi la Comunità, con molta più libertà rispetto al passato, ha il potere di approvare requisiti minimi per tutti gli Stati Membri sulla base di una semplice maggioranza qualificata. Il ricorso piuttosto difficile che talvolta si è fatto all'Articolo 118 a, non è più necessario. Con questi presupposti potrebbero essere approvate con maggioranza qualificata Direttive « sull'ambiente di lavoro, in riferimento alla salute e alla sicurezza dei lavoratori ». Adesso — per esempio — secondo il nuovo articolo 118 par. 2, sarebbe possibile approvare facilmente la Direttiva sull'orario di lavoro con una maggioranza qualificata. La Corte di Giustizia Europea non dovrebbe più controllare che la Direttiva sia collegata alla salute ed alla sicurezza. Oggi sarebbe possibile far rientrare nell'ambito della Direttiva anche questioni di politica dell'occupazione. Gli sforzi per ampliare la nozione di "ambiente di lavoro" in un modo che tende ad ignorare i limiti interpretativi, possono oggi essere abbandonati: non sono più necessari.

Comunque, il trasferimento del Protocollo Sociale di Maastricht nel Trattato senza alcuna significativa revisione del suo contenuto non comporta solamente vantaggi. Trasponde le mancanze di questo Protocollo nel Trattato. Di qua, secondo il nuovo articolo 118 par. 6, alla



**Il Trattato di Amsterdam e la politica sociale europea**  
Manfred Weiss

Comunità è negata la competenza di legiferare in materia di « retribuzione, diritto di associazione, diritto allo sciopero oppure diritto di imporre serrate ». E questo è sorprendente alla luce della discrepanza di questa limitazione di poteri confrontata con riferimento ai diritti sociali fondamentali come quelli contenuti nello Statuto Sociale Europeo dove retribuzione, diritto di associazione e diritto all'azione industriale, sono temi essenziali. E non c'è dubbio che queste restrizioni non giovino in alcun modo alla soddisfazione dei crescenti bisogni di strutture transnazionali e di coordinazione multinazionale delle relazioni industriali all'interno della Comunità.

A dispetto del fatto che si è reso evidente quanto poco adeguato fosse tracciare il confine tra materie che richiedono una maggioranza qualificata e materie che richiedono invece un processo decisionale unanime, i rispettivi elenchi sono stati trasferiti nel Trattato senza alcuna modificazione. Non ha molto senso mettere sotto l'etichetta di maggioranza qualificata le « condizioni di lavoro » e richiedere un processo decisionale unanime per la « protezione dei lavoratori quando il loro contratto d'impiego è terminato ». Se questa malpensata distinzione fosse stata tenuta in seria considerazione, la Direttiva sui Permessi Parentali — solo per fare un esempio — non avrebbe potuto essere approvata con una maggioranza qualificata perché contiene una disposizione sulla rescissione del contratto. Nonostante questo, nessuno ha avuto dubbi sul fatto che una maggioranza qualificata fosse sufficiente, anche se in ultima istanza per ragioni puramente pragmatiche, la Direttiva è stata approvata all'unanimità. Lo stesso problema sorge in riferimento all'Accordo sul lavoro a tempo parziale, sul quale il Consiglio sarà chiamato a decidere. Anche qui è contenuto un provvedimento molto importante sulle cause del licenziamento. Di nuovo — per quanto io possa vedere — nessuno sosterrà la posizione che è necessario un processo decisionale unanime. È allo stesso modo arbitraria la distinzione tra « informazione e consultazione dei lavoratori » da una parte, e « rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, inclusa la co-determinazione » dall'altra. La discussione sul Consiglio Europeo del Lavoro ha dimostrato che è praticamente impossibile tracciare un confine tra i due. Di conseguenza, sarebbe stato meglio che gli elenchi per il processo di decisione qualificato e per quello unanime fossero stati ridefiniti in modo più appropriato e ponderato. Questo avrebbe evitato l'insorgere in futuro di molte dispute legali.

Il ruolo dei *partners* sociali, così come è stato fissato nel Protocollo Sociale di Maastricht, è rimasto invariato. Con riferimento alla materia coperta dall'Articolo 118, essi possono derogare ogni iniziativa della Commissione e tentare di regolare la contesa raggiungendo un accordo. È ancora possibile che il Consiglio, sull'applicazione fatta dalle parti sociali con i mezzi disposti dalla Commissione e senza il benché minimo coinvolgimento del Parlamento Europeo, possa trasformare un simile accordo in una legge vincolante a livello europeo. Alla Direttiva sui permessi parentali è già stata applicata questa procedura. Lo stesso accadrà per l'Accordo sul lavoro *part-time*. Il perpetrare di questo modello corporativistico di legislazione è sorprendente alla luce del fatto che il Disegno del Trattato, anche se entro certi limiti, tenta di rafforzare la posizione del Parlamento estendendo la procedura di co-decisione in modo significativo a più materie e rinforzando il suo effetto. Questa procedura viene applicata anche alla materia del nuovo articolo 118. Ovviamente non c'è niente da dire contro il fatto che le parti sociali aiutano a preparare gli atti legislativi prendendo iniziative o concludendo accordi. Ma non è assolutamente accettabile che il ruolo conferito al Parlamento Europeo dall'Articolo 189 b del Trattato della Comunità Europea possa essere completamente sostituito dalle parti sociali. Sarebbe stato corretto trattare le disposizioni delle parti sociali allo stesso modo di una proposta della Commissione. E ciò significa: in entrambi i casi il medesimo coinvolgimento del Parlamento Europeo. Le parti sociali non sono semplicemente legittimate ad una così vasta competenza così come è oggi garantito loro dalla bozza del Trattato.

L'Accordo sul lavoro a tempo parziale mostra chiaramente un'altra debolezza di questo modello corporativistico di legislazione. Importanti temi — come ad esempio quello della sicurezza sociale — dovettero essere esclusi per la semplicissima ragione che essi fanno riferimento a servizi nei quali — in maniera differente da Stato Membro a Stato Membro — lo Stato è coinvolto in misura più o meno significativa. Questo porta a chiedersi se non avesse più senso che insieme le parti sociali e la Commissione elaborassero proposte anziché dare alle parti sociali la possibilità di fissare da sole le condizioni, come accade nel Protocollo Sociale di Maastricht e ancora di più nel Trattato.

Così come già accade nel Protocollo di Maastricht, le parti sociali, oggi anche secondo il

Trattato, hanno la possibilità di optare per un'altra alternativa, vale a dire implementare i loro accordi « secondo le procedure specifiche per il management, la forza lavoro e gli Stati Membri ». In questo contesto è molto utile un chiarimento sull'Atto Finale della bozza del Trattato di Amsterdam: si mette in chiaro che « questo progetto non implica per gli Stati Membri alcun obbligo di applicare direttamente gli accordi o produrre regole per la loro trasposizione, e nemmeno alcun obbligo di emendare la legislazione nazionale al fine di facilitare la loro implementazione ».

In altre parole: le parti sociali non hanno alcun tipo di competenza per stabilire effetti che siano vincolanti nei confronti di una terza parte concludendo simili accordi. Tutto ciò che essi possono fare è convincere gli attori a livello nazionale dei vantaggi della implementazione.

**Il Trattato di Amsterdam  
e la politica sociale  
europea**  
*Manfred Weiss*

---

### 3.2. Il nuovo articolo 119.

---

Il nuovo articolo 119 traspone l'Articolo 6 del Protocollo Sociale di Maastricht nel Trattato della Comunità Europea. Più importanti della mera trasposizione sono gli emendamenti e le modifiche del testo. Così il Consiglio, all'Articolo 119 par. 2 del Trattato, è espressamente investito del potere di adottare — dopo aver consultato la Commissione Economica e Sociale e nel rispetto delle procedure previste dall'Articolo 189 b — « misure per assicurare l'applicazione del principio delle uguali opportunità e dell'uguale trattamento dell'uomo e della donna in materia di assunzione e occupazione, incluso il principio dell'ugual retribuzione a parità di lavoro o lavoro avente lo stesso valore ». Non è chiaro a qual tipo di misure si faccia riferimento in questo contesto. Non dovrebbe trattarsi di Direttive per requisiti minimi. Per questi una competenza è già stata stabilita nel nuovo articolo 118 par. 1 (« Uguaglianza tra uomo e donna in riferimento alle opportunità nel mercato del lavoro ed al trattamento sul luogo di lavoro »).

L'Articolo 6 par. 3 del Protocollo Sociale di Maastricht è stato modificato in modo tale da rendersi necessario un chiarimento del suo scopo in una dichiarazione per l'Atto Finale. Secondo l'Articolo 6 par. 3, agli Stati Membri non viene impedito di mantenere o adottare « misure riguardanti vantaggi specifici al fine di facilitare le donne nello sviluppo dell'attività professionale oppure impedire o compensare gli svantaggi nelle loro carriere professionali ». Il nuovo articolo 119 par. 4 cerca oggi di fornire una formulazione "neutrale". Invece di "donna", il nuovo testo parla oggi di "sesso sotto-rappresentato". Alla luce di questi sforzi per includere potenziali discriminazioni dell'uomo, è abbastanza strano che nella dichiarazione all'Atto Finale si legga: « Quando si adottano le misure cui si fa riferimento nell'Articolo 119 (4), gli Stati Membri dovrebbero, in prima istanza, mirare a migliorare la condizione della donna nella vita lavorativa ». Apparentemente le parti negoziali hanno scoperto troppo tardi che una formulazione che include tutti i casi potenziali può facilmente condurre al fatto che la motivazione e l'obiettivo politico della discussione sull'ugual trattamento si stiano perdendo un po' di vista.

Nel complesso, comunque, bisogna sottolineare che il nuovo articolo 119 non solo fissa il livello raggiunto nel dibattito sull'ugual retribuzione per lo stesso lavoro, ma fornisce anche una solida base per programmi che promuovano ulteriormente politiche comunitarie e degli Stati Membri nel campo delle pari opportunità. I paragrafi 3 e 4 possono essere anche letti come una sorta di messaggio indirizzato alla Corte di Giustizia Europea che ultimamente ha un po' esitato in questa specifica area. La nuova formulazione potrebbe portare ad un nuovo orientamento.

---

### 3.3. Il nuovo capitolo sull'occupazione.

---

Il Capitolo sulla occupazione è stato dibattuto fino all'ultimissimo minuto. La sua attenzione è anzitutto su « una strategia coordinata per l'occupazione ». La stretta competenza degli Stati Membri in questa specifica area non è messa in discussione.

La Comunità ha il dovere di contribuire ad un alto livello dell'occupazione « incoraggiando la cooperazione tra gli Stati Membri e sostenendo e, se necessario, integrando la loro azione ».

Per essere sicuri che questa aspirazione possa concretizzarsi, il Capitolo sulla occupazione fornisce numerosi strumenti istituzionali. Di qua la creazione di un Comitato sulla occupazione per il quale gli Stati Membri e la Commissione designeranno due membri ciascuno.

**Il Trattato di Amsterdam e la politica sociale europea**  
Manfred Weiss

Questo corpo di 32 membri dovrà monitorare la situazione occupazionale e le politiche per l'occupazione attuate dagli Stati Membri e dalla Comunità e quindi aiutare il Consiglio e la Commissione nella preparazione della rispettiva relazione annuale congiunta. Inoltre — o su richiesta del Consiglio oppure della Commissione o per sua stessa iniziativa — il Comitato è abilitato ad esprimere opinioni. Per adempiere al suo mandato, il Comitato dovrà consultare le parti sociali. In breve: questo nuovo Comitato avrà anzitutto il compito di migliorare il livello dell'informazione riguardante lo sviluppo della situazione occupazionale all'interno della Comunità. In più ha il potere di valutare tali sviluppi e stimolare nuove misure attraverso la formulazione di giudizi.

Al fine di assicurare che le attività del Comitato sull'occupazione così come la relazione annuale congiunta del Consiglio e della Commissione non rimangano lettera morta, il Capitolo sull'occupazione conferisce alla Comunità poteri addizionali.

Dopo un'analisi della relazione annuale congiunta operata dal Consiglio Europeo, e sulla base delle conclusioni tratte dal Consiglio stesso, il Consiglio — dietro proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento Europeo, il Comitato Economico e Sociale, il Comitato delle Regioni ed il Comitato sull'occupazione — « dovrà ogni anno tracciare le linee guida ». La decisione richiede solamente una maggioranza qualificata. Queste linee guida devono essere compatibili con « i generali indirizzi contenuti nelle politiche economiche degli Stati Membri e della Comunità » secondo quanto previsto dall'Articolo 103 par. 2 del Trattato della Comunità Europea, e devono essere prese in considerazione dagli Stati Membri « nelle loro politiche sull'occupazione ». Ancora una volta la natura legale di queste linee guida risulta poco chiara. Non vi è comunque alcun dubbio che queste eserciteranno una enorme pressione sugli Stati Membri per la giustificazione, dal momento che ogni anno essi dovranno illustrare le misure che sono state prese « alla luce delle linee guida per l'occupazione ». Se la disamina di queste relazioni non è soddisfacente, il Consiglio, dietro raccomandazione della Commissione (senza il coinvolgimento di alcun altro organo) è, a maggioranza qualificata, investito del potere di « fare raccomandazioni agli Stati Membri ». Non c'è dubbio che una simile raccomandazione avrà implicazioni politiche significative per lo Stato Membro interessato, sia all'esterno che all'interno. Di conseguenza, sarebbe davvero un grave errore sottovalutare la facoltà di approvare tali linee guida.

Il potere della Comunità va anche molto oltre. Il Consiglio — ancora una volta a maggioranza qualificata e in base alla procedura dell'Articolo 189 b — è investito del potere di « adottare misure d'incentivazione pensate per incoraggiare la cooperazione tra gli Stati Membri e sostenere la loro azione nel campo dell'occupazione attraverso iniziative mirate a sviluppare scambi di informazioni e delle migliori procedure, tramite l'elaborazione di analisi comparate e consulenze e promuovendo approcci innovativi nonché sistemi di valutazione, in particolare facendo ricorso ai progetti pilota ». A dispetto della formulazione molto sibillina, il Trattato chiarisce almeno che queste misure « non includono l'armonizzazione delle leggi e dei regolamenti degli Stati Membri ». Comunque, ciò che si vuole veramente intendere rimane ancora alquanto oscuro e non ci è nemmeno rivelato dalla « Risoluzione sulla crescita e sull'occupazione », approvata anch'essa ad Amsterdam. Sembra che siano ammessi programmi promozionali di ogni tipo. Solo la dichiarazione all'Atto Finale fa un po' di luce su questa situazione. Qui sono fissati due parametri per un contenuto minimo: « la durata, che non deve eccedere i cinque anni » e « l'ammontare massimo di finanziamenti, che dovrebbero riflettere la natura di incentivo di tali misure ».

La relazione tra queste misure e quelle già menzionate « per combattere l'emarginazione sociale » (nuovo articolo 118 par. 2) resta completamente oscura.

Potrebbe ben darsi che entrambe le disposizioni abbiano lo stesso significato. Potrebbe risultare difficile tracciarne il confine in un caso specifico. Quindi sarebbe stato meglio avere soltanto un articolo che specificasse la competenza di entrambi i tipi di misure. Ma apparentemente a causa di controversie politiche, fino all'ultimissimo istante le parti negoziali non erano state in grado di coordinare appieno i Capitoli sull'occupazione e sulla Politica Sociale.

L'aspetto più importante in vista dei poteri concessi alla Comunità dal Capitolo sull'occupazione, è « la maggioranza qualificata ». Ciò significa che può essere esercitata un'enorme pressione sulla politica economica degli Stati Membri persino contro la loro volontà. Sarebbe, quindi, totalmente fuorviante considerare questi nuovi poteri della Comunità una *quantité négligeable*.

Anche se il Trattato non è ancora entrato in vigore, la Comunità già quest'anno vuole

procedere secondo le disposizioni del Capitolo sull'occupazione. Attualmente, la relazione annuale congiunta è già in preparazione. Verso la fine dell'anno il Consiglio Europeo la esaminerà e trarrà le sue conclusioni. Su questa base il Consiglio approverà già per il 1998 le linee guida sopra menzionate. Da un punto di vista legale, questo procedimento è molto più che discutibile. Ma lo si può spiegare col semplice fatto che la necessità di rapide misure operative nell'area della politica occupazionale ed il tempo richiesto per l'entrata in vigore della bozza di Trattato, sono due cose diverse.

**Il Trattato di  
Amsterdam  
e la politica sociale  
europea**  
Manfred Weiss

---

#### 4. Conclusioni.

---

Nonostante l'estensione dei poteri legislativi della Comunità ad opera del Capitolo sulla politica sociale, non c'è da aspettarsi una copiosa produzione di leggi in questa materia. L'impatto politico del principio di sussidiarietà mostra già i suoi effetti sulle istituzioni comunitarie. Da questo punto di vista non ci sarà più alcun cambiamento una volta che il Trattato di Amsterdam sarà entrato in vigore. Sembra che le misure legislative nella classica materia della protezione dei lavoratori abbiano la possibilità di essere realizzate solo se può essere raggiunto un accordo tra le parti sociali. Gli esempi dei permessi parentali e del lavoro *part-time* confermano questa impressione. Questo, comunque, significa che temi veramente controversi — come ad esempio la protezione contro i licenziamenti — non saranno soggetti all'opera legislativa della Comunità nel prossimo futuro. Questo potrebbe anche significare che, in aree in cui un simile accordo può essere raggiunto, il suo contenuto sia identico al più basso denominatore possibile. L'Accordo sul lavoro *part-time*, almeno, sostiene questo assunto. Aldilà di tutto, questo significa che la procedura pesantemente criticata in precedenza, costituirà il modello ordinario. L'elaborazione di atti legislativi esclusivamente ad opera delle parti sociali, e la corrispondente esclusione del Parlamento, non è veramente di molto aiuto nel superare il notorio *deficit* democratico della Comunità. Bisogna comunque ammettere che la criticata procedura ha un effetto secondario molto positivo, che avrà grande importanza per lo sviluppo futuro del diritto del lavoro europeo e delle relazioni industriali. Come può essere osservato nella preparazione degli accordi sui permessi parentali e sul lavoro *part-time*, le associazioni europee di ambo i lati dell'industria sono spinte ad intensificare la comunicazione con i rispettivi membri nazionali. Altrimenti si troverebbero senza un mandato. Di conseguenza i reali requisiti indispensabili per le relazioni industriali europee, necessari per preparare il terreno ad un futuro sistema europeo di contrattazione collettiva, sono stati creati. Una volta che questi concreti sviluppi si saranno rinsaldati, si tratterà semplicemente di aspettare che le rispettive strutture legali siano elaborate. La Comunità, allora, assumerà definitivamente poteri legislativi anche in questo campo. In quest'ottica, allora, il Trattato di Amsterdam avrà solo una rilevanza temporanea.

Le linee guida e le misure che saranno adottate dalla Comunità nel contesto del Capitolo sull'occupazione, non influenzeranno direttamente il contesto di regole degli Stati Membri. Ma non può essere ignorata la reale ed indiretta pressione volta a cambiare o emendare simili regolamenti. È comunque troppo presto per azzardare una seppur plausibile valutazione delle aree così interessate e dell'intensità della potenziale pressione.

Solo in vista del fatto che la Comunità, sulla base della presente discussione sulla riduzione del costo del lavoro, non sarà in grado di legiferare significativamente in materia di sicurezza dei lavoratori, è di fondamentale importanza che il riferimento ai diritti sociali fondamentali nello Statuto Sociale Europeo fornisca indicazioni chiare su dove andare. La Comunità è adesso sotto pressione nel cercare di raggiungere questi obiettivi almeno in una prospettiva di medio o lungo periodo.



---

# Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?

*Roger Blanpain* (\*)

---

Sommario

**1.** Il Trattato di Amsterdam: genesi e processo decisionale democratico. **2.** Continua: occupazione, obiettivo n. 1. **3.** La politica sociale (diritti fondamentali e principio di non discriminazione). **3.1.** Conclusioni. **4.** Alcune valutazioni. **4.1.** La gerarchia degli obiettivi. **4.2.** Gli strumenti per la realizzazione degli obiettivi occupazionali e di politica sociale. **4.3.** Le conseguenze sulla coesione sociale e sulla società in generale. **4.4** L'impatto reale.

---

## **1. Il Trattato di Amsterdam: genesi e processo decisionale democratico.**

---

Il Vertice di Amsterdam ha trattato i problemi dell'occupazione e della politica sociale. Qui di seguito verranno esposte alcune considerazioni sui risultati raggiunti dal vertice e sul procedimento seguito per arrivare alle decisioni prese e incorporate, col trattato di Amsterdam, nel Trattato della Comunità Europea.

Occorre sottolineare che i testi discussi al tavolo delle trattative di Amsterdam erano sconosciuti alla generalità del pubblico. Certo erano di comune dominio le proposte di alcuni Governi relativi ai diritti sociali fondamentali, innanzitutto quello di non discriminazione; c'erano voci di un capitolo sull'occupazione incluso nel più ampio capitolo sociale che persino l'Inghilterra, questa volta, avrebbe sottoscritto.

Tuttavia, i testi concreti e le proposte effettive rimasero ignoti anche al più accanito ricercatore o cittadino.

Fu solo dopo la conclusione del Vertice che l'accordo raggiunto divenne disponibile. I testi approvati furono adottati definitivamente il 2 ottobre 1997 dai Ministri degli Affari Esteri. Conseguentemente il processo di ratificazione comincerà anzitutto con dei referendum in Danimarca — all'incirca il prossimo maggio — ed in Irlanda.

Non è difficile constatare che i testi oggetto dell'accordo non furono discussi democraticamente dalla maggioranza del pubblico e/o approvati dai parlamenti, sia quelli nazionali sia quello Europeo. Solo un piccolo gruppo di "addetti ai lavori" fu coinvolto e ora i documenti sono pronti per essere ratificati, prendere o lasciare.

Solo quando il Vertice era ormai concluso ci si rese conto dell'importanza degli accordi raggiunti a livello europeo, accordi che potranno influenzare il destino sociale di tutti i cittadini europei nel prossimo decennio. Ciò pone ulteriormente sotto i riflettori il problema dell'enorme *deficit* democratico presente nel sistema decisionale delle istituzioni europee.

---

(\*) Traduzione di Barbara Maiani e Giuseppe Martinucci.

**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?**  
Roger Blanpain

---

## 2. Continua: occupazione, obiettivo n. 1.

---

Ad Amsterdam il problema dell'occupazione è stato nuovamente ribadito in modo forte. Un nuovo capitolo è infatti appositamente dedicato alla questione occupazionale.

Il capitolo contiene anzitutto un emendamento all'Articolo B del TEU:

« L'Unione dovrà definire i seguenti obiettivi: promuovere il progresso economico e sociale, bilanciato e sostenuto da *un alto livello occupazionale*, in particolare... ». L'articolo 2 del TCE è emendato come segue: « La Comunità ha come dovere... di promuovere attraverso uno sviluppo armonioso, bilanciato e sostenibile delle attività economiche, *un elevato livello di occupazione e protezione sociale*, l'uguaglianza tra sessi, una crescita sostenibile e non inflazionistica nel rispetto dell'ambiente, un alto grado di competitività e di convergenza *dell'economia* ».

È nell'articolo 3, emendato dal Trattato di Amsterdam, che si prevede il mezzo per ottenere degli alti livelli di occupazione. Esso recita testualmente: « ... la promozione del coordinamento tra le politiche occupazionali degli Stati Membri, finalizzata al rafforzamento della loro effettività, sviluppando una strategia coordinata per l'occupazione ».

Il concetto di « strategia coordinata per l'occupazione » è ulteriormente *elaborato* dal « Nuovo capitolo sull'occupazione », dove può essere riassunto come segue: 1) Sono anzitutto gli Stati Membri ad essere competenti in prima persona nella formulazione di politiche sull'occupazione. Il ruolo dell'UE è di mero supporto e coordinamento. Ciò significa un nuovo Capitolo sull'Occupazione (1). 2) Gli Stati Membri devono coordinare le loro strategie occupazionali a livello europeo (2). 3) La politica occupazionale adottata deve essere *compatibile* con le linee generali di politica economica dell'UE, precisamente con il Mercato Unico (3). 4) Gli Stati Membri e la Comunità devono collaborare per una strategia di sviluppo diretta a ... « in particolar modo promuovere la formazione di forza lavoro capace, esperta e adattabile per un mercato del lavoro sensibile ai cambiamenti economici, avendo riguardo al raggiungimento degli obiettivi definiti nell'articolo b del Trattato UE e nell'articolo 2 di questo Trattato ». (Art. 109n 1)

---

## 3. La politica sociale (diritti fondamentali e principio di non discriminazione).

---

Con il Trattato di Amsterdam la politica sociale c.d. del doppio binario raggiungerà un punto fermo sicuramente degno di considerazione. Di fatto, il Regno Unito rinuncia alla sua nota politica di *opting-out* rispetto al Protocollo sulla politica sociale, concluso a Maastricht nel 1991. Tale Protocollo è stato incorporato nel Trattato della Comunità Europea in un capitolo intitolato « Politiche sociali », il quale viene così a sostituire il precedente Capitolo VIII del TCE sulle politiche sociali (4). *De facto*, il Protocollo sociale di Maastricht (1991) e il precedente Capitolo III del TCE sono stati riuniti in un unico documento.

È ormai chiaro a tutti che il Trattato di Amsterdam costituisce un debole compresso. Dovrebbe tornare alla memoria che nel 1991, in occasione del IGC, era fortemente emersa l'intenzione di rendere il Consiglio competente a decidere su un più ampio ventaglio di materie sociali, sulla base della maggioranza qualificata. Infatti, molte proposte legislative dell'Unione in materia sociale sono state ostacolate dal veto del Governo conservatore inglese, che ha detenuto il potere dal 1979. Questo veto fu possibile grazie al fatto che l'articolo 100A 2 del TCE dispone che: « i diritti e gli interessi » dei lavoratori richiedono il voto unanime del Consiglio dei Ministri.

### note

---

(1) L'articolo 109p 1 dispone che « La Comunità dovrà contribuire ad innalzare i livelli occupazionali incoraggiando la cooperazione tra Stati Membri coadiuvando e, se si renda necessario, completando la loro azione. In ogni caso, dovranno essere rispettate le competenze degli Stati Membri ».

(2) « Gli Stati Membri e la Comunità devono, ai sensi del presente Capitolo, lavorare al fine di sviluppare una strategia coordinata per l'occupazione ».

« Gli Stati Membri, avuto riguardo alle consuetudini nazionali in materia di responsabilità delle imprese e dei lavoratori, devono considerare la promozione dell'occupazione come una questione di comune interesse e devono coordinare la loro azione, nel rispetto di tale principio, con il Consiglio, ai sensi dell'articolo 109q ». (Articolo 109o 2).

(3) « 1. Gli Stati Membri, attraverso le loro politiche occupazionali, devono contribuire a raggiungere gli obiettivi contenuti nell'articolo 109n attraverso l'adozione delle linee generali di politica economica degli Stati Membri e della Comunità adottate in base all'articolo 103(2) ». (Articolo 109o 1).

(4) Riguardante politiche sociali, educazione, formazione e politiche giovanili.

Nell'estremo tentativo di convincere il Governo Britannico ad impegnarsi maggiormente in campo sociale, la Presidenza Olandese (1991) espresse una proposta di mediazione al fine di *ottenere almeno un risultato minimo*. La Presidenza Olandese non poté comunque convincere il Governo Britannico, il quale rifiutò anche questo testo « snello ». Gli altri undici Stati Membri, al contrario, concordarono di aderire al Protocollo. Tale Protocollo può essere così riassunto:

- alcune questioni possono essere decise da una maggioranza qualificata;
- altre materie di rilevante importanza richiedono tuttora l'unanimità;
- ulteriori materie, come ad esempio la retribuzione, sono ancora escluse;
- le Parti Sociali possono concludere contratti collettivi riguardanti alcune materie di interesse sociale, che possono essere estese e rese vincolanti attraverso una decisione del Consiglio dei Ministri.

In un certo senso, è generalmente accettata l'idea che Maastricht (1991) possa essere considerato un primo passo nella direzione di un maggior numero di decisioni a maggioranza nel campo sociale e che l'Europa sociale (il c.d. modello sociale europeo) dovrebbe essere ulteriormente migliorato a seguito del IGC di Amsterdam (1997). Questa aspettativa è divenuta via via più forte dopo il trionfo del Partito Laburista nel Regno Unito e l'inaspettata vittoria dei Socialisti in Francia, entrambi proprio poco prima del Vertice di Amsterdam. Le aspettative, però, non sono divenute realtà: l'accordo di Maastricht è stato quasi trasportato nel Trattato di Amsterdam e, in questo modo, una volta ratificato dagli Stati Membri, diviene quasi eterno. Difatti, un Trattato come il TCE può essere cambiato soltanto attraverso una decisione unanime di tutti gli Stati Membri. L'unanimità sulle « questioni sociali del TCE » è quasi impossibile.

Il Trattato di Amsterdam guarda alle politiche sociali europee in questo modo:

#### a. Obiettivi

La Comunità e gli Stati Membri (5) perseguiranno i seguenti obiettivi:

- la promozione dell'occupazione;
- il miglioramento delle condizioni di lavoro in contemporanea con una loro armonizzazione;
- una adeguata protezione sociale;
- il dialogo tra imprese e forza lavoro;
- lo sviluppo delle risorse umane;
- la lotta contro le esclusioni sociali (articolo 117, primo cpv.).

A tale scopo saranno introdotte misure che tengano conto:

- delle diverse prassi nazionali, in particolare nel campo delle relazioni industriali;
- dell'esigenza di mantenere la competitività della Comunità Europea (articolo 117, secondo cpv.).

A tale risultato contribuiranno anche:

- il funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzazione dei sistemi sociali;
- le procedure previste in questo Trattato;
- le condizioni definite da leggi e regolamenti (articolo 117, terzo cpv.).

#### b. Maggioranza qualificata

Le seguenti questioni possono essere decise con maggioranza qualificata:

- salute e sicurezza dei lavoratori;
- condizioni di lavoro;
- informazione e consultazione dei lavoratori;
- integrazione sociale;
- uguaglianza tra uomini e donne (articolo 118, 1).

#### c. Unanimità

Decisioni all'unanimità sono richieste in campo di:

- sicurezza sociale;
- protezione sociale dei lavoratori;
- tutela dei lavoratori dopo il termine del rapporto;
- *rappresentazione e difesa collettiva* degli interessi dei lavoratori e dei datori;

**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?**  
Roger Blanpain

(5) « Ricordando i diritti fondamentali come definiti dalla Carta Europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e dalla Carta della Comunità del 1989 sui diritti fondamentali dei lavoratori ».



**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?**  
Roger Blanpain

- rappresentanza e tutela collettiva degli interessi sia dei lavoratori sia datoriali, inclusa la c.d. codeterminazione;
- contributi finanziari alla promozione dell'occupazione e di nuovi posti di lavoro, senza pregiudizio per le riserve del Fondo Sociale (articolo 118, 3).

#### **d. Materie escluse**

Esse sono:

- le retribuzioni;
- il diritto di associazione;
- il diritto di sciopero;
- il diritto di serrata (articolo 118, 6).

#### **e. Accordi collettivi**

Le parti sociali possono concludere accordi sulle materie indicata dall'articolo 118. Tali accordi possono essere resi generalmente vincolanti attraverso una Direttiva (articolo 118b).

#### **f. Retribuzioni e trattamenti dei lavoratori**

L'articolo 119 prevede l'applicazione della sentenza Kalanke sia riguardo al principio di pari trattamento salariale sia per la possibilità di discriminazioni positive.

#### **g. Resoconto annuale**

La Commissione deve redigere un resoconto alla scadenza di ogni anno sui progressi compiuti in ordine alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 117, inclusa la situazione demografica riguardante la Comunità (articolo 120).

---

### **3.1. Conclusioni.**

---

Il Trattato di Amsterdam prevede degli obiettivi molto ambiziosi per l'UE e per la Comunità in campo occupazionale e di politica sociale, prefiggendosi di raggiungere, come già *detto*:

- alti livelli occupazionali;
- alti livelli di protezione sociale;
- retribuzioni elevate;
- migliori condizioni di vita;
- migliori condizioni di lavoro;
- maggiore protezione sociale;
- maggiore dialogo tra datori e lavoratori;
- riduzione delle discriminazioni sociali.

L'*opting-out* sul capitolo sociale di Maastricht è finito. C'è la concreta possibilità di prendere più decisioni a maggioranza e di realizzare un maggior impegno contro le discriminazioni uomo-donna in ambito lavorativo, e tutto ciò è sicuramente importante. Ma le politiche sociali, incluse quelle occupazionali, rimangono comunque di competenza sostanzialmente nazionale. Riguardo a queste ultime la Comunità assume un ruolo supplementare di mero coordinamento.

Allo stesso modo, in materia di sicurezza e di previdenza sociale si rendono necessarie decisioni unanimi. Sono inoltre escluse: retribuzioni, libertà di associazione, diritto di sciopero e di serrata. Ciò vuol dire che il costo del lavoro rimane una questione puramente nazionale.

Ciò che colpisce è l'asimmetria tra una economia di mercato globale ed un accordo di ferro in materia monetaria nel contesto del Mercato Unico da una parte, e le politiche sociali, specialmente occupazione e mercato del lavoro e competenza quasi esclusivamente nazionale dall'altro.

Tutto ciò è ora previsto dal Trattato, vale a dire dalla Costituzione Europea, e non può essere modificato se non all'unanimità. In una Europa di 15, ed un giorno 25-30, Stati Membri la possibilità di modificare il Trattato stesso attraverso simili meccanismi diviene praticamente nulla.

---

### **4. Alcune valutazioni.**

---

Per valutare l'impatto ed il significato della nuova politica sociale ed occupazionale europea occorre considerare:

- 1) la gerarchia degli obiettivi all'interno delle complessive finalità che l'UE si propone;
- 2) l'adeguatezza dei mezzi;
- 3) le conseguenze di un ordine siffatto ed i mezzi per realizzare gli obiettivi sociali generali ed il livello di vita dei singoli cittadini;
- 4) infine, il tipo di « modello sociale » implicitamente assunto come riferimento dalle istituzioni europee.

**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?**  
Roger Blanpain

---

#### 4.1. La gerarchia degli obiettivi.

---

Nell'analizzare l'ordine gerarchico dei diversi obiettivi perseguiti dalla Comunità si nota anzitutto che la politica sociale europea, in particolare la strategia occupazionale, è subordinata al raggiungimento di obiettivi generali di politica monetaria dell'Unione. Infatti, il primo degli obiettivi della Comunità consiste in una crescita non inflazionistica nonché in una politica economica conforme al Mercato Unico, e precisamente: inflazione limitata, deficit pubblico controllato, ecc. In altre parole, i noti parametri di Maastricht.

Una conclusione del genere è chiaramente deducibile dalle diverse sezioni del Capitolo sull'occupazione, specialmente quelle contenute nel Trattato di Amsterdam.

La strategia occupazionale deve essere, dunque, anzitutto *non inflazionistica*. La politica sociale, secondo il Trattato, terrà conto dell'importanza di non compromettere la competitività della Comunità (articolo 117, secondo cpv.).

La conclusione della Presidenza olandese traduce queste scelte come segue: il mantenimento della crescita non inflazionistica è necessario per giungere ad una soluzione duratura dei problemi occupazionali, ed anche per spianare la strada a politiche finanziarie più solide. In realtà, i mezzi predisposti per realizzare tali ambiziosi progetti sono esigui.

---

#### 4.2. Gli strumenti per la realizzazione degli obiettivi occupazionali e di politica sociale.

---

L'approccio europeo nell'affrontare i problemi occupazionali, può essere meglio descritto come "Eurowatching". In altri termini, la Comunità stabilisce linee guida che i singoli Stati Membri devono prendere in considerazione nello sviluppo delle loro strategie occupazionali. È istituita una procedura per lo scambio continuo di informazioni, di esperienze e di progetti pilota tra l'Unione e gli Stati. Da un punto di vista sostanziale, la strategia non apporta nulla di nuovo. Ciò è stato già posto esplicitamente in rilievo in occasione del Vertice Europeo di Essen (1994), quando la Comunità provò a realizzare il Libro Bianco di Delors su crescita, competizione ed occupazione (1993), che funzionò solo parzialmente. Il grande progetto di infrastrutture previsto da Delors, al fine di stimolare la domanda nell'economia, e con ciò la crescita, non decollò a causa della mancanza dei mezzi finanziari e della necessaria volontà politica (6). La strategia di Essen è stata confermata in occasione del Vertice di Dublino (1996) e ribadita ad Amsterdam (1997).

Le linee guida europee (1994) sono piuttosto vaghe e stabiliscono quanto segue:

1. Migliorare le opportunità di occupazione per la forza lavoro attraverso investimenti in *formazione professionale*. A tal fine un ruolo chiave fondamentale è l'acquisizione di qualifiche professionali, particolarmente tra i giovani. Il maggior numero possibile di persone deve ricevere una formazione continua che gli permetta di adattarsi ai cambiamenti dovuti al progresso tecnologico, allo scopo di ridurre il rischio di perdere il posto di lavoro.
2. Aumentare l'intensità della crescita occupazionale, in particolar modo attraverso:
  - una organizzazione del lavoro più flessibile in modo da soddisfare sia i bisogni dei lavoratori sia le richieste di competitività;
  - una politica salariale che incoraggi gli investimenti finalizzati alla creazione di nuovi posti di lavoro che attualmente richiede una contrattazione che preveda un adeguamento dei salari non proporzionato all'aumento di produttività;
  - la promozione di iniziative a livello regionale e locale che crei lavoro nei nuovi servizi sociali e di salvaguardia dell'ambiente.
3. Ridurre i costi non connessi alle retribuzioni in modo da produrre un effetto positivo

---

(6) Roquelle Sophié, *L'impossible relance des grands travaux. Voulues par Jaques Delors, remises à l'ordre du jour récemment par le gouvernement français, les propositions du Livre Blanc se huertent toujours à la rigueur budgétaire, Le figaro Economique*, 17 giugno 1997.

**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?**

Roger Blanpain

sulle decisioni di assunzione di forza lavoro, specialmente non qualificata. Tale problema può essere risolto solo attraverso uno sforzo congiunto dei sindacati, del sistema politico e degli agenti economici.

4. Aumentare l'efficacia delle politiche che agiscono sul mercato del lavoro: sia riducendo le pratiche dannose per la capacità dei singoli, sia passando da una politica del lavoro passiva ad una attiva. È necessario mantenere gli incentivi individuali per la ricerca di un nuovo impiego; ciò è necessario soprattutto quando si adottano misure di difesa del reddito.

5. Migliorare le misure di aiuto alle frange particolarmente colpite dalla disoccupazione: sono necessari particolari contributi per i giovani, specialmente al termine degli studi, che non dispongono virtualmente di alcuna qualifica, offrendo loro sia occupazione che formazione. La lotta contro la disoccupazione di lungo termine dev'essere l'aspetto principale della politica occupazionale. Misure di politica del lavoro diversificate si rendono necessarie in relazione ai bisogni dei diversi gruppi di disoccupati di lungo termine, inoltre, dev'essere rivolta una particolare attenzione alla disoccupazione femminile.

Queste linee guida non vincolanti contengono senza dubbio indicazioni di alcune direttive che si rende necessario seguire; in ogni caso esse seguono sostanzialmente le politiche economiche e monetarie stabilite dall'UE nel contesto del Mercato Unico. È degno di nota che tali linee guida sono le medesime per i governi conservatori e per quelli progressisti, ovvero esse risultano eccessivamente ampie.

Una tale politica ci ricorda i c.d. "weight-watchers". L'Europa guarda ai comportamenti degli Stati Membri ed è pronta a dare *good advice*, ossia consigli spontanei non vincolanti. Si può dire, infine, che i risultati delle strategie di Essen sono ben lontani dall'affondare, come dimostrano le relazioni introduttive sulla disoccupazione nei singoli Stati Membri.

Il primo ottobre 1997 la Commissione ha predisposto il suo documento per il Consiglio Straordinario Europeo sull'occupazione del 20 e 21 novembre. Il lavoro comprende tre documenti: una comunicazione intitolata « proposte e linee guida per le politiche occupazionali degli Stati Membri nel 1998 », una proposta concernente « il rapporto congiunto sull'occupazione del 1997 » ed un rapporto dal titolo « l'occupazione in Europa - 1997 ». Tali documenti formano una base per l'analisi e gli orientamenti politici posti all'attenzione dei capi di stato nel *summit* di novembre.

Le linee guida sono rivolte verso quattro direzioni: imprenditorialità, occupabilità o abilità professionale, adattabilità e pari opportunità. La sfida principale risultante da tali linee guida è quella di portare gradualmente l'Unione vicina ad un tasso di occupazione di oltre il 70% (con riguardo alla popolazione attiva), come avviene nella maggior parte dei suoi *partners* commerciali. A questo fine, gli Stati Membri devono nel medio termine focalizzare le proprie politiche sulla questione occupazionale, traendo beneficio dalla crescita e dalla stabilità macroeconomica. Da questo momento in poi, tenendo conto delle prospettive favorevoli della crescita economica, le azioni combinate degli Stati Membri, eventualmente coadiuvate dall'Unione, dovrebbero essere in grado di raggiungere nell'arco di cinque anni un livello di occupazione compreso tra il 60,4% e il 65%, ed una riduzione del tasso di disoccupazione pari al 7%.

La Commissione ha posto all'attenzione dei funzionari degli Stati i seguenti obiettivi:

- 1) la creazione di una nuova cultura dell'impresa, ovvero:
  - a) facilitare l'avviamento e la gestione di imprese stabilendo regole chiare ed affidabili;
  - b) sviluppare il mercato delle *venture capitals*, prevalentemente sulla base delle iniziative dell'EIB;
  - c) rendere il sistema fiscale più favorevole all'occupazione: ogni Stato Membro deve individuare un *target* di riduzione del carico fiscale sulla forza lavoro, lasciando inalterato il bilancio.
- 2) la creazione di una nuova cultura dell'occupabilità, ossia:
  - a) la lotta alla disoccupazione giovanile e di lungo termine, fornendo agli adulti disoccupati e ai giovani disoccupati da più di 6 mesi un "nuovo inizio";
  - b) facilitare la transizione dalla scuola al lavoro: gli Stati Membri devono cercare di dimezzare nell'arco di 5 anni il numero di giovani che interrompono presto i loro studi, ridurre gradualmente il numero di coloro che non completano l'istruzione secondaria, e possibilmente aumentare la partecipazione dei giovani nei progetti d'apprendistato;
  - c) passare da una politica di misure passive a una di misure attive: le metodologie per la compensazione e la formazione debbono essere riviste ed adattate al fine di promuovere la occupabilità e di incoraggiare i disoccupati a cercare ed accettare lavoro e/o formazione;
  - d) l'elaborazione di approcci coordinati tramite l'associazione delle imprese con le parti

sociali. Le parti sociali sono invitate a concludere, al più presto possibile, un accordo quadro finalizzato alla creazione di posti di lavoro attraverso la formazione, i corsi di formazione e le esperienze professionali, ecc., nonché a continuare a dare il loro contributo al contenimento dei salari.

3) la promozione dell'adattabilità, ossia:

a) la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro: le parti sociali devono negoziare al livello più appropriato sull'organizzazione del lavoro soluzioni flessibili riguardanti l'orario; gli Stati Membri devono mettere a punto un sistema che preveda una pluralità di contratti più adattabili alle diverse forme di lavoro;

b) un aiuto alla capacità delle imprese di adattarsi: al fine di aumentare i livelli delle qualifiche, gli Stati Membri devono eliminare le relative tasse e altri ostacoli alla promozione di investimenti in risorse umane; essi devono inoltre proporre incentivi fiscali allo sviluppo della formazione, rimodulare i contributi relativi al miglioramento delle qualifiche e incrementare l'efficacia dei mercati del lavoro.

4) la promozione di pari opportunità, ovvero:

a) affrontare e combattere la discriminazione fra sessi: gli Stati Membri devono incrementare il tasso di occupazione femminile, riducendo lo scarto;

b) conciliare il lavoro con le esigenze familiari: l'applicazione delle direttive e degli accordi conclusi tra parti sociali deve essere più rapida e sicura. Gli Stati Membri dovrebbero aumentare l'accessibilità ai servizi di assistenza per l'infanzia, avendo come punti di riferimento i risultati raggiunti dagli Stati più progrediti;

c) facilitare la reintegrazione delle donne sul posto di lavoro dopo i periodi di assenza per ragioni familiari.

Le linee guida sono affiancate a:

a) *relazioni congiunte sull'occupazione*. Tali rapporti, basati su programmi annuali redatti dagli Stati Membri contengono informazioni sulle politiche occupazionali nazionali ed esempi di « buone pratiche ». Inoltre in esso sono menzionate le misure di provato successo, specialmente a livello macroeconomico, al fine di renderle note in tutta l'Unione.

b) *il rapporto sull'occupazione in Europa nel 1997*. Questo rapporto descrive ed analizza il mercato del lavoro. Sono individuati due ordini di problemi: le sfide politiche che l'Unione dovrà affrontare alla fine del secolo ed i problemi risultanti dall'unione monetaria ed economica.

Alcuni ministri del lavoro, commentando la proposta della Commissione (che ha ricevuto calorosi consensi), hanno espresso nella riunione del 7 ottobre 1997 alcune riserve in merito all'attribuzione all'Unione di poteri in materia di politiche occupazionali. Il ministro britannico sostiene che « gli obiettivi di *job creation* potrebbero risultare lontani dalle realtà economiche » (7).

Il *Financial Times* ha reagito alla proposta della Commissione affermando che detti obiettivi non sono altro che « un assurdo mezzo indiretto » per stimolare l'occupazione e che essi « favoriscono inoperosità ». « In un'economia di mercato la disoccupazione non può essere sanata attraverso l'utilizzo di obiettivi » (8).

Il commissario Flynn, membro della Commissione Sociale, controbatte a queste affermazioni sostenendo che egli trova « l'ostilità agli obiettivi di creazione del lavoro sconcertante » (9): « La realtà è che la Commissione, richiamando gli Stati Membri a concentrare i loro sforzi in quattro linee d'azione tra loro collegate — imprenditorialità, occupabilità o abilità professionale, adattabilità e pari opportunità — è intervenuta in un nuovo campo e lo ha fatto in maniera integrata e come parte di una strategia di vasta portata.

La Commissione si è astenuta dal fornire obiettivi dettagliati e prescrittivi per ogni Stato Membro, ma ha invece suggerito loro di predisporre un piano di azione dettagliato che rifletta le singole condizioni nazionali.

Al fine di agevolare il controllo delle prestazioni, così come stabilito dal Trattato di Amsterdam, questi piani devono essere redatti e implementati all'interno di un normale quadro europeo, nonostante il contenuto vari di stato in stato.

note

(7) Smith M., « *Bruxelles job creation targets worry ministers* », *Financial Times*, 8 ottobre 1997.

(8) *EU job targets*, 6 ottobre 1997. I governi « scelgono mercati del lavoro altamente regolamentati e pesantemente tassati, rafforzati da abbondanti benefici sociali al di sopra dei quali si trovano alternative favorevoli al lavoro. Non ci sono dubbi sul fatto che essi sperano di poter conciliare politiche di breve periodo con un livello di alta occupazione, ma non ne sono in grado. Così essi fanno a meno dei lavori. »

(9) « *Employment guidelines for EU ambitious and ground - breaking* », *Financial Times*, 8 ottobre 1997.

**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?**  
Roger Blanpain

L'obiettivo di lungo periodo predisposto nelle linee guida è di spostarsi progressivamente verso un tasso di occupazione superiore al 70% e in linea con i principali *partners* commerciali. Noi crediamo sia possibile raggiungere, nell'arco di cinque anni, un tasso di occupazione, a livello comunitario, del 65%. Come mostrato dalle linee guida, questo risultato sarà possibile solo in conformità di un'attuale prospettiva economica favorevole e di azioni decise dei singoli Stati Membri nell'affrontare le rigidità del mercato del lavoro. Stabilire un obiettivo in questo modo, senza avere la certezza che sarà poi possibile realizzarlo, contribuisce in ogni caso a fissare una meta a livello comunitario che può motivare e mobilitare la politica tutti i livelli. Il raggiungimento di laboriosi obiettivi dell'Unione Monetaria Europea da parte di più Stati Membri costituisce un precedente rassicurante.

Che cosa non funziona o è opinabile negli ambiziosi suggerimenti, perfino radicali, contenuti nelle linee guida?

- la necessità di ridurre i costi generali per l'assunzione di un lavoratore addizionale;
- la rimozione degli ostacoli, in particolar modo per ciò che concerne la sicurezza sociale, nei confronti dei lavoratori autonomi;
- il rendere i nostri sistemi fiscali e creditizi più favorevoli all'occupazione (« aiuti passivi all'occupazione tramite benefici dovrebbero essere presi in considerazione come ultima possibilità »);
- il miglioramento dei servizi offerti dagli uffici di collocamento sia nei confronti dei lavoratori che di coloro che sono in cerca di un'occupazione;
- l'aumento della partecipazione ai sistemi di apprendistato e alle opportunità di formazione per i disoccupati;
- la revisione delle politiche sovvenzionate dagli Stati indirizzate alla promozione della forza lavoro nel rispetto dei provvedimenti sovvenzionati dalla Comunità Europea ».

Riguardo alla problematica della promozione di una forza lavoro altamente specializzata non dovrebbero esserci contestazioni. Le questioni di maggior rilievo devono, comunque, essere affrontate a livello nazionale: quale tipo di capacità e di formazione, rivolte a chi e da chi, e chi sarà tenuto a pagare? Si tratta di domande lasciate aperte e che richiedono una risposta dai singoli Stati Membri, in base alle loro valutazioni.

Nel nuovo capitolo sull'occupazione, è indicato, all'articolo 109n, che gli Stati Membri e la Comunità devono operare per lo sviluppo di una strategia coordinata al fine di « ...promuovere ... una forza lavoro flessibile e un mercato del lavoro pronto ai cambiamenti economici... ». La Presidenza olandese (1997) ha sviluppato come segue questo concetto: « Le carenze strutturali continuano a ridurre sia la crescita sia il grado con cui detta crescita può essere tradotta in occupazione addizionale.

Il Consiglio Europeo attribuisce una notevole importanza alla creazione, nei singoli Stati Membri, di condizioni che siano in grado di favorire la formazione di una forza lavoro esperta e specializzata e un mercato del lavoro flessibile e pronto ai cambiamenti economici. Tutto ciò necessita di interventi attivi sul mercato del lavoro, da parte degli Stati Membri, mirati a sostenere l'occupabilità delle persone. Questo tipo di interventi, finalizzati a combattere la minaccia della disoccupazione, sono importanti per far sì che la Comunità Europea rimanga competitiva, a livello globale ».

In altri termini, la flessibilità dei lavoratori e del mercato del lavoro sono per la prima volta incorporate nella cosiddetta Costituzione Europea. È evidente che i « lavoratori devono essere flessibili », adesso ed in futuro.

Concludendo, è possibile affermare che la strategia comunitaria in merito all'occupazione può riassumersi come segue:

- la presenza di linee guida, alquanto vaghe, che devono essere implementate dagli Stati Membri e sulle quali ci sarà una consultazione reciproca;
- ogni Stato Membro deve prendere atto del fatto che la forza lavoro e il rispettivo mercato sono flessibili.

Alla Comunità Europea non è consentito predisporre misure, la cui natura porti all'armonizzazione delle legislazioni dei singoli Stati Membri. In breve, la Comunità Europea non ha competenze legislative generali, che possano condurre ad una qualunque autentica politica per l'occupazione europea.

Qualche accenno merita poi la questione della politica sociale. Il Trattato della Comunità Europea non contiene, con disappunto di qualcuno, una lista di diritti sociali fondamentali (con carattere vincolante), nonostante il rapporto favorevole del *Comité des Sages* e il sostegno di alcuni governi in tal senso.

Esistono, in ogni modo, un numero di riferimenti simbolici nella Carta Sociale Europea (1961) del Consiglio Europeo e nel Trattato (volontario) dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (1989).

Così come sopra esposto, il debole Accordo Sociale di Maastricht (1991) è stato incorporato nel Trattato di Amsterdam, congiuntamente al precedente Capitolo di Politiche Sociali del Trattato Costitutivo della Comunità europea del 1957, che è e continua ad essere, fatta eccezione per l'articolo 119, una mera facciata.

Questo implica che la competenza, in materia sociale, della Comunità Europea è alquanto limitata. Solo un ristretto numero di argomenti in ambito sociale e del lavoro, per lo più di secondaria importanza, possono essere approvati con maggioranza qualificata.

Il « cuore » delle competenze in campo sociale rimane di competenza dei singoli stati. Questo risulta essere particolarmente vero per ciò che concerne i salari (costo diretto del lavoro) e la sicurezza sociale (costo indiretto del lavoro).

Le retribuzioni sono escluse dall'articolo 118 (10); la sicurezza sociale è un tema per il quale è necessaria l'unanimità.

A ciò va aggiunto che, anche in tema di tassazione, è richiesta l'unanimità.

Il *dumping* fiscale tra i diversi stati si verifica con maggiore frequenza in relazione agli elementi tassabili maggiormente mobili, ovvero per i capitali. La conseguenza è che la tassazione sui redditi mobili decresce costantemente, mentre quella sui redditi da lavoro ha l'andamento opposto per i lavori non specializzati e non flessibili. Dal 1980 al 1994 la tassazione media sul lavoro nella Comunità è cresciuta dal 37,5% al 40,5%, mentre le tasse su altri fattori produttivi, in particolare sui capitali, sono diminuite dal 44,1% al 35,2% (11).

Per concludere, la politica sociale rimane sostanzialmente un affare interno agli Stati Membri.

---

#### 4.3. Le conseguenze sulla coesione sociale e sulla società in generale.

---

Il Mercato Unico intende mantenere un'economia non inflazionistica. Un'economia del genere presuppone un certo tasso di disoccupazione. È così che un dato tasso di disoccupazione (magari in continuo aumento) diviene lo strumento per contenere le tendenze inflazionistiche. L'approccio del Mercato Unico traduce una certa visione economica, proveniente dalla scuola di Chicago, che ha gradualmente conquistato il mondo dai primi anni '70.

Le economie rivolte all'offerta non sono — contrariamente alle politiche economiche di ispirazione keynesiana — centrate sulla domanda e sulla piena occupazione, bensì sul controllo dell'inflazione. Questa teoria ritiene accettabile un certo livello di disoccupazione nazionale, il quale è la conseguenza di rigidità strutturali nel mercato del lavoro.

Riassumendo, quando sussiste la minaccia di un aumento dell'inflazione, la Banca Centrale (indipendente) interverrà probabilmente agendo sul tasso d'interesse, ovvero incrementandolo. Questa misura deflativa causa però effetti negativi sull'occupazione.

Il concetto di fondo è che l'economia si surriscalda quando la disoccupazione è a livelli troppo bassi. La scuola economica dominante è dell'idea che un'accelerazione dell'inflazione è inevitabile a meno che un certo numero di lavoratori non sia disoccupato.

Il livello di occupazione necessario per contenere l'inflazione è il NAIRU, ovvero *non accelerating inflation rate of unemployment*. Il livello di occupazione minimo non è definito in modo univoco, ma varia di periodo in periodo e da paese a paese. Si presume che il NAIRU sia attualmente al 5,7% in Gran Bretagna e al 5% negli Stati Uniti. In Gran Bretagna esso era rispettivamente al 2% negli anni cinquanta, al 3% negli anni sessanta e

---

#### note

(10) La relazione tra gli articoli 100A2 (diritti ed interessi dei lavoratori = unanimità), 118 e 235 del Trattato Costitutivo della Comunità Europea, non è chiara. In base all'articolo 235, se un'azione della Comunità si dimostra necessaria al fine di raggiungere uno degli obiettivi della Comunità e il Trattato non gli fornisce i poteri necessari, allora il Consiglio può prendere i provvedimenti necessari, agendo all'unanimità, su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento Europeo.

Si ha, a questo punto, una domanda aperta sulla questione se il Consiglio Europeo sia competente in materia salariale sulla base dell'articolo 100A2 o dell'articolo 235, oppure nella cornice della più stretta cooperazione flessibilità tra gli Stati Membri, così come previsto nella Sezione VI del Trattato di Amsterdam (ad esempio da 8 Stati Membri). Anche nel caso in cui la risposta sia positiva, di cui dubito, rimane il fatto che l'unanimità per temi come il salario minimo è, a fini pratici, altrettanto remota come il prospetto della vita su Marte.

(11) Fonte europea: Europe Agence, 23 agosto 1997.

**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?**

Roger Blanpain

all'11% negli anni ottanta. Da ciò si può dedurre che è possibile conoscere il NAIRU solo a posteriori.

L'utilizzo della disoccupazione come arma per contenere l'inflazione non è uno strumento efficace e conduce a notevoli conseguenze dannose. Alcune imprese cessano la loro attività, i macchinari diventano obsoleti, gli investimenti si contraggono e i casi di bancarotta aumentano. I disoccupati di lungo termine divengono inoccupabili e non sono più adatti al lavoro. Inoltre, l'accelerazione dell'inflazione può essere causata da diversi fattori. L'aumento dei prezzi può essere la conseguenza di un aumento delle retribuzioni nei pubblici servizi, come i trasporti, o dell'aumento della tassazione su alcuni generi, quali il vino od i tabacchi, o su alcuni servizi quali, ad esempio, quelli medici, che sono a loro volta determinati dai governi, o sono dovuti all'aumento del prezzo del petrolio, nel caso in cui sia un bene importato. In breve, le imprese ed i lavoratori sono spesso vittime innocenti delle politiche deflazionistiche e non sono affatto responsabili degli aumenti dell'inflazione, in quanto i prezzi dei beni e servizi che producono possono diminuire anche quando l'inflazione sta aumentando per ragioni che non hanno niente a che fare con il loro comportamento.

Occorre tenere bene in considerazione, al fine di afferrare pienamente l'impatto dell'Unione Monetaria Europea sull'occupazione, che i tassi di interesse sono incrementati e il volume monetario si è ristretto, non a causa di un aumento reale dell'inflazione, ma per un timore del suo aumento.

Le economie rivolte all'offerta a livello microeconomico intendono liberare le imprese da certe restrizioni contribuendo a renderle maggiormente flessibili, in modo da promuovere la crescita economica e di conseguenza la creazione di nuovi posti di lavoro. Misure protezionistiche del lavoro riguardanti, ad esempio, il salario minimo, l'orario di lavoro, i licenziamenti sono viste come ostacoli alla crescita e sono state abolite.

Il costo del lavoro, in particolar modo, deve diminuire e i lavoratori devono essere pagati in relazione al valore economico che essi apportano al processo produttivo.

Sta agli Stati Membri e alle parti sociali di ogni stato notare che è necessaria l'introduzione di una certa flessibilità. In ogni caso essi non hanno altre possibilità di scelta, in quanto è il mercato stesso che li indurrà ad agire in tal senso.

Il fatto che la politica sociale nella Comunità Europea rimanga una questione nazionale significa che il *dumping* sociale — ovvero l'attrazione deliberata di investimenti attraverso minori costi salariali e condizioni di lavoro peggiori — non solo è accettato, ma sia a livello mondiale che europeo è utilizzato quale mezzo per rafforzare la flessibilità. Il mercato entra in azione: gli operatori meno competitivi, ovvero con i costi più alti, devono uscire dal mercato, a meno che non riescano a ridurre il costo delle loro operazioni.

È un dato di fatto che i costi connessi alla retribuzione differiscono enormemente da un paese all'altro, anche all'interno dell'Unione. Prendiamo ad esempio la Germania. « Il finanziamento del sistema sociale evidenzia che i costi del lavoro non strettamente connessi alla retribuzione in Germania superano i loro equivalenti negli Stati Uniti del 175% e in Giappone del 140%... » (12).

Come precedentemente detto, nel momento in cui la Siemens rilevò che i costi connessi ai salari ammontavano solo al 33% di quelli applicati a Berlino Est, prese entro breve tempo la decisione di delocalizzare i propri impianti.

Uno studio recente (1996) della Camera di Commercio tedesca sottolinea l'estensione con la quale gli alti costi del lavoro in Germania sono un peso per l'industria tedesca e i motivi che inducono le imprese a investire all'estero. La ricerca evidenzia come il 28% delle imprese della Germania dell'Est hanno programmato di trasferire le loro sedi all'estero nei prossimi 3 anni. Le compagnie hanno previsto la creazione di 300.000 nuovi posti di lavoro all'estero entro la fine del 1999, in ragione del fatto che i costi del lavoro all'interno della Germania sono troppo onerosi. Alcuni indicatori mostrano come il costo del lavoro nell'industria automobilistica in Germania ammonti al doppio di quello in Gran Bretagna (13). I cinici affermano che la Germania esporti specialmente « posti di lavoro ».

Gli investimenti stranieri in Germania stanno sparendo, mentre quelli tedeschi all'estero sono in continua crescita.

In un'economia influenzata dal mercato mondiale, beni e servizi sono progressivamente

note

(12) Bohetes J., *Wirtschaftswunder is verre herinnering*, *De Standaard*, 16-17 agosto 1997; Cfr. inoltre Norman P., *Germany in a frail condition. Political attitude impeding change in continental Europe*, *Financial Times*, 28 luglio 1997.

(13) Bowley G., *The view from Germany. There's no place like overseas*, *Financial Times*, 24 luglio 1997.

migliorati e sono diventati più economici e questa è sempre una conseguenza del fatto che le imprese investono maggiormente nei paesi in cui i costi sono minori. Vi sono certamente altri fattori che entrano in gioco nel momento in cui le imprese decidono un investimento, ma il costo del lavoro è sempre tenuto in considerazione. Di conseguenza, anche all'interno dell'Europa, ognuno cerca di ridurre al massimo i costi del lavoro, in quanto tutti gli altri si comportano in modo analogo. Occorre quindi seguire il *trend* che mira al ribasso dei costi. Questo è il senso in cui si dirigerà l'armonizzazione in Europa.

È come un teatro. Quando gli spettatori delle prime file si alzano in piedi per vedere meglio, anche tutti gli altri devono farlo se vogliono vedere qualcosa e così il beneficio che ha avuto il primo si annulla. Avviene la stessa cosa per la spirale dei salari e delle condizioni di lavoro: si abbassa. I nostri costi del lavoro devono abbassarsi: gli altri fanno la stessa cosa e noi non siamo più competitivi. Così noi riduciamo ulteriormente i nostri costi: questo implica ristrutturazioni, delocalizzazioni, macchine che svolgano i compiti dei lavoratori, licenziamenti.

Per concludere, è possibile dire che la strategia europea per l'occupazione consiste in:

1. una economia non inflativa, che accetti il cosiddetto livello di disoccupazione nazionale (NAIRU);
2. una flessibilità generalizzata dei salari e delle condizioni di lavoro, che apporta come elemento strategico per la riduzione dell'inflazione, l'insicurezza (del lavoro) nella vita di molti lavoratori;
3. l'organizzazione di una battaglia competitiva in corso, che dev'essere intrapresa tra i sistemi sociali e fiscali nazionali degli Stati Membri, all'interno e all'esterno dell'Europa. Un paese caratterizzato da più alti costi del lavoro, connessi alla retribuzione, o che investe maggiormente in politiche sociali degli altri paesi, diviene meno competitivo. Questo significa un *dumping* sociale istituzionalizzato sia tra gli Stati Membri della Comunità Europea sia tra loro e il resto del mondo.

L'Europa non ha competenze permanenti in materia sociale, che porterebbero invece ad una vera politica sociale europea, comprendente un'appropriata strategia per l'occupazione, che coinvolgerebbe i salari, le condizioni di lavoro — per esempio la sicurezza sul lavoro — e la sicurezza sociale, e basata su diritti sociali fondamentali: gli *standard* minimi europei. Una tale politica sarà possibile nel momento in cui la Comunità Europea sarà in grado di prendere decisioni riguardanti sia le competenze permanenti che le questioni fiscali a maggioranza qualificata.

Quello a cui stiamo lavorando adesso è un'armonizzazione che sia rivolta verso il basso e non « mentre si mantiene la crescita », così come promette l'articolo 117 del Trattato. È chiaro che l'inflazione dev'essere tenuta sotto controllo, così come le finanze pubbliche. Ma è comprensibile che l'Europa non abbia il potere di prendere le adeguate misure sociali per combattere la disoccupazione e di stabilire *standard* minimi? Che un accordo europeo collettivo riguardante la retribuzione non abbia uno *status* legale (europeo) appropriato? Che un salario minimo europeo non sarà mai possibile e che anche l'idea di un sistema di sicurezza sociale europeo possa sempre essere bloccata dal veto di uno Stato Membro?

In breve, il Trattato, dopo Amsterdam, è molto più che una scelta, una preferenza per un libero mercato economico, con il quale concorderemo quasi sicuramente. È una scelta definitiva e finale per un certo tipo di politiche ultra liberali (conservatrici), le quali precludono quasi per sempre una politica sociale europea appropriata, occupazione inclusa. Una volta ratificato il Trattato di Amsterdam, questa scelta politica diventerà per meglio dire quasi eterna.

Questo non europeismo porta ad una inaccettabile distruzione sociale, più disoccupazione, maggior disegualianza, esclusione sociale, più persone emarginate, più crimine, più droghe, più detenuti, più polizia... La promessa di un alto livello di occupazione e di protezione sociale e così via, continuamente ribadita nel TEU e nel trattato testimonia o cinismo, inconcepibile ingenuità, o una mancanza di intuito.

Questo modello — *ne varietur* — non può essere incluso nella costituzione europea. Se il modello di Amsterdam fosse solo un tipo di una dichiarazione governativa, questo sarebbe accettabile, se, in un dato periodo di tempo, si potesse democraticamente — questo con una maggioranza — cambiare il corso delle azioni e iniziare politiche più favorevoli dell'occupazione. Ma è qualcosa di più. Una volta ratificata, questa politica diviene imm modificabile, come richiede il Trattato, è bene ripetere, se non all'unanimità.

Il modello di Amsterdam merita di essere abrogato. Il valore aggiunto di questo Trattato in merito alle politiche sociali è largamente negativo. Speriamo che i referendum che si

**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?**  
Roger Blanpain



**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?**

Roger Blanpain

svolgeranno in Danimarca (28 maggio 1998) e in Irlanda porteranno a questo risultato e che vengano apportati i cambiamenti necessari al Trattato.

#### 4.4. L'impatto reale.

##### — La situazione in Europa

La strategia occupazionale, contenuta nel Trattato di Amsterdam, si collega alla politica occupazionale adottata a Essen (1994). Fino a questo momento questa strategia non ha riscontrato ampi successi, così come l'analisi degli anni "di calamità" nelle nostre note introduttive dimostra ampiamente. La strategia di Essen è rimasta ferma nonostante i suoi risultati negativi per motivi ideologici (*la pensée unique*).

Attualmente non si trova molto nelle linee guida europee per ciò che riguarda la politica sociale, specialmente nella sua regolamentazione (inversione della prova in caso di discriminazione tra uomini e donne, informazione e consultazione nel S.E....). Il fatto è che la disoccupazione in Europa sta aumentando o, nel migliore dei casi, è stabile.

Inoltre, i criteri di Maastricht (riguardanti inflazione, debito pubblico...), a cui gli Stati Membri devono conformarsi per essere ammessi nell'Unione Monetaria Europea, sono troppo stretti; essi hanno frenato la crescita economica e aumentato la disoccupazione in un certo numero di Stati Membri. La loro implementazione minaccia la coesione sociale senza portare i risultati previsti, secondo le conclusioni di un recente studio ONU. L'ONU è favorevole ad un'altra politica, nella quale le riduzioni devono essere perseguite all'interno di un programma globale di aggiustamenti, orientato verso la realizzazione di obiettivi sociali ed economici (14), dove invece le norme di Maastricht hanno fallito.

Secondo uno studio dell'Eurostat (15) il 12% delle famiglie europee vive al di sotto della soglia di povertà. Questa soglia ammonta a 5.090 FF in Danimarca, 4.799 FF e 2.561 FF in Portogallo. La Danimarca detiene il risultato migliore con solo il 4,7% di famiglie povere, mentre il Portogallo ha quello peggiore con il 18,9%. Specialmente coloro che hanno meno di 16 anni sono colpiti dalla povertà: il 13,9% vive in famiglie povere. La povertà è diffusa tra le giovani famiglie e tra i *blue collars* e *wight collars*. In Gran Bretagna più del 50% delle famiglie con un solo genitore vive al di sotto della soglia di povertà. Se l'Eurostat fissasse una soglia media della povertà europea, il 44% delle famiglie portoghesi sarebbe qualificabile come povera così come il 36% delle famiglie greche contro il 10% di quelle francesi (16).

Il 20-21 novembre 1997 sarà organizzato un Vertice Europeo sull'occupazione a Lussemburgo. È stato chiesto, ad ogni Stato Membro, di indicare tre misure occupazionali che si sono dimostrate efficaci nel loro paese.

Pare già che il Vertice tratterà le seguenti linee di pensiero:

- flessibilità;
- moderazione dei salari;
- diminuzione dei costi indiretti del lavoro del 2% entro un anno;
- nessun sussidio di disoccupazione, i quali si muovono in senso opposto alla formazione e « all'integrazione sociale » (17).

Secondo il Presidente del Consiglio Europeo dell'Occupazione, Mr. Junker del Lussemburgo, il Vertice sull'occupazione non dovrebbe diventare un *summit* sulla « deregolamentazione ». Egli confida in una terza via intermedia, da un lato tra il sistema americano di flessibilità e, dall'altro, tra « uno stato sociale ultra protettivo europeo che scoraggia la creazione di posti di lavoro ».

Senza troppe sfumature, la storia si ripete nuovamente: l'Europa ha il doppio di disoccupati degli Stati Uniti e questi ultimi, dal 1970 al 1985, hanno creato 38 milioni di posti di lavoro

#### note

(14) L.M., *L'ONU joue les critères de Maastricht trop rigides*, *Le Figaro Economique*, 2 Luglio 1997.

(15) *12% des ménages Européens sous le seuil de pauvreté*, *Le Figaro Economique*, 9 Luglio 1997.

(16) Secondo l'Eurostat, il 17% della popolazione dei 12 Stati Membri della CEE (1993) vive al di sotto della soglia di povertà. Questo significa che ci sono 23 milioni di famiglie povere, composte da circa 57 milioni di persone. Il Portogallo (29%), insieme alla Grecia (24%) e la Gran Bretagna (23%) hanno la più alta percentuale di poveri. La Danimarca (9%), il Belgio (13%) e la Germania (13%) sono i paesi che hanno conseguito i migliori risultati (« *Armoede in Europa* », *De Standaard*, 1 settembre 1996).

(17) P.B., *Sommet spécial sur l'emploi en novembre*, *Le Figaro Economique*, 9 luglio 1997.

e l'Europa solo 1 milione. Otto milioni di posti sono stati aggiunti nel pubblico impiego in Europa (18).

Junker ha intenzione di fare qualcosa anche per la formazione. Come da lui stesso affermato, solo un disoccupato europeo su dieci è coinvolto in un programma di formazione. « Questa percentuale potrebbe o dovrebbe essere aumentata a 3 o 4 disoccupati su 10. Junker richiede delle « linee guida europee sull'occupazione quantificabili e controllabili ». Afferma, inoltre, che l'Unione Europea dovrebbe presentare dei « fondi ». Ma la Germania e la Gran Bretagna non concordano con quest'idea. Un membro della Commissione Sociale, Flynn, aggiunge inoltre che il 50% dei 18 milioni di disoccupati europei non ha nessun tipo di qualificazione (19).

Il quadro della situazione europea non è roseo, ma anche le esperienze statunitensi e britanniche non risultano essere così positive.

#### — Gli Stati Uniti

Negli Stati Uniti, stando alle statistiche ufficiali, si ha una bassa inflazione e un livello di occupazione record. Il tasso di disoccupazione del 4,7%, tuttora in calo, non minaccia di portare ad aumenti inflativi, dando ai lavoratori precari fiducia nella loro occupazione.

« Ciò che conta per l'inflazione non è il tasso attuale di crescita, ma la differenza tra le uscite attuali ed il livello di piena occupazione. In questo momento, comunque, il tasso di disoccupazione è più basso del livello che normalmente fa salire l'inflazione » (20).

Greenspan, presidente del Fondo Federale, riflettendo sulla nuova relazione emergente tra disoccupazione ed inflazione, ha sostenuto molto più esplicitamente della Banca d'Inghilterra che è meglio non restringere troppo la politica monetaria poiché l'economia sembra crescere in modo robusto (creando nuovo lavoro) senza che siano esercitate delle pressioni sulle retribuzioni.

In realtà, nessuno può dire con sicurezza se gli USA sono stati in grado di far girare le ruote senza alcuno sforzo per il motore dell'economia. Se è così, il FED pensa che vi siano tre ragioni di fondo: una più sottile competizione a seguito della *deregulation* di alcuni rami dell'industria (vedi le telecomunicazioni); la paura del licenziamento, che ha reso più docili i lavoratori; un migliore utilizzo delle tecnologie informatiche finalizzato al miglioramento della produttività e ad una maggiore flessibilità della produzione (21).

Negli Stati Uniti si è verificata una stagnazione dei salari reali ed un drammatico peggioramento della distribuzione equa delle entrate. Il più è dovuto ad una maggiore disegualianza (dipendente dal mercato) dei guadagni familiari derivanti dal lavoro, a sua volta dovuta all'aumento delle retribuzioni. È un dato di fatto che il *gap* tra le retribuzioni dei lavoratori meno qualificati e quelle dei lavoratori più avanzati è aumentato (22). Ciò è dovuto alla globalizzazione, inclusa la competizione nelle importazioni e l'immigrazione, che ha incrementato la domanda e peggiorato le retribuzioni per le qualifiche di più basso livello, soprattutto per i lavoratori non diplomati, e ad una perdita di potere dei sindacati sulle politiche salariali (23).

Tali organizzazioni non riescono a rappresentare il lavoro nei settori più produttivi dell'economia, come i servizi finanziari, la sanità, l'industria delle alte tecnologie. Inoltre, un sottile incremento della mobilità dei lavoratori ha eroso ulteriormente il potere sindacale. Il lavoratore tradizionalmente iscritto al sindacato ha un contratto di lavoro a lungo termine (o a tempo indeterminato) e cambia posto di lavoro solo una o due volte nella vita. Questo modello di lavoratore è da molti anni in declino e sta lasciando progressivamente il posto ad una forza lavoro sempre più mobile.

La caratteristica più eclatante dell'attuale tendenza del mercato del lavoro è che i lavoratori non organizzati in sindacati stanno progressivamente acquisendo sempre più potere sulla contrattazione delle retribuzioni. Dal 1994 i salari non contrattati dai sindacati sono cresciuti del 9,1% rispetto a quelli contrattati, che hanno avuto un incremento del 7,1%. Sebbene i livelli retributivi siano in assoluto più alti per i lavoratori sindacalizzati, il distacco si sta

**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?**  
Roger Blanpain

note

(18) *Unbridled race towards excessive deregulation must be stopped*, Agence Europe, 4 settembre 1997

(19) Barber L., *EU summit urged to agree training for training job less*, Financial Times, 4 settembre 1997.

(20) Greenspan A., *The new US economy*, Financial Times, 20 luglio 1997. È interessante notare che anche il Presidente della Deutsche Bundesbank Tietmeyer è della stessa opinione.

(21) *A question on jobs*, Financial Times, 16/17 agosto 1997.

(22) Fonte: *Institute for International Economics*.

(23) D'Andrea T.L., *Inequality amid the prosperity*, International Herald Tribune, 12/13 luglio 1997, dove si riportano i dati, drammatici, del calo di iscrizioni alle maggiori organizzazioni sindacali americane, l'AFL ed il CIO.

**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?**

Roger Blanpain

riducendo velocemente. La ragione del fenomeno risiede nella scarsa rappresentatività delle organizzazioni sindacali nei settori produttivi trainanti.

L'altro elemento caratterizzante la situazione negli Stati Uniti è la flessibilità delle forme contrattuali. Come dimostra la nota vicenda dell'UPS, i lavoratori possono essere utilizzati in maniera flessibile, a seconda delle esigenze dell'impresa. Secondo l'*Economic Policy Institute* circa 35 dei 117 milioni di lavoratori dipendenti lavorano ad orario dimezzato o con mansioni di basso livello senza un contratto di lavoro permanente. Tali lavoratori, ed in genere quelli impiegati con contratti c.d. « atipici » guadagnano sostanzialmente meno dei loro colleghi, impiegati *full time*, anche quando lavorano per le stesse ore e sono inquadrati nel medesimo livello (o svolgono le medesime mansioni). Ma non solo le retribuzioni sono inferiori: anche le pensioni, l'assicurazione per malattie, ecc.

In definitiva, l'insicurezza è un tratto caratteristico dei lavori atipici. Ciò si ripercuote, ovviamente, sulla struttura della società, determinando un aumento del livello di povertà ed un incremento del numero di cittadini che passano da un livello « normale » di vita alla soglia della povertà. Tale analisi dimostra che l'Europa deve ricercare altre soluzioni diverse dal modello americano. Il modello di cui c'è bisogno è economicamente solido ma socialmente umano.

— **Il Regno Unito**

Nel Regno Unito, secondo le statistiche ufficiali, c'è un tasso di disoccupazione del 7,4% (1.550.000 abitanti) della popolazione attiva. Questo è verosimilmente il livello più basso dal 1990. In più il mercato del lavoro presenta sempre più caratteristiche di flessibilità: sempre più lavoratori dipendenti diventano autonomi (circa il 12% contro il 6% del 1979) ed il lavoro temporaneo è cresciuto enormemente (24). Secondo la *Confederation of British Industry*, « la flessibilità migliora la competitività delle imprese ed il lavoro di alto livello, come dimostrano Gran Bretagna e Stati Uniti ». La flessibilità favorisce la crescita occupazionale senza far accelerare il tasso di inflazione.

La CBI sostiene che sono coinvolte in questo processo diverse forme di flessibilità: flessibilità retributiva; una organizzazione flessibile dell'impresa; un'altra riguardante l'inquadramento dei lavoratori; una flessibilità numerica, concernente le assunzioni ed i licenziamenti; dei tempi di lavoro meno rigidi e, infine, la mobilità geografica. La CBI sostiene anche che non esiste una formula unica, sempre applicabile, nel senso che ogni Stato Membro deve trovare da solo il proprio *cocktail* di flessibilità.

La situazione inglese, comunque, potrebbe essere presentata in questi termini: si sono sperimentate negli ultimi anni delle disuguaglianze, concernenti soprattutto le retribuzioni, senza precedenti (25). La popolazione più ricca (circa il 10%) detiene un patrimonio pari a quello del 50% della popolazione più povera, e la povertà sta gradualmente crescendo. Naturalmente uno dei fattori più importanti di questa crescita diseguale è da ricercarsi nell'aumento del tasso di disoccupazione, come si può facilmente dedurre dall'aumento delle spese statali in assistenza ai disoccupati. Inoltre, le pensioni medie, comparate al guadagno medio, sono tra le più basse in Europa, e non è sicuro che il nuovo governo laburista cambierà tale situazione.

L'intento del nuovo premier Blair è quello di realizzare una "terza via", nella regolamentazione del mercato del lavoro, tra l'approccio degli Stati Uniti (totalmente libero da vincoli) ed il sistema prevalente nell'Europa continentale (molto più vincolante). L'ultima Conferenza Annuale del *Trade Union Congress* (settembre 1997) ha sottolineato che « i sindacati inglesi vogliono cooperare con le imprese per ridurre al minimo il costo economico derivante dall'adattamento della legislazione nazionale ai canoni dettati dalla legislazione sociale europea ». Secondo il TUC, il Regno Unito dovrà confrontarsi, tra il 1997 ed il 2001, con una produzione legislativa europea molto ampia, che include misure di vario genere: limiti all'orario di lavoro al di sotto delle 48 ore settimanali, procedure di informazione e consultazione dei lavoratori compresa la creazione di comitati aziendali nella grandi imprese, pari trattamento retributivo (26). Si può dunque sostenere l'esistenza di una vera e propria svolta nella politica sociale inglese, rimarcata dal più importante sindacato del paese ma — fatto straordinario — finalmente accettata dal governo.

Lo stesso Blair ha affermato che « è finita l'era del pesante intervento statale, del naziona-

note

(24) Turner J.D., *La flexibilité de l'emploi est incontournable*, *Le Figaro Economique*, 17 giugno 1997.

(25) Fonte: *Institute for Fiscal Studies*.

(26) Taylor R., *Unions offer companies help with EU changes*, *Financial Times*, 8 settembre 1997.

lismo, del conflitto industriale; vi è il bisogno di riforme fondamentali allo stato sociale, alla base del necessario collegamento, della relazione di scambio tra la società ed i singoli individui », sostenendo anche che « il nemico del lavoro non è il sistema economico, ma una filosofia caratterizzata dalla cultura dei *diritti senza doveri* » (27). Blair individua due ordini di ostacoli che il legislatore deve superare: anzitutto la ricerca a tutti i costi di accordi con i datori di lavoro al fine di trovare un dialogo genuino finalizzato al superamento dei problemi; in secondo luogo, a tutti i lavoratori deve essere garantito il diritto di organizzarsi in rappresentanze se nell'unità produttiva la maggioranza di essi desidera tale forma di organizzazione, senza contare la necessità che il diritto in questione sia garantito anche ai lavoratori c.d. « atipici ».

#### — L'Olanda: una terza via?

Nella ricerca di un "terza via", il modello olandese è sicuramente « meritevole di essere preso in considerazione » (28).

In effetti, il modello olandese, di recente, è sempre più spesso considerato un esempio da seguire. Secondo Lubbers, i rimedi per sopperire alla « eccessiva generosità » dello stato sociale olandese sono i seguenti: la riduzione del deficit di bilancio; la moderazione dei salari; il graduale passaggio a contratti part time; forme di lavoro temporaneo; il decentramento della contrattazione; la flessibilità e l'attribuzione di maggiori rischi ai datori di lavoro individuali e collettivi.

Sempre secondo Lubbers, il contrasto tra un sistema sociale « snello » e la rapida crescita occupazionale (negli Stati Uniti) e tra uno stato sociale molto costoso ed il permanente alto tasso di disoccupazione (in Europa) ha dato vita ad un nuovo dibattito. È il modello americano la strada da percorrere in futuro, come sostiene Clinton? Può il generoso sistema di sicurezza sociale europeo sopravvivere alla globalizzazione, come il governo francese sta cercando di dimostrare? O esiste una "terza via", come il primo ministro britannico insistentemente afferma?

Sono dell'opinione che una terza via esista, e la realtà olandese lo dimostra. In tale sistema è stato affrontato con maggiore successo che nel resto dei paesi europei il problema della disoccupazione rimanendo allo stesso tempo nel solco della tradizione europea, che pone in risalto la qualità della vita piuttosto che la crescita economica ad ogni costo.

In che cosa consiste il "Modello Olandese"? È anzitutto necessario sottolineare che il successo olandese degli anni '90 è un prodotto del "disastro olandese" degli anni '70. Per semplificare, negli anni '60 lo stato sociale era finanziato dalla crescita produttiva reale risultante da investimenti in infrastrutture, nel sistema di educazione ed in formazione professionale. Dagli anni '70 lo stato sociale giunse ad uno stadio troppo avanzato di maturazione a causa di una serie di fattori: la cecità politica, la facile tentazione della rapida crescita del guadagno nazionale connesso alle riserve naturali di gas. Vari incentivi che cominciarono a corrodere la disciplina olandese. Dal 1982, dunque, la disoccupazione strutturale cominciò a crescere del 2,5% annuo. Da quel momento, il nuovo governo in carica ruppe con le teorie keynesiane del passato riducendo il deficit (attraverso tagli alla spesa sociale ed agli stipendi dei pubblici dipendenti) ed attribuendo importanza primaria alla creazione di nuovi posti di lavoro rispetto all'aumento degli stipendi medi.

Uno dei primi provvedimenti di questa nuova politica fu di minacciare (sia i datori di lavoro sia i lavoratori con) un congelamento dei salari fino a quando non si fosse trovato un modo per moderare la crescita delle retribuzioni attraverso un programma di rioccupazione e di redistribuzione del lavoro. Questa politica di pressione sociale è chiaramente leggibile nell'Accordo di Wassenaar. In tale accordo le parti sociali sperimentarono un nuovo approccio verso la contrattazione, in cui la moderazione salariale sarebbe stata « acquistata » dalle stesse parti in cambio di nuova occupazione part-time e di una riduzione dell'orario di lavoro. A tale accordo, detto di « moderazione salariale in cambio di lavoro » l'Olanda deve il successo del proprio "miracolo".

Il modello seguito fu quello di una contrattazione decentrata (aziendale) volto a realizzare la migliore flessibilità possibile nella distribuzione dell'orario di lavoro e dei posti di lavoro. Si cercò, ad esempio, di attribuire a due lavoratori "1,5 lavori" al posto di 2 lavori *full time*. In realtà furono immediatamente riscontrate delle difficoltà nella « divisione del lavoro » ed

**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?**  
Roger Blanpain

(27) Peston R., *Blair makes welfare reform top priority*, *Financial Times*, 29 settembre 1997.

(28) L'espressione è tratta da un articolo del primo ministro olandese Ruud Lubbers pubblicato sull'*International Herald Tribune* del 16 settembre 1997.

**Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?***Roger Blanpain*

il governo dovette scontrarsi con i sindacati per procedere a tagli sugli stipendi soprattutto dei pubblici dipendenti. Dal 1986 in poi, tuttavia, il governo riuscì a far fronte a tale situazione, godendo di una congiuntura economica favorevole e trovando dei fondi adeguati. Gli incentivi al mantenimento dello stato sociale esistente furono trovati, ma soprattutto furono attribuiti maggiori rischi ai datori di lavoro individuali e collettivi (diminuendo così i rischi gravanti sullo stato). Il successo di questa strategia ha indotto i datori ed i sindacati ad un nuovo dialogo ed ha instaurato nel paese una atmosfera generalmente molto positiva.

# La politica sociale dopo Amsterdam

*Raffaele Foglia*

Sommario

1. Introduzione. 2. Le principali novità “precettive” del Trattato. 3. Conclusione.

## 1. Introduzione.

Nelle Conclusioni della Presidenza irlandese del Consiglio dell’U.E. (Dublino, 13-14 dicembre 1996) si leggeva che:

- a) l’occupazione continua ad essere per gli Stati Membri e per l’U.E. la « prima priorità e la più ardua sfida »;
- b) la responsabilità principale nella lotta contro la disoccupazione spetta agli Stati;
- c) l’Unione deve, al contempo, sostenere al massimo gli sforzi degli Stati Membri e, in questa prospettiva riafferma il proprio impegno a sviluppare e ad approfondire la strategia dell’occupazione integrata, comprendente politiche in materia di riforma macroeconomica e strutturale.

Tra gli interventi più efficaci — in parallelo con la crescita di una stabilità economica e monetaria — il Consiglio UE riteneva centrale promuovere l’efficienza del mercato del lavoro e l’investimento nelle risorse umane mediante:

- la promozione dell’istruzione permanente, tramite incentivi per i datori di lavoro ed i lavoratori;
- lo sviluppo di una vigorosa politica delle risorse umane per far fronte alle nuove esigenze organizzative della vita lavorativa, sotto la spinta delle nuove tecnologie dell’informazione e delle comunicazioni;
- la creazione di un mercato del lavoro più aperto all’occupazione mediante l’accresciuta rispondenza dei singoli e delle imprese ai mutamenti economici;
- la modernizzazione dell’organizzazione del lavoro e una maggiore mobilità, combinando insieme flessibilità con tutela dei lavoratori;
- la promozione di un ambiente fiscale che stimoli lo spirito imprenditoriale e la creazione di posti di lavoro; il tutto, assicurando particolare protezione alle categorie più deboli (donne e giovani disoccupati, e disoccupati di lunga durata) e favorendo lo sviluppo del settore dei servizi, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, nonché sfruttando, come nuove fonti di occupazione, i settori della tutela dell’ambiente e dei servizi sociali, i quali offrono prospettive particolarmente promettenti.

Su queste premesse si muove il nuovo Trattato di Amsterdam, sottoscritto il 17 giugno 1997, in cui si annunciano almeno quattro obiettivi di ampio respiro:

- a) collocare l’occupazione e i diritti dei cittadini al centro dell’azione dell’Unione;
- b) eliminare gli ostacoli residui alla libera circolazione e rafforzare la sicurezza;
- c) rafforzare il ruolo dell’Unione nel contesto internazionale mondiale;
- d) rendere più efficaci le istituzioni comunitarie anche in previsione di ulteriori ampliamenti.

**2. Le principali novità "precettive" del trattato.**

Non rientra nelle mie competenze ricercare le valenze politiche del nuovo Testo di Trattato, né segnalarne le possibili ricadute in termini di future strategie dei governi e delle parti sociali. Cercherò, piuttosto di cogliere brevemente, ove esistano, quegli aspetti di novità, per così dire "precettivi" del nuovo Testo che, per la loro formulazione, potrebbero essere in grado di incidere sia sulla produzione normativa (comunitaria e, quindi, nazionale) in materia sociale, sia sulla giurisprudenza del lavoro in ambito nazionale. In proposito trovo molto importante quanto sottolineato nella relazione del prof. Manfred Weiss (v. *supra*, in questo fascicolo) in ordine alle potenzialità insite nel nuovo Trattato di un ampliamento o di un rafforzamento della base di legittimazione che ne potrebbe derivare a favore dei futuri interventi della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Il primo elemento che è dato cogliere da una lettura del documento è costituito dal nuovo preambolo dal Trattato in cui si conferma l'attaccamento ai diritti sociali fondamentali già definiti dalla Carta sociale europea del 1961 e dalla Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989.

L'inserimento formale nel Trattato dei diritti sociali fondamentali già riconosciuti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella Carta sociale europea e nella Carta comunitaria del 1989 ha un significato non secondario: a differenza della soluzione adottata in precedenza (v. art. F del Trattato sull'U.E. e APS), la realizzazione delle disposizioni in materia non è più rimessa alla esclusiva responsabilità degli Stati Membri, ma diventa compito proprio della Comunità. In tal modo il baricentro del sistema si sposta, ponendo non più al margine, ma al centro dell'azione comunitaria, la politica sociale.

L'art. 2 del Trattato istitutivo della CE (TCE) viene completato aggiungendo ai compiti della Comunità già indicati, quello di promuovere la parità tra uomini e donne.

Nell'art. 3 del TCE, dopo l'elencazione degli obiettivi della Comunità (tra cui: a) l'eliminazione degli ostacoli alla libertà di circolazione delle persone; i) una politica nel settore sociale comprendente un Fondo sociale europeo; j) il rafforzamento della coesione economica e sociale) si aggiunge espressamente il fine di « eliminare le ineguaglianze, nonché di promuovere la parità tra uomini e donne ».

La disposizione si lega con il nuovo art. 6A del TCE che riconosce al Consiglio la possibilità di adottare — deliberando all'unanimità — provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate anche sul sesso.

L'art. B delle disposizioni comuni del Trattato dell'Unione, primo trattino, viene integrato facendosi riferimento alla « promozione di un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile e un elevato livello di occupazione, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica, in conformità col presente Trattato ».

Il riferimento ad un « elevato livello di occupazione e di protezione sociale » figura altresì nell'art. 2 del TCE tra i compiti principali della Comunità Europea.

Per attuare questi compiti la Comunità dovrà porsi, in aggiunta agli obiettivi già indicati nell'art. 3 TCE, la promozione del coordinamento tra le politiche degli Stati Membri in materia di occupazione al fine di accrescerne l'efficacia con lo sviluppo di una strategia coordinata a favore dell'occupazione.

Nei nuovi articoli da 1 a 6 del nuovo titolo sull'occupazione (da inserire dopo il titolo VI del TCE) si tratta degli impegni della Comunità e degli Stati Membri a sviluppare strategie coordinate a favore dell'occupazione, e in particolare della promozione di una forza di lavoro flessibile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici in corso.

In particolare l'art. 4 attribuisce al Consiglio, il compito di elaborare — deliberando a maggioranza qualificata — annualmente gli orientamenti di cui dovranno tener conto gli Stati Membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione. Si aggiunge, peraltro, che tali orientamenti debbono essere coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche che lo stesso Consiglio elabora ai sensi dell'art. 103, c.2. È prevista una verifica, da parte della Commissione, dell'adesione degli Stati a questi orientamenti, verifica che può sfociare nell'adozione — da parte del Consiglio a maggioranza qualificata — di raccomandazioni agli Stati Membri. I risultati di questo coordinamento verranno riportati in una apposita Relazione annuale a cura del Consiglio e della Commissione.

L'art. 5 prevede l'adozione — da parte del Consiglio seguendo la procedura della codecisione *ex art.* 189B e previa consultazione del CES — di azioni di incentivazione intese a promuovere la cooperazione tra gli Stati Membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell'occupazione, favorendo gli scambi di informazioni e delle migliori prassi. Tali azioni, peraltro, non comprendono alcuna armonizzazione delle normative nazionali.

È costituito, da parte del Consiglio, un Comitato per l'occupazione a carattere consultivo, al fine di promuovere il coordinamento tra gli Stati Membri in materia di occupazione e di mercato del lavoro (art. 6). Il Comitato ha il compito di monitorare le situazioni e le politiche nazionali in materia di occupazione, formulare pareri a richiesta del Consiglio o della Commissione, nonché contribuire alla predisposizione degli atti (delibere e raccomandazioni) emanati dal Consiglio ai sensi dell'art. 4.

Particolare rilievo assume la trasposizione negli artt. 117 ss. del TCE sia del Protocollo sulla Politica sociale, sia dell'Accordo sulla Politica Sociale, che, quindi vengono abrogati come atti separati.

In particolare, nell'art. 117 confluisce il testo dell'art. 1 dell'APS (con il riferimento alla promozione dell'occupazione, al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, al dialogo sociale ed alla lotta contro le esclusioni, unitamente al rispetto delle diversità delle prassi nazionali e della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità) con l'aggiunta del richiamo espresso dei diritti sociali fondamentali come definiti dalla Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 e della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, già anticipato nel nuovo preambolo del Trattato (cfr. *supra*).

L'art. 118 assorbe l'art. 2 dell'APS con qualche non insignificante modifica e aggiunta:

a) la procedura di delibera del Consiglio è quella prevista non più dall'art. 189C, ma dall'art. 189B. Ciò comporta, a quanto pare, un maggior coinvolgimento del Parlamento Europeo e l'applicabilità della procedura che vede l'intervento del Comitato di conciliazione convocato dai Presidenti del Consiglio e del Parlamento, nei casi in cui il Consiglio non abbia approvato il testo dell'atto come emendato dal Parlamento e sul quale la Commissione abbia dato parere negativo;

b) il Consiglio può adottare — con la medesima procedura — « le misure destinate ad incoraggiare la cooperazione tra Stati Membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e le migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, al fine di combattere l'emarginazione sociale ».

Permane la distinzione e il riparto tra materie "adottabili" a maggioranza qualificata (anche se con la procedura *ex art.* 189B) e materie che richiedono l'unanimità.

Permane altresì l'esclusione totale da interventi di armonizzazione per quanto riguarda le retribuzioni, diritto di associazione, diritto di sciopero e serrata.

Gli artt. 3 e 4 dell'APS rifluiscono, senza modifiche nei nuovi artt. 118A e 118B. Interessante è la Dichiarazione per l'Atto finale sull'art. 118B, par. 2, secondo la quale « Le Alte Parti contraenti dichiarano che la prima intesa per l'applicazione degli accordi tra le parti sociali a livello comunitario consisterà nell'elaborare, mediante contrattazione collettiva conforme alle norme di ciascuno Stato Membro, il contenuto degli accordi e che pertanto, detta intesa non comporta per gli Stati Membri alcun obbligo di applicare direttamente gli accordi o di definire norme per il loro recepimento né alcun obbligo di modificare la normativa nazionale vigente per facilitarne l'applicazione ».

Sembra evidente il tentativo di favorire, per quanto possibile, un primo accordo, più che sui contenuti, su un modello di contratto collettivo europeo che ne precisi la struttura complessiva e almeno un catalogo dei contenuti minimali. Certo, questa previsione non basterà da sola a superare i delicati problemi, anche di ordine costituzionale che da sempre affliggono il nostro diritto sindacale ogni volta che si intraprende la via per realizzare, in termini di effettività, una vincolatività generale della contrattazione collettiva (si pensi agli sforzi compiuti dalla dottrina e, da ultimo, dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 309 del 16 ottobre 1997 per sostenere una tale vincolatività con riferimento al pubblico impiego dopo la riforma del 1993), ma si tratta di qualcosa di più di un messaggio promozionale, perché è ragionevole prevedere che essa varrà ad incentivare all'interno delle varie realtà nazionali, l'incontro di soggetti ampiamente rappresentativi di categorie contrapposte, su posizioni comuni aventi ad oggetto regole di relazioni sindacali (come è già avvenuto, ad es. con l'Accordo interconfederale siglato il 6 novembre 1996 dalle più importanti organizza-



**La politica sociale  
dopo Amsterdam**  
Raffaele Foglia

zioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro per il recepimento della direttiva CEE n. 94/45 sui Comitati aziendali europei), o aspetti generali sulla tutela del lavoro.

L'art. 118C, nell'assorbire l'art. 5 dell'APS, specifica le materie per le quali la Commissione incoraggia, in modo particolare, la cooperazione tra gli Stati e facilita il coordinamento della loro azione in tutti i settori della politica sociale... in particolare per le materie riguardanti: l'occupazione, il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, l'igiene del lavoro, il diritto sindacale e le trattative collettive tra datori di lavoro e lavoratori.

A tal fine la Commissione opera a stretto contatto con gli Stati Membri, mediante studi e pareri — previa consultazione del CES — e organizzando consultazioni, sia per i problemi che si presentano sul piano nazionale, che per quelli che interessano le organizzazioni internazionali.

L'art. 119, nell'assorbire l'art. 6 dell'APS, ne modifica il par.3 sostituendolo con i seguenti 2 paragrafi (nn.3 e 4):

« Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'art. 189B, previa consultazione del CES, adotta provvedimenti che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego, ivi compreso il principio della parità delle retribuzioni per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato Membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici intesi a facilitare l'esercizio di una attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero ad evitare o compensare svantaggi nella carriera professionale ».

Sembra di poter scorgere nel primo dei due commi appena riprodotti una assai significativa appropriazione "in presa diretta" della Comunità di temi in precedenza affidati all'azione (pur doverosa, ma) esclusiva degli Stati Membri.

Il secondo comma, invece, sembra esprimere la preoccupazione di reagire a recenti pronunce della Corte di giustizia (sent. Kalanke) ed anche ad una giurisprudenza della stessa Autorità, che — dopo un avvio decisamente più vivace — ha mostrato più di recente segni di raffreddamento in merito al tema delle c.d. discriminazioni indirette, così "spiazzando" o, comunque, lasciando nell'imbarazzo sia i legislatori che i giudici nazionali (si ha, peraltro, notizia, di una recentissima sentenza della Corte comunitaria che attenua i toni della sentenza Kalanke, ammettendo la legittimità di azioni positive del legislatore nazionale a favore delle donne per compensarne i deficit di presenza in alcuni settori occupazionali).

In tal senso appare significativo l'esplicito apprezzamento della finalità di compensare situazioni di "sottorappresentazione" dei lavoratori di un sesso nel contesto occupazionale interessato, o comunque altri "situazioni di svantaggio". Con il che anche la nostra legislazione chiaramente attuativa di "azioni positive" normative dovrebbe restare al riparo da incursioni talvolta troppo severe del Giudice delle leggi comunitarie.

Sulla medesima lunghezza d'onda si colloca, del resto la « Dichiarazione per l'Atto finale » sull'art. 119,4, dove si avverte che gli Stati Membri, nell'adottare le misure ivi previste « dovrebbero mirare anzitutto, a migliorare la situazione delle donne nella vita lavorativa ».

L'art. 119A riproduce senza modifiche l'art. 120 del TCE.

L'art. 120 assorbe, invece, senza modifiche sostanziali, l'art. 7 dell'APS, confermando l'impegno della Commissione ad elaborare una Relazione annuale (da inviare al Parlamento Europeo, al Consiglio e al CES) sugli sviluppi nella realizzazione degli obiettivi indicati nell'art. 117.

---

### 3. Conclusione.

---

In conclusione, credo di poter affermare che il nuovo Trattato, anche se non induce ad eccessivi ottimismo — attesa l'assenza di rilevanti contenuti precettivi — è, tuttavia, in grado di incidere positivamente sul fronte delle procedure di formazione degli atti normativi comunitari in materia di politica sociale, per un più diretto ed efficace intervento unitario nella direzione di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale. In questa prospettiva, quindi, è ragionevole attendersi una ripresa della produzione normativa che offra nuovi strumenti di tutela, anche giurisdizionale, a favore dei lavoratori comunitari.

# La gestione delle eccedenze di personale

*Domenico Valcavi*

Sommario

**1.** Il peso crescente delle politiche dell'impiego nei sistemi di relazioni industriali. **2.** La concertazione propedeutica all'emanazione della legge. **3.** Tipologia e funzioni del rinvio all'autonomia collettiva nella normativa di sostegno al reddito. **4.** L'esercizio dell'autonomia collettiva nel procedimento di integrazione salariale straordinaria. **5.** L'attuazione della mobilità nelle procedure propedeutiche dell'integrazione salariale. **6.** Problemi riguardanti gli accordi di gestione delle crisi e criteri di scelta dei lavoratori e modalità della loro rotazione. **7.** Problemi di coesistenza tra consultazione sindacale e procedura amministrativa. **8.** Riforma degli ammortizzatori sociali e loro estensione a settori attualmente esclusi. *Postilla.*

## **1. Il peso crescente delle politiche dell'impiego nei sistemi di relazioni industriali.**

Nell'ambito del dibattito in atto sui cambiamenti nel lavoro umano e sui loro riflessi sulle discipline che ne studiano i diversi profili, è stato di recente rilevato che il quadro della produzione normativa è segnato da due fenomeni evidenti: l'estensione del ruolo della contrattazione collettiva e le politiche dell'impiego (Jeammaud, 1997).

In effetti i due fenomeni si presentano strettamente intrecciati, sia nell'esperienza italiana che in quella di altri Paesi, poiché l'estensione del ruolo della contrattazione collettiva è stato favorito, nelle esperienze ove non si è acceduto a scelte di completa deregolamentazione, da estesi processi di delegificazione o da esigenze di flessibilizzazione normativa.

La necessità di sviluppare politiche di sostegno all'occupazione, basate su un'organizzazione dinamica dei mercati del lavoro, ha richiamato l'attenzione, tra l'altro, sugli equilibri tra politiche protettive delle condizioni di lavoro e politiche occupazionali.

Nelle esperienze di diritto del lavoro di fonte fundamentalmente legislativa, come quello italiano e quello francese, già nel corso degli anni ottanta è emersa la volontà delle organizzazioni sia dei lavoratori che dei datori di lavoro, favorite dai Governi, di ridurre il peso della legge a favore della contrattazione collettiva, spesso avviata e sostenuta da accordi nazionali di natura interconfederale o interprofessionale. Tale tendenza emergerebbe anche da panoramiche più ampie di tipo comparato nelle quali vengono evidenziati nell'ambito del trend generale, legami più forti fra misure legali e volontarie e un progressivo consolidamento del ruolo dei contratti collettivi nella gerarchia delle fonti (Lord Wedderburn, Sciarra, 1989, p. 47).

Come è stato rilevato già a metà degli anni ottanta, le esigenze di razionalizzazione e di adeguamento delle dinamiche salariali e del mercato del lavoro agli equilibri economico-sociali determinatisi a seguito delle crisi susseguitesesi negli anni settanta hanno portato in Italia ad un cambiamento del precario assetto instauratosi tra legge e contrattazione, « le cui dinamiche si sono svolte in termini largamente estranei ai modelli teorici del diritto sindacale degli anni sessanta » (Mariucci, 1986, p. 444).

**La gestione delle eccedenze di personale**

Domenico Valcavi

A partire dalla seconda metà degli anni settanta infatti, taluni interventi legislativi da un lato hanno introdotto limiti massimi alla contrattazione collettiva di contenuto salariale e normativo e dall'altro hanno affidato alla contrattazione stessa la possibilità di derogare in senso meno favorevole al lavoro o di integrare la disciplina legislativa, soprattutto per favorire la salvaguardia o la creazione di posti di lavoro.

Il compito di regolare e/o completare la disciplina legislativa, affidato alla contrattazione collettiva nazionale o aziendale, pur fondandosi sempre sul valore attribuito dall'ordinamento all'autonomia collettiva, tende a distinguersi in questa fase dalla funzione esclusivamente promozionale dell'intervento sindacale per ricollegarsi anche, e forse prevalentemente, ad obiettivi di corresponsabilizzazione delle organizzazioni sindacali nell'individuazione di soluzioni ai complessi problemi derivanti dalla crisi economica.

Ciò ha determinato un crescente interscambio tra normative di tipo legislativo e regole di fonte sindacale, con una tendenziale riduzione del ruolo regolativo della legge, attraverso combinazioni legge-contratto caratterizzate da grande variabilità e novità rispetto all'esperienza passata (Giugni, 1986, p. 137).

Il rinvio della legge al contratto collettivo viene ad assolvere compiti inediti e diversi, pur essendo identico il meccanismo attraverso cui opera con l'individuazione dei soggetti collettivi legittimati, dei livelli contrattuali autorizzati, dei procedimenti negoziali idonei, dell'eventuale intervento della pubblica amministrazione, dei limiti delle eventuali deroghe *in pejus*, ecc. (Perulli, 1992, p. 515).

L'osmosi tra norme legislative e autonomia collettiva si svolge lungo diversi canali a partire dalla concertazione propedeutica alla fase legislativa, passando attraverso il rinvio alla contrattazione collettiva in funzione integrativa o derogatoria del disposto di legge, fino alla precostituzione di garanzie procedurali dell'azione amministrativa.

Né si possono sottovalutare i cambiamenti indotti dalle politiche dell'impiego sui meccanismi e sulle tecniche legislative a loro volta influenti sui rapporti tra legge e autonomia collettiva. Le norme destinate ad incidere anche indirettamente sull'occupazione, e quindi la legislazione del lavoro e della sicurezza sociale concepita come "variabile di adattamento" del mercato del lavoro (Jeammaud, 1997, p. 351), presentano struttura e modalità operative nuove poiché spesso sono concepite come piani o pacchetti di misure riguardanti materie eterogenee; talora hanno carattere sperimentale e sono sottoposte espressamente a procedure di monitoraggio e di verifica dei risultati.

In tale contesto le norme legislative, spesso tributarie anche nella loro oscurità e instabilità dei processi dell'autonomia collettiva, si avvalgono di questi come supporti essenziali anche nella fase applicativa, di monitoraggio e di aggiustamento, anche ai fini di garanzia di un consenso sociale permanente.

---

**2. La concertazione propedeutica all'emanazione della legge.**

---

La pratica di inserire una fase negoziale a livello nazionale nella fase propedeutica del procedimento legislativo non è nuova sia nell'esperienza italiana che in quella di altri Paesi europei come la Francia (Jeammaud, 1997, 348) e può consistere in negoziati bilaterali che poi hanno il loro prolungamento in consultazioni con il legislatore, oppure svolgersi soltanto nell'ambito di queste ultime, o addirittura prevedere la stipula di un contratto collettivo quale presupposto dell'emanazione di norme legislative o regolamentari. Tale pratica di promozione del metodo contrattuale, attraverso la concertazione propedeutica alla fase legislativa, viene utilizzata nell'esperienza italiana anche come surrogato alla mancanza di contratti collettivi dotati di efficacia generale.

Il modello dell'innesto di una fase negoziale nel procedimento della *lex ferenda* trova cospicui precedenti nell'esperienza italiana già negli anni sessanta e proprio su tematiche dell'occupazione e del mercato del lavoro. Infatti già in occasione della stipula dell'accordo interconfederale sui licenziamenti per riduzione di personale del 5 maggio 1965 le parti convengono, in una dichiarazione comune allegata all'accordo, sull'impegno di esami periodici congiunti dei fenomeni "di riduzione dell'occupazione per identificarne le cause e contribuire a limitarne gli effetti dannosi e di prospettare di comune accordo ai pubblici poteri soluzioni adeguate", proponendo pertanto una politica di concertazione trilaterale con le autorità di governo per un adeguamento degli strumenti disponibili quali la cassa integrazione guadagni, i sussidi di disoccupazione, la riqualificazione professionale.

L'inerzia dei pubblici poteri su queste tematiche verrà vinta solo qualche anno dopo con

l'emanazione della legge 5 novembre 1968, n. 1115, sotto la spinta di un protocollo di intesa concordato tra Confindustria e confederazioni sindacali un mese prima, che tenta di conferire un minimo di organicità alla frammentaria e datata normativa esistente, adeguando il sistema delle integrazioni salariali, introducendo l'intervento straordinario per crisi, riconversione e riorganizzazione, prevedendo un'indennità di disoccupazione speciale per i licenziati per riduzione di personale e consentendo il prepensionamento di quelli più vicini all'età pensionabile.

La contiguità tra contrattazione collettiva e legge nella fase genetica degli interventi per l'occupazione e il mercato del lavoro ha continuato a produrre frutti importanti anche negli anni successivi specie nella fase di elaborazione della legge 20 maggio 1975, n. 164, che sulla base di un'intesa interconfederale del maggio dello stesso anno ha dato sistemazione stabile agli interventi di garanzia del salario, temperando gli strappi prodotti da normative frammentarie e permissive degli inizi degli anni settanta (in particolare legge 8 agosto 1972, n. 464). Quando la concertazione propedeutica sulla base di intese precise è stata abbandonata a favore di una progettazione legislativa incentrata prevalentemente sull'intervento di organi amministrativi (comitati interministeriali, commissioni tripartite nazionali e locali, uffici pubblici), si è assistito talora alla creazione di procedure complesse ed estranee ai flussi reali del mercato del lavoro, tali da apparire subito impercorribili e da restare inapplicate (artt. 25 e 26 della legge 675/1977), talché una legislazione immediatamente successiva (D.L. 30 marzo 1978, n. 80, convertito dalla legge 26 maggio 1978, n. 215) ne ha dovuto modificare gli effetti rivelatisi più pregiudizievole all'effettiva difesa dell'occupazione nelle aziende in crisi, ai fini del loro trasferimento di proprietà.

La triangolarità delle intese che precedono e accompagnano prima la legislazione dell'emergenza e successivamente quella della flessibilità affonda pertanto radici profonde in una pratica di accordi nazionali liberamente avviata dalle organizzazioni sindacali talora stimolata dalle iniziative dei poteri statali.

---

### **3. Tipologia e funzioni del rinvio all'autonomia collettiva nella normativa di sostegno al reddito.**

---

Il rinvio all'autonomia collettiva da parte della legislazione in tema di gestione delle eccedenze si rintraccia nelle principali misure adottate:

— per i contratti di solidarietà interna con funzioni di difesa dell'occupazione: l'art. 1, della legge 863/84 subordina la concessione del trattamento integrazione salariale alla stipula di contratti collettivi aziendali;

— la richiesta di intervento straordinario di integrazione salariale deve contenere « il programma che l'impresa intende attuare con riferimento anche alle eventuali misure previste per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale » (art. 1, comma secondo, legge 223/91) e dev'essere preceduta dalla procedura di informazione e di consultazione sindacale di cui all'art. 5 della legge 164/75, nell'ambito della quale vengono esaminati « i criteri di individuazione dei lavoratori da sospendere nonché le modalità della rotazione tra i lavoratori che espletano le stesse mansioni nell'unità produttiva interessata dalle sospensioni... »;

— la richiesta di modifica del predetto programma in corso di attuazione dev'essere preceduta dalla consultazione delle rappresentanze sindacali aziendali (art. 1, comma 2);

— la procedura di mobilità (art. 4, legge 223/91) che riguarda le imprese ammesse al trattamento straordinario di integrazione salariale che nel corso di attuazione del programma aziendale non sono in grado di garantire il reimpiego di tutti i lavoratori sospesi e di non poter ricorrere a misure alternative;

— la procedura di licenziamento per riduzione di personale per le imprese con più di quindici dipendenti, avviata in conseguenza di una riduzione o trasformazione di attività o di lavoro (art. 24, legge 223/91).

Il rinvio all'autonomia collettiva per l'accesso ai contratti di solidarietà interna eleva il raggiungimento dell'accordo sindacale a presupposto, congiuntamente all'accertata esistenza di esuberanti di personale, o meglio di un'eccedenza in termini di ore di lavoro disponibili dei lavoratori occupati. L'accordo deve essere stipulato con organizzazioni sindacali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, ritenendosi di doverle identificare con le strutture organizzative abilitate a stipulare, quali sono i sindacati territoriali di categoria che sono titolari anche delle procedure per le integrazioni salariali straordinarie, per la mobilità e per i licenziamenti collettivi, in man-

**La gestione  
delle eccedenze  
di personale**  
Domenico Valcavi

canza delle rappresentanze sindacali aziendali (sui destinatari della comunicazione *ex art. 4*, comma 2, legge 223/91, De Feo, 1997, pp. 208-217, con riferimento ai problemi insorti dopo la riforma referendaria dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori).

Un problema particolare e molto dibattuto è quello dell'efficacia del contratto collettivo che autorizza l'accesso ai benefici del contratto di solidarietà, specie con riguardo ai lavoratori non iscritti alle organizzazioni stipulanti. Sul punto, come in generale sugli accordi di gestione delle eccedenze, tende ad affermarsi in giurisprudenza la tesi favorevole all'efficacia generale di tali accordi, nel presupposto che « l'accordo riduttivo accettato, per effetto di un'incontestabile crisi aziendale dalla quasi totalità dei lavoratori e stipulato con le R.S.A. sancisce — oggettivamente — una dimensione di non piena produttività aziendale. Dimensione che oggettivamente riduce il rapporto di corrispettività con la prestazione lavorativa, come programmata in epoca di pienezza produttiva, rendendola in parte non più giustificata » (Cass. 14 ottobre 1993, n. 10129).

Sul punto specifico dell'efficacia dispositiva degli accordi sindacali in tema di integrazione salariale straordinaria, un consolidato orientamento giurisprudenziale, mentre ritiene validi ed efficaci gli accordi pattuiti tra imprenditore ed organizzazioni sindacali ai fini del ricorso alla CIGS, indipendentemente dall'esito del procedimento amministrativo di concessione, richiede che per la loro stipula i lavoratori interessati debbano conferire uno specifico incarico ai loro rappresentanti sindacali, oppure ratificarne l'operato, trattandosi di pattuizioni che incidono immediatamente sui contratti individuali e sui diritti di cui i singoli sono già titolari. A tal fine non si potrebbe « considerare sufficiente la semplice affermazione del sindacato di aver ricevuto mandato in tal senso da parte dei lavoratori » (Cass. 6 agosto 1996, n. 7194, in *DL*, 1997, II, pp. 246-256, con nota di F. Palombini).

Tale filone giurisprudenziale è stato convalidato seppure con diversa motivazione, dalla Corte Costituzionale con la sentenza 268/94 in tema di criteri di scelta nel licenziamento collettivo che ha dato riconoscimento ai cosiddetti « contratti collettivi gestionali », sulla cui efficacia generale per altro il dibattito è lungi dall'essersi esaurito (Vallebona, 1997, p. 543). In linea generale anche l'ampio dibattito sviluppatosi in dottrina ha evidenziato l'esigenza di superare una concezione dell'autonomia collettiva a livello aziendale basata sulla sommatoria delle singole volontà individuali, per garantirne la prevalenza su queste ultime in almeno due ipotesi: quando la legge delega espressamente compiti specifici al contratto aziendale identificandone anche i soggetti sindacali, come nel caso citato del contratto di solidarietà; nell'ipotesi che il contratto aziendale svolga una funzione di contenimento e di controllo del potere imprenditoriale, come nelle procedure di licenziamento collettivo o mobilità e in quella di integrazione salariale straordinaria (Ferraro, 1992, pp. 93-97).

La legge 223/91, in tema di flessibilità e di mercato di lavoro, sotto il profilo del rapporto tra legislazione e relazioni industriali, secondo un'accreditata dottrina realizzerebbe più di altre un'integrazione funzionale tra norme e interventi dell'autonomia collettiva, collocandosi in un processo di "integrazione multidistrettuale" degli ordinamenti statuale e sindacale (D'Antona, 1992).

I commenti (Perulli, 1992, p. 570) evidenziano come, sia tale legge sia quelle successive che alla stessa si ricollegano, realizzino un'ampia tipologia di meccanismi di rinvio all'autonomia collettiva con funzioni non soltanto di presupposto o parte di un procedimento complesso, ma anche:

- integrativo del disposto legislativo, sia in tema di integrazione salariale straordinaria (criteri di scelta dei lavoratori e di rotazione), che in materia di mobilità e licenziamento collettivo (criteri di scelta dei lavoratori), che nella regolazione di strumenti alternativi per la gestione di lavoratori eccedentari (art. 8, comma 3, legge 236/93);
- derogatoria rispetto a garanzie legislative che presidiano i rapporti individuali di lavoro (art. 4, comma 11, che consente di derogare alle previsioni dell'art. 2103 c.c.);
- costitutiva e/o autorizzativa a porre in essere determinati rapporti di lavoro come nell'ipotesi dell'art. 19 (lavoro a tempo parziale e anticipazione del pensionamento) nelle imprese beneficiarie da almeno ventiquattro mesi dell'integrazione salariale straordinaria (ridotto a dodici mesi dall'art. 5, comma 9 legge 236/93).

---

#### 4. L'esercizio dell'autonomia collettiva nel procedimento di integrazione salariale straordinaria.

---

Già all'indomani dell'entrata in vigore della legge 223/91 sono stati sollevati timori applicativi in ordine alle norme di rinvio all'autonomia collettiva e alla possibilità di pervenire ad

un modello regolativo coerente nell'attuale situazione delle relazioni collettive, e ciò con riferimento sia al contesto istituzionale che al modello di democrazia industriale (Perulli, 1992, pp. 570-578).

Il contesto istituzionale è stato ritenuto fragile soprattutto in due punti essenziali: la selezione degli agenti negoziali e l'efficacia *erga omnes* delle clausole del contratto collettivo, problemi non risolvibili dall'autonomia autoregolativa, in presenza di norme di devoluzione che investono l'autonomia medesima della regolamentazione di materie incandescenti o della disapplicazione in via convenzionale di regole garantiste.

La debolezza del sistema di democrazia industriale sarebbe indotta anche dall'assenza di meccanismi partecipativi forti, che affianchino il contratto collettivo idonei ad indirizzare i soggetti e le relazioni collettive in senso collaborativo-integrativo.

In effetti oltre alle ragioni di fragilità istituzionale del sistema di relazioni industriali, hanno giocato negativamente sui meccanismi di integrazione legge-contratto anche altri fattori. Da un lato, la fase di crisi occupazionale, in cui la legge 223/91 ha trovato la sua prima applicazione, ha spinto l'autonomia collettiva, anche negli accordi stipulati con la partecipazione degli organi dell'amministrazione, a forzare il quadro normativo in immediata funzione servente rispetto alla composizione di concrete situazioni di conflitto (Liso, 1997, pp. 4-5), ripercorrendo strade che sembravano definitivamente abbandonate. Dal canto suo il legislatore, che spesso, trattandosi di legislazione d'urgenza, si è identificato con l'organo di governo deputato a comporre il conflitto, ha scaricato sull'autonomia collettiva a fini attuativi, un'alluvione di norme improntate ad una totale disorganicità (Santoro Passarelli G., 1995, p. 348).

Un'indagine di adeguata ampiezza sulle cause, i percorsi e i soggetti protagonisti della continuata operazione di modifiche, stravolgimenti o svuotamenti realizzata sulla legge 223/91, relativamente agli aspetti attinenti la gestione delle eccedenze di personale e quindi le procedure di integrazione salariale straordinaria, di mobilità e di licenziamento per riduzione di personale sarebbe oltremodo utile e interessante, anche per una più precisa definizione del ruolo dell'autonomia collettiva rispetto agli altri protagonisti, governo-amministrazione e Parlamento.

Come è stato già rilevato da molti autori nel corso del quinquennio trascorso dall'entrata in vigore della legge 223/91, la congiuntura economica negativa ha indotto le organizzazioni sindacali di fronte alle richieste aziendali di riduzione di manodopera specie da parte di aziende industriali, a rivolgersi alle collaudate vertenze intese ad ampliare l'uso degli ammortizzatori *soft*, anche per la fondata diffidenza verso amministrazioni non in grado di canalizzare le eccedenze nell'alveo di una mobilità indirizzata a sbocchi prevedibili e ravvicinati. L'assenza di un'idonea organizzazione degli uffici pubblici ha rivelato ritardi e carenze già nella fase di attivazione dei pur rilevanti incentivi previsti per l'assunzione di lavoratori in mobilità, come dimostra la crescita continua del numero degli iscritti alle liste di mobilità. Lo smantellamento delle rigidità burocratiche più anacronistiche, come la regola della richiesta numerica nel collocamento (art. 25), non era di per sé idonea a rivitalizzare strutture abbandonate da decenni ad un destino di crescente frustrazione e inoperatività. Le proposte di ristrutturazione dell'organizzazione del mercato del lavoro su linee dinamiche, basate sulla diffusione delle informazioni e su politiche attive di formazione e di consulenza, apparivano già allora tardive, considerato il *gap* già formatosi tra dinamiche del mercato del lavoro e strutture amministrative (Grandi, 1997, p. 268).

I percorsi seguiti nelle operazioni di modifica della legge 223/91 non sono sempre facilmente accertabili per l'intreccio inestricabile che si è creato tra attività negoziale, intervento politico-amministrativo, legislazione e provvedimenti autorizzativi e concessivi.

Alcune operazioni più cospicue di smantellamento sono state concepite e attuate con il D.L. 148/93 convertito nella legge 236/93, specie attraverso:

— l'art. 4, comma 3, che estende ai datori di lavoro che assumano lavoratori « che abbiano fruito del trattamento straordinario di integrazione salariale per almeno tre mesi, anche non continuativi, dipendenti da imprese beneficiarie da almeno sei mesi dell'intervento » gli stessi benefici previsti per l'assunzione dei lavoratori in mobilità dall'art. 8, comma 4, legge 223/91. Non sembra trattarsi di mera operazione di razionalizzazione come ritenuto da alcuni (Liso, 1997, pp. 29-30), ma di alterazione degli equilibri della legge 223/91 e delle finalità dell'integrazione salariale straordinaria;

— l'art. 5 che introduce una disciplina dei contratti di solidarietà particolarmente favorevole alle imprese, estendendola anche a imprese non rientranti nel campo di applicazione dell'integrazione salariale straordinaria;

**La gestione delle eccedenze di personale**

Domenico Valcavi

— l'art. 8, comma 1, che aumenta il contributo delle imprese, che collocano lavoratori in mobilità senza accordo sindacale, da sei a nove volte il trattamento mensile iniziale di mobilità spettante al lavoratore.

Il senso evidente delle norme citate è quello di scoraggiare il ricorso alla mobilità a favore di quello all'integrazione salariale straordinaria, con la conseguenza di disattivare la legge 223/91 in una parte importante del suo impianto (quello della flessibilità in uscita), ovviamente a beneficio dei gruppi più forti sul mercato politico (Liso, 1997, p. 9).

L'operazione è proseguita con il decreto-legge 478/93, convertito dalla legge 56/94 che ha continuato a valorizzare l'integrazione salariale straordinaria come ammortizzatore prevalente, consentendo una deroga ai tetti di durata del trattamento, seppure con corrispondente riduzione del trattamento di mobilità. In tal modo si invertiva una tendenza di fondo della legge 223/91 mirante ad alleggerire l'intervento CIGS nella gestione delle eccedenze a favore dei trattamenti di mobilità (Liso, 1997, p. 13).

La disattivazione delle procedure di mobilità e di licenziamento per riduzione di personale nella gestione delle eccedenze non poteva non ripercuotersi sulle procedure e sul ruolo dell'autonomia collettiva determinando in particolare:

- un inglobamento nelle procedure di integrazione salariale della gestione delle eccedenze strutturali, almeno nella fase della consultazione e degli accordi propedeutici;
- il frequente trasferimento di tali procedure, specie per le aziende di maggiori dimensioni, presso l'autorità politico-amministrativa;
- l'instaurazione di un circuito stretto tra autonomia collettiva, azione amministrativa, attività legislativa, facente perno sul soggetto governo-amministrazione, presente sia nella fase negoziale sia nella fase legislativa, si infine in quella concessiva dei benefici;
- la mutazione del ruolo dell'autonomia collettiva, nel circuito forte determinatosi tra azione amministrativa e iniziativa legislativa, soffocata dalla "galassia normativa" formatasi dopo la legge 223/91 (Liso, 1997, pp. 11-15) alla cui formazione l'autonomia collettiva pure aveva contribuito.

---

**5. L'attuazione della mobilità nelle procedure propedeutiche dell'integrazione salariale.**

---

Come è stato efficacemente rilevato a commento della legge 223/91 in tema di procedure di licenziamenti collettivi per riduzione di personale "la legge chiama il sindacato non solo a controllare se sussistano i presupposti per una riduzione di personale, ma anche a gestirla e, così, a gestire la crisi aziendale" (Persiani, 1992, p. 215).

Non si tratta, a differenza della procedura per la concessione dell'intervento straordinario dell'integrazione salariale ai sensi dell'art. 1, comma 2, e dell'art. 5 della legge 164/75, dell'obbligo aziendale di informare e consultare le rappresentanze sindacali, quale fase propedeutica delle procedure amministrative, ma "di concorrere alle soluzioni dei problemi che la crisi aziendale o le esigenze di trasformazioni o riduzioni di attività pongono ai lavoratori occupati nell'impresa", verificando in primo luogo le scelte datoriali (Spagnuolo Vigorita, 1992, p. 202), con l'eventuale ausilio della mediazione amministrativa.

Ciò che caratterizza la nuova normativa è "la centralità della procedura di negoziazione tra impresa e sindacati, attraverso una forte valorizzazione dei diritti di informazione e consultazione, secondo una metodica già collaudata dalla normativa sui trasferimenti di azienda" (Foglia, 1997, p. 4).

In sostanza, la nuova disciplina, recepisce dalle direttive CEE un sistema di controllo *ex ante* delle decisioni imprenditoriali comportanti un ridimensionamento dell'impresa (Biagi, 1992, p. 152), che diviene così comune agli ordinamenti europei (Alessi, 1995, p. 230) i quali continuano tuttavia a mantenere propri caratteri distintivi specie per quanto attiene ai diversi ruoli svolti rispettivamente dall'autonomia collettiva e dall'amministrazione.

Secondo la prevalente giurisprudenza di merito, seguita anche da recenti pronunce della Cassazione (26 maggio 1996, n. 6759 e 11 marzo 1997, n. 2165) ai sensi dell'art. 4, comma 12, sono inefficaci i licenziamenti per riduzione di personale intimati dal datore di lavoro senza l'osservanza degli obblighi informativi, sia per quanto concerne la comunicazione di apertura della procedura (art. 4, commi 2 e 3), sia per quanto attiene le comunicazioni relative alle fasi conclusive da farsi contestualmente all'amministrazione e alle associazioni di categoria con l'elenco dei lavoratori interessati e l'indicazione delle modalità di applicazione dei criteri di scelta (art. 4, comma 9). Alla mancata effettuazione della comunicazione dell'avvio della procedura all'amministrazione, peraltro, una recente pronuncia della Su-

prema Corte non annette conseguenze invalidanti dei licenziamenti intimati, ove sia stato raggiunto un accordo con le organizzazioni sindacali, essendo tale comunicazione finalizzata all'eventuale intervento di mediazione in caso di mancato accordo (Cass. 20 novembre 1996, n. 10187, in *MGL*, 1997, p. 787).

Nel sistema francese invece il ruolo dell'amministrazione nei licenziamenti economici, pur dopo la soppressione della contestata autorizzazione amministrativa, è quello di un soggetto negoziale forte, specie nella valutazione del *plan social* che l'azienda è tenuta a presentare e ad attuare « per evitare i licenziamenti o limitarne il numero e per facilitare la ricollocazione del personale il cui licenziamento non possa essere evitato, specialmente dei lavoratori anziani o che presentano delle caratteristiche sociali o di qualificazione che rendano il loro inserimento professionale particolarmente difficile » (*Code du Travail*, art. 321-4-1).

La legge 27 gennaio 1993, completando le disposizioni di quella del 2 agosto 1989, ha integrato l'obbligo del piano sociale con un piano mirato alla ricollocazione dei lavoratori interessati, sia interna che esterna, alla creazione di nuove attività, ad iniziative di formazione o di riconversione, a misure di riduzione o di riorganizzazione degli orari di lavoro. Il piano, a pena di nullità della procedura (*nul et de nul effet*), deve essere presentato al comitato d'azienda o al delegato del personale, e, in loro assenza, all'autorità amministrativa al momento della notifica del progetto di licenziamento.

L'importanza dell'intervento dell'autorità governativa in Francia discende dai compiti attribuiti che concernono il controllo sia della regolarità della procedura sia della predisposizione e dell'attuazione delle misure del piano sociale, anche se il sistema complessivo non manca zone di ambiguità nella determinazione degli ambiti del controllo amministrativo e di quello giudiziario (Spinelli, 1996, p. 130).

In Italia, come già anticipato, il modello delineato dagli artt. 4 e 24 della legge 223/91, in forza della prassi sindacale preesistente e del supporto della citata "galassia normativa", ha subito una rilevante mutazione, con la preponderante attrazione della trattazione delle eccedenze di personale nell'ambito delle procedure per la concessione dell'integrazione salariale straordinaria.

La legislazione della "galassia", senza intervenire direttamente sulle mura maestre del disegno razionalizzatore alla base della legge 223/91, ha creato zone grigie e sfumato i contorni, al posto dell'alternatività delle scelte (integrazione salariale a fronte di esuberanti temporanei, mobilità per le eccedenze strutturali), tendendo a favorire « la coesistenza-convergenza degli strumenti e, quindi, dei percorsi e delle soluzioni » (Pessi, 1994, p. 915). Sotto il profilo dei comportamenti imprenditoriali, pur essendo arbitrario avanzare classificazioni generali, sembrano emergere dall'esperienza di questi anni in ordine alla gestione delle eccedenze di personale, due tendenze: da un lato le grandi imprese, sia pubbliche che private, che, avviano di norma le procedure con la presentazione di ampi programmi di gestione della crisi o di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale, lasciando sullo sfondo il problema delle eventuali eccedenze, dall'altro le piccole e medie le quali non esitano a porre sul tappeto le eccedenze, avviando direttamente le procedure di mobilità, pur accedendo talora in fase di mediazione dell'amministrazione alla richiesta di sospendere la procedura di mobilità per avviare quella di integrazione salariale.

Sia nel caso di avvio della consultazione per l'intervento straordinario di integrazione salariale sia in quello della procedura per la dichiarazione della mobilità, si registra spesso dopo i primi contatti il trasferimento della procedura alla sede politico-amministrativa (uffici del lavoro o Ministero): nella prima ipotesi per ratificare le eventuali intese o favorire la composizione di divergenze e comunque per coinvolgere l'amministrazione nella garanzia degli impegni assunti; nella seconda ipotesi per esercitare pressioni sull'azienda a desistere dall'avvio della procedura di mobilità per perseguire vie di risanamento socialmente più accettabili, a cominciare dal ricorso all'integrazione salariale straordinaria o ai contratti di solidarietà.

Il trasferimento della "vertenza" dalla sede aziendale o comunque bilaterale a quella trilaterale in presenza di eccedenze strutturali consente di impegnare l'azienda nella ricerca di una gamma di soluzioni non traumatiche (possibili riassorbimenti interni, anche attraverso la riqualificazione talora assistita dal finanziamento pubblico e in parte del Fondo Sociale Europeo, comando presso altre aziende del gruppo, *outplacement* presso aziende della zona o presso clienti e fornitori).

Molto più spesso nella sede trilaterale l'avvio della procedura di integrazione salariale straordinaria è accompagnato dalla prospettazione di una gestione degli esuberanti attraverso i collaudati ed efficaci strumenti delle dimissioni incentivate, dei prepensionamenti, della mobilità lunga, delle pensioni di anzianità e di vecchiaia.



**La gestione  
delle eccedenze  
di personale**  
Domenico Valcavi

La tipologia degli accordi è ovviamente diversa a seconda che si tratti di grandi imprese, e soprattutto di gruppi o comunque di imprese con molte unità produttive diffuse in più regioni, o di piccole e medie imprese con una sola o poche unità produttive insediate nella medesima zona. Nel primo caso gli accordi conclusi presso il Ministero del lavoro talora con la partecipazione personale del Ministro, presentano una particolare ampiezza e articolazione, specie nella parte descrittiva del programma di gestione della crisi o delle trasformazioni delle imprese e nel sistema delle verifiche relative alla sua attuazione, mentre per le piccole e medie imprese gli accordi sono più essenziali e sobri nelle stesse premesse, come nei dispositivi talora fortemente carenti su punti essenziali quali l'individuazione del numero dei sospesi, i criteri di scelta e di rotazione o l'indicazione degli ostacoli alla rotazione medesima, il collegamento tra andamento delle sospensioni e fasi di attuazione del programma, la determinazione delle eccedenze strutturali e degli strumenti della loro gestione.

---

#### **6. Problemi riguardanti gli accordi di gestione delle crisi e criteri di scelta dei lavoratori e modalità della loro rotazione.**

---

In linea generale la mancata tipizzazione almeno per le parti essenziali degli accordi di gestione delle eccedenze di personale, da parte dell'amministrazione, riferita alla varietà delle situazioni e delle problematiche, pone problemi talora difficili o comunque delicati, sia alla fase amministrativa successiva delle autorizzazioni, che in sede di controllo giudiziario delle decisioni datoriali.

La struttura degli accordi e dei verbali relativi mentre evidenzia una certa ridondanza di premesse, di dichiarazioni di intenzioni e di affermazioni didattiche e giustificative, spesso di scarso rilievo sul piano interpretativo anche se molto diffuse nella recente contrattualistica (Jeammaud, 1997, p. 349), si limita a includere nel testo dell'accordo i programmi aziendali, anche essi estesi nella descrizione dei programmi ma generici nell'indicazioni delle azioni, degli impegni e delle relative scadenze.

In particolare emerge spesso la genericità, se non l'assenza, dei criteri di individuazione dei lavoratori da sospendere in relazione ai programmi di riduzione o trasformazione dell'attività di impresa con riferimento non soltanto all'unità produttiva, ma anche alle sue parti, nonché il profilo temporale delle sospensioni specie nei programmi di maggiore durata (art. 1, comma 7), come pure l'omissione di ogni indicazione di meccanismi di rotazione tra i lavoratori che espletano le medesime mansioni, o dei motivi che la escludono (art. 1, comma 8).

Sul punto pur essendo tuttora aperta, sia in dottrina che in giurisprudenza, la questione sulla sussistenza di un obbligo di rotazione dei lavoratori interessati alle sospensioni per le imprese ammesse all'integrazione salariale straordinaria, sotto il profilo della gestione delle eccedenze la rotazione tra i lavoratori sospesi in determinate situazioni può introdurre elementi di chiarezza e distinzione tra eccedenze temporanee e eccedenze strutturali destinate all'espulsione assistita dai vari strumenti (mobilità, pensionamenti anticipata, mobilità lunga, pensioni di anzianità, iniziative di *outplacement*, ecc.).

In linea generale non si può non rilevare la portata innovativa della nuova normativa rispetto al passato, registrando l'introduzione di un obbligo a carico dell'imprenditore di comunicare alle organizzazioni sindacali sia criteri di scelta che le modalità di rotazione, o le ragioni « di ordine tecnico organizzativo connesse al mantenimento dei normali livelli di efficienza », che ne impediscono l'adozione.

Sul punto mentre la giurisprudenza della Cassazione tende a negare la sussistenza di un obbligo a carico dell'imprenditore, con conseguenze invalidanti, in caso di violazione, sugli atti relativi ai rapporti individuali, in linea con una nota pronuncia del Tribunale di Milano (29 marzo 1996 e Cass. 8 ottobre 1996, n. 8788, in *RIDL*, 1997, II), l'obbligo della comunicazione dei criteri di scelta e delle modalità di rotazione dei lavoratori da sospendere, pena l'illegittimità delle sospensioni, è affermato invece da un'estesa giurisprudenza di merito (Tribunale di Roma, 8 gennaio 1997, in *RIDL*, 1997, II).

Senza entrare nella complessa e delicata problematica attinente alle conseguenze sui rapporti individuali derivanti da irregolarità della procedura collettiva, sembrerebbe potersi desumere dalla lettera della norma in esame sia un obbligo di comunicazione sul piano collettivo delle modalità di rotazione, seppure non sanzionato specificamente, sia, nell'ambito della procedura amministrativa, l'obbligo di indicare i motivi della mancata adozione dei meccanismi di rotazione nel programma da presentare al Ministro del lavoro che, qualora non ritenga giustificati i motivi aziendali della mancata rotazione, deve promuovere

l'accordo tra le parti, e, ove tale accordo non sia raggiunto entro tre mesi dal decreto di concessione, stabilisce con proprio decreto i meccanismi di rotazione da adottare.

Considerato l'intreccio che la norma prevede tra interventi dell'amministrazione e dell'autonomia collettiva nella definizione delle modalità di rotazione, non si può non convenire sull'opportunità di ricercare coerenza e funzionalità tra l'attività dell'autonomia collettiva e quella dell'amministrazione, onde garantire la trasparenza della procedura e la certezza degli esiti, anche nell'interesse delle imprese. In questa direzione la comunicazione anche alle organizzazioni sindacali dei motivi che impediscono la rotazione e la loro sussunzione nel verbale di accordo o di mancato accordo, specie se redatto alla presenza dell'amministrazione, agevolerebbero le valutazioni del Ministro in sede di approvazione del programma aziendale (Bellavista, 1997, p. 335).

Né sembra che la costruzione della norma contrasti una simile soluzione, poiché parrebbe logico ritenere che l'obbligo di comunicazione dei criteri di scelta e delle modalità di rotazione, ancorché non sanzionato, dovrebbe comprendere, in caso di scelta aziendale di non rotazione, quello di indicare le ragioni tecnico-organizzative, connesse al mantenimento dei normali livelli di efficienza, che hanno indotto l'azienda ad escluderla. Una rilevanza della predetta comunicazione ai fini amministrativi, cioè nella considerazione della consultazione sindacale quale momento prodromico del procedimento amministrativo, appare di tutta evidenza, considerato anche che l'intervento sindacale è previsto nella fase amministrativa ove il Ministro non ritenga giustificati i motivi adottati dall'azienda per la non rotazione.

In conclusione la mancata previsione di una specifica sanzione per la violazione dell'obbligo di comunicazione alle organizzazioni sindacali nella procedura di sospensione e di integrazione salariale straordinaria, in difformità da quanto previsto invece dalla normativa di dichiarazione della mobilità, mentre autorizza ad escludere un'applicazione in via analogica di quest'ultima, specie in ordine alle conseguenze sui rapporti individuali, tenuto conto delle diversità testuali delle norme che regolano le due procedure e della necessaria proporzione della sanzione alle esigenze di tutela (in questo senso la citata sentenza del Tribunale di Milano), non dovrebbe impedire agli interpreti lo sforzo di ristabilire una coerenza applicativa delle norme dalla legge 223/91 (Tullini, 1997, p. 149).

---

#### **7. Problemi di coesistenza tra consultazione sindacale e procedura amministrativa.**

---

Nei verbali di accordo conclusivi delle consultazioni, anche di quelli concordati alla presenza dell'amministrazione, sotto la spinta dell'azienda e dei rappresentanti sindacali viene indicato non soltanto il tipo di situazione e di causale sulla base della quale si chiede l'integrazione salariale straordinaria (crisi, riorganizzazione, ristrutturazione o riconversione) ma anche le modalità dell'intervento (durata, articolazione per unità produttive e per loro sezioni), talora senza un adeguato raffronto tra le dette situazioni e i programmi aziendali con i criteri di valutazione prescritti dalle leggi e dalle deliberazioni del CIPE, compito peraltro affidato, dalla legge all'organo politico-amministrativo in una fase successiva.

Sul punto non si può sottacere che la precostituzione delle modalità dell'intervento straordinario e di altri tipi di intervento (prepensionamenti, mobilità lunga, contratti di solidarietà) nella sede della mediazione, pur non vincolando formalmente la fase amministrativa di valutazione del programma (art. 1, commi 2-3), può indurre elementi di confusione tra la fase politico-amministrativa di composizione del conflitto e quella strettamente amministrativa di autorizzazione o di concessione. Tale evenienza dovrebbe essere evitata considerato che la normativa anche dopo la soppressione del CIPI (art. 1, comma 21, legge 24 dicembre 1993, n. 537), e il trasferimento delle relative funzioni in tema di integrazioni salariali straordinarie al Ministro del lavoro e ai suoi uffici (DPR 20 aprile 1994, n.373), ha cercato di mantenere la separazione tra le diverse fasi della procedura, sia attribuendo al CIPE il compito di dettare, su proposta del Ministro del lavoro « i criteri generali per la gestione degli interventi » (art. 1, comma 1, legge 451/94), sia contemplando il parere obbligatorio, sotto il profilo della valutazione del programma aziendale, da parte di un Comitato tecnico a composizione interministeriale (art. 19, comma 5, legge 41/86 e art. 1, legge 451/84).

La più recente normativa sembrerebbe tuttavia esprimere una diversa tendenza del legislatore e del Governo in ordine alla garanzia dell'autonomia della fase amministrativa da quella politico-vertenziale della procedura, essendo stata limitata l'istruttoria selettiva del

**La gestione delle eccedenze di personale***Domenico Valcavi*

Comitato Tecnico alle sole istanze aziendali per ristrutturazione e riorganizzazione e riconversione aziendale (art. 3-*bis*, comma 1, legge 135/97).

Le ripercussioni di tale norma, giustificata, sembra, da esigenze di riduzione dei tempi della procedura, potrebbero essere rilevanti sia sulla gestione della procedura amministrativa che sul versante del controllo della spesa.

Non è mancata in importanti accordi la prospettazione di misure di gestione delle eccedenze non previste dalla legislazione vigente e l'estensione di misure la cui operatività è limitata a specifici campi di applicazione, tendenti ad attivare l'iniziativa legislativa del governo, spesso attraverso la decretazione d'urgenza, esercitata con misure frammentarie, talora a termine e con carattere di norme-fotografia, modellate cioè su singole, specifiche situazioni aziendali di rilevante peso politico-sociale.

Il legislatore raccogliendo istanze e messaggi dagli accordi di gestione delle eccedenze di personale introduce nuovi strumenti ma più spesso estende quelli esistenti o prevede la riviviscenza temporanea di quelli già sperimentati ma abbandonati, anche per la loro eccessiva onerosità per il bilancio pubblico o per il loro marcato carattere assistenziale. La riviviscenza, la proroga o l'estensione delle misure più onerose e assistenzialistiche è prevista spesso dal legislatore con limiti cautelativi: durata predeterminata, oneri contingenti, coinvolgimento dell'autonomia collettiva nella gestione.

Un caso recente di un simile processo di formazione e di attuazione di norme legislative attinenti la gestione delle eccedenze è rappresentato dalla cosiddetta norma « Fondiaria » (art. 4, comma 29, D.L. 510/96 convertito dalla legge 608/96), la quale prevede un finanziamento pubblico predeterminato nel suo ammontare complessivo per concorrere alla riduzione di personale a favore di imprese, non protette dagli ammortizzatori sociali, che, attraverso accordo collettivo, si sono impegnate a corrispondere ai lavoratori collocati in mobilità un trattamento simile alla cosiddetta mobilità lunga. In effetti nel caso di specie si è in presenza di una classica norma-fotografia poiché le ulteriori condizioni apposte (più di 500 lavoratori interessati, procedura conclusa con accordo collettivo entro il 31 dicembre 1995, stipulato in sede governativa) rendono agevole l'individuazione dell'impresa interessata (Liso, 1997, pp. 37-38).

Un esempio di proroga « in deroga a tutte le vigenti disposizioni » (art. 1, comma 2) è previsto dal D.L. 15 novembre 1997, n. 393, recante interventi urgenti in materia di occupazione e di trattamenti di integrazione salariale nelle aree di crisi. Trattasi di una serie di proroghe che riguardano situazioni diverse: quella del comma 1 è una proroga della proroga, poiché il precedente D.L. 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, a sua volta prorogava le disposizioni dell'art. 4, comma 21, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito dalla legge 28 novembre 1996, n. 608.

Quest'ultima norma estendeva l'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 8, del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, il quale, limitatamente al 31 dicembre 1995, stabiliva che, in deroga alla norma generale il programma di crisi aziendale, poteva essere fissato fino ad un massimo di ventiquattro mesi per le unità produttive interessate da accordi di programma di reindustrializzazione situate nelle aree svantaggiate o deindustrializzate. Trattasi di proroga della CIGS per la quale non è prevista la richiesta aziendale. I commenti della stampa riferiscono peraltro che l'obiettivo di superare la fase che precede l'avvio di nuove iniziative di reindustrializzazione delle aree interessate (Castellammare di Stabia, Torre Annunziata, Villafranca Tirrena per i lavoratori ex Pirelli) non sarà conseguito dal decreto-legge, a rischio di conversione nei termini costituzionali, che con vari tipi di proroghe interessa quasi 3.700 lavoratori, per oltre i due terzi residenti nelle aree del Mezzogiorno.

In linea generale dall'esperienza degli accordi di gestione delle eccedenze successiva alla legge 223/91 si rileva che anche in Italia il ruolo dell'amministrazione è tutt'altro che debole, acquisendo anzi centralità nel rapporto autonomia collettiva-legislazione, anche se trattasi di ruolo non attribuito dalla legge ma dalla prassi delle parti sociali stesse, che all'universalità e all'organicità degli interventi, sembrano preferire il "bricolage" degli ammortizzatori costruiti su misura per le specifiche situazioni.

Il ruolo forte dell'amministrazione francese appare diverso nelle sue fasi e si esplica su tre versanti distinti:

— quando viene investita di un progetto di licenziamento per motivo economico deve verificare la regolarità della consultazione dei rappresentanti del personale e la corrispondenza delle misure sociali alle disposizioni di legge e regolamentari nonché ai contratti e accordi collettivi applicabili all'impresa;

— la procedura di *constat de carence* del *plan social* che si applica solo alle imprese con almeno cinquanta dipendenti autorizza l'amministrazione a notificare all'impresa un avviso con il quale si contesta l'assenza o l'insufficienza del piano sociale. La natura e gli effetti del *constat de carence* dell'amministrazione, tuttora oggetto di disputa, sia presso l'autorità giudiziaria ordinaria che in sede di giurisdizione amministrativa, sono stati ritenuti da una dottrina maggioritaria quelli di un atto amministrativo di carattere decisionale suscettibile di ricorso per l'annullamento davanti al giudice amministrativo (Prétot, 1995, pp. 236-238);

— dopo l'emanazione della legge de Robien (Loi n. 95-502 du 11 juin 1996) avente per obiettivo di favorire l'occupazione attraverso l'organizzazione e la riduzione in via contrattuale del tempo di lavoro, l'amministrazione per evitare i licenziamenti economici, attraverso apposita convenzione con l'impresa interessata (Liasons Sociales, 20 juin 1996, cahier n. 7479, 2), può accordare riduzioni dei contributi sociali.

Pur nella complessità delle funzioni attribuite dalla legge all'amministrazione francese e nell'impossibilità di una verifica della prassi concreta, tenuto conto soprattutto delle modifiche degli ultimi anni allo stato sembra che l'ombra di Montesquieu si stagli più nitidamente nei rapporti tra legislatore e potere amministrativo nell'esperienza d'oltralpe e che lo stesso ruolo dell'amministrazione appaia meglio articolato nelle sue diverse funzioni di controllo e promozione della regolarità delle procedure, di verifica della congruità delle misure adottate dalle imprese e di erogazione degli incentivi a tutela dell'occupazione.

---

#### 8. Riforma degli ammortizzatori sociali e loro estensione a settori attualmente esclusi.

---

Sotto il profilo del ruolo dell'autonomia collettiva nella gestione delle eccedenze e della sua evoluzione presentano notevole rilievo sia le proposte di riforma del *welfare-state*, relativamente agli ammortizzatori sociali, sia le iniziative già intraprese per introdurre in via sperimentale, in attesa della suddetta riforma, misure di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale e di crisi interessanti enti ed aziende pubbliche, e private, che erogano servizi di pubblica utilità e a favore di categorie e settori che ne sono attualmente esclusi (art. 2, comma 28, legge 662/96).

L'esigenza di un'organica riforma, appena evocata dalla norma citata, è stata oggetto di più ampia analisi e di proposte nel rapporto predisposto, su richiesta del Governo dalla cosiddetta Commissione Onofri che ha proposto (pagg. 16-17) un sistema di ammortizzatori sociali generalizzato e organizzato su tre livelli:

1. i trattamenti di sospensione temporanea del lavoro con la conservazione del rapporto;
2. i trattamenti di disoccupazione riservati ai lavoratori che perdono il posto;
3. gli interventi di tipo assistenziale da erogare in situazioni di bisogno a coloro che non hanno diritto, o lo perdono, alle prestazioni di disoccupazione.

Le proposte, mosse indubbiamente da problemi reali dell'attuale sistema, caratterizzato da lacune, eccessivi particolarismi e squilibri nella protezione del reddito in caso di perdita del lavoro, in pratica mirano a raggruppare nel primo livello di tutela, basato su un sistema assicurativo, l'integrazione salariale ordinaria e i contratti solidarietà quali strumenti più mirati ad affrontare le riorganizzazioni aziendali, nel secondo l'integrazione salariale straordinaria, l'indennità di mobilità e gli attuali trattamenti di disoccupazione.

Ad una prima valutazione, di fronte alla complessità dei fenomeni attuali sul versante dell'occupazione e in particolare alle conseguenze delle ristrutturazioni industriali derivanti dall'allargamento dei mercati e da una crescente concorrenza, le proposte "cartesiane" prospettate nel rapporto della Commissione Onofri per gestire le eccedenze di personale, non si sono rivelate di maggiore efficacia ed efficienza nell'esperienza di altri Paesi, rispetto agli strumenti in uso nel nostro Paese.

L'obiettivo di predisporre passerelle tra un'occupazione ed un'altra, evitando di passare attraverso fasi di disoccupazione totale, è stato posto anche in altri Paesi dell'Unione Europea come l'Austria e il Regno Unito. L'Austria in particolare ha lanciato fin dal 1987 le *Arbeitsstiftungen* (Fondazioni del lavoro) per realizzare misure di orientamento professionale, ricerca attiva del lavoro, servizi nell'impiego, *stages* aziendali, attività formative, creazione di nuove imprese. Le fondazioni sono finanziate dalle imprese, dai lavoratori, dal servizio del mercato del lavoro, dai *Länder*, dai comuni e ricevono il contributo del Fondo Sociale Europeo.

Ma al di là delle esperienze specifiche, come quella dell'Austria, peraltro indicata come esempio di *best practices* nel recente rapporto sulle politiche degli Stati Membri, predisposto

**La gestione  
delle eccedenze  
di personale**  
Domenico Valcavi

per il *summit* straordinario dei Capi di Stato e di Governo di Lussemburgo sui problemi dell'occupazione, si registra in generale la tendenza ad usare incentivi e ammortizzatori, nelle situazioni di crisi e ristrutturazione, tendenti a conservare il rapporto di lavoro in un contesto di accresciuta flessibilità delle regole della prestazione, come dimostrano l'applicazione della legge de Robien in Francia e importanti esperienze aziendali in Germania.

In conclusione, al di là della disputa sul mantenimento o meno dell'integrazione salariale straordinaria, quello che potrebbe essere rischioso è l'esclusione delle imprese dalla soluzione dei problemi derivanti dalla loro ristrutturazione, soprattutto in Italia dove non esiste una politica attiva di reinserimento dei lavoratori espulsi dalle aziende né strutture esterne all'impresa idonee a realizzarla. D'altra parte gli incontri triangolari sulla riforma del *welfare-state*, seguiti alla pubblicazione del rapporto della Commissione Onofri, sembrano affidare, nei loro esiti, il contenimento della spesa e la ristrutturazione degli ammortizzatori sociali più a misure di razionalizzazione che a radicali riforme dell'attuale struttura.

Più concreti spunti di riflessione offre la normativa che estende gli ammortizzatori sociali, *rectius* che ne introduce una nuova tipologia (Passalacqua, 1997, pp. 204-207), concepita per affrontare i problemi delle crisi e delle ristrutturazioni in taluni settori dei servizi che sono attualmente sprovvisti di idonei strumenti, e *in primis* dell'integrazione salariale, in base ad un impegno del Governo assunto nell'ambito del protocollo del luglio 1993.

L'impianto del sistema è appena abbozzato, come già rilevato, dal coacervo di disposizioni contenute in un comma della legge collegata alla legge finanziaria per il 1997, nei principi e criteri direttivi così formulati (art. 7, comma 28, legge 662/96):

— emanazione entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge di uno o più decreti del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro del Tesoro, adottati ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con la procedura quindi prevista per i regolamenti, sentite le organizzazioni sindacali ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari;

— istituzione ad opera della contrattazione collettiva nazionale di appositi fondi, finanziati con un contributo sulle retribuzioni non inferiore allo 0,50 per cento e definizione dei trattamenti (criteri, entità, modalità concessive, ecc.), entro i limiti delle risorse precostituite compresi gli oneri correlati ai contributi figurativi;

— eventuale partecipazione dei lavoratori al finanziamento con una quota non superiore al 25 per cento del contributo;

— in caso di ricorso ai trattamenti, previsione dell'obbligatorietà della contribuzione con applicazione di una misura addizionale non superiore a tre volte quella della contribuzione stessa;

— istituzione dei fondi presso l'INPS, con gestione partecipata dalle parti sociali;

— conseguimento per il 1997 di maggiori entrate contributive nette complessive pari a 150 miliardi di lire.

Come si può rilevare, la legge ordinaria opera un ampio rinvio all'attività regolamentare che pur essendo piuttosto frequente e fisiologico nelle materie previdenziali (Pizzorusso, 1990, p. 36), si spinge fino alla devoluzione alla fonte secondaria della previsione sulla tipologia stessa degli interventi in materia di ammortizzatori sociali (Passalacqua, cit., p. 205). Forse proprio l'ampiezza del rinvio contribuisce a spiegare la farraginosità della procedura di emanazione del decreto e dei decreti (acquisizione del parere delle organizzazioni sindacali e partecipazione in funzione consultiva delle Commissioni parlamentari).

In verità l'attività di normazione secondaria del Governo appare vincolata non soltanto dagli scarni principi e criteri direttivi dettati direttamente dalla norma primaria, ma soprattutto da quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale, intendendosi per tale non tanto i contratti nazionali di categoria e i loro ambiti applicativi, ma accordi negoziati da organizzazioni legittimate a stipulare per l'intero territorio nazionale e per ambiti di tale dimensione.

Data anche la complessità della materia il Governo si è limitato, al momento attuale, ad emanare un regolamento-quadro o cornice « propedeutico all'adozione di specifici regolamenti per ciascuno degli ambiti che verranno individuati dalla contrattazione collettiva nazionale » (relazione del Ministero del lavoro al Consiglio di Stato), con l'obiettivo primario di definire il procedimento per l'emanazione dei decreti di settore e i criteri per la istituzione dei fondi, sulla base dei contratti collettivi nazionali intervenuti.

La strada scelta sembra la più idonea da un lato a promuovere i regolamenti di settore e dall'altro a garantire la loro omogeneità e coerenza con i principi e criteri generali indicati nella delega. Il regolamento quadro infatti:

— indica, quali presupposti per l'emanazione dei regolamenti settoriali, il deposito presso

il Ministero del lavoro dei contratti collettivi nazionali relativi alla materia rientranti nel campo di applicazione della nuova disciplina e la richiesta di attivazione del potere regolamentare;

— che tali contratti collettivi siano stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, ai sensi dell'art. 1 del D.L. 338/89 convertito dalla l.389/89 (organizzazioni che stipulano i contratti collettivi abilitati a stabilire la retribuzione imponibile da assumere come base minima per il calcolo dei contributi previdenziali);

— che sia fornita una precisa definizione dell'ambito di applicazione dell'emanando regolamento, non essendo tra l'altro consentita l'estensione per adesione a datori di lavoro appartenenti a diverso ambito categoriale;

— che i contratti collettivi definiscano specifici istituti intesi ad affrontare situazioni di eccedenze di personale, transitorie o strutturali;

— che venga definito sulla base di uno specifico piano pluriennale, il finanziamento dei predetti istituti, congruo rispetto all'entità e alla durata dell'intervento nonché al numero dei soggetti interessati, attraverso un contributo a carico del datore di lavoro ed eventualmente del lavoratore da definirsi entro i limiti indicati dalla norma di legge;

— che venga previsto un contributo addizionale a carico del datore di lavoro nel caso faccia ricorso ai predetti istituti nel modello già sperimentato per l'integrazione salariale e la mobilità, modulato in relazione all'entità e alla durata dell'intervento nonché al numero dei soggetti interessati, comunque non superiore a tre volte il contributo ordinario.

Quest'ultima disposizione interviene a chiarire il significato della norma di delega stabilendo che l'obbligatorietà della contribuzione non è connessa al ricorso ai trattamenti come peraltro ritenuto da taluni (Passalacqua, 1997, p. 207, in senso opposto Liso, 1997, p. 62), ma discende dalla natura regolamentare della fonte, mentre il ricorso agli ammortizzatori provoca soltanto l'obbligo di un contributo addizionale a carico dell'impresa.

Tale interpretazione ripropone certamente la *vexata quaestio* del rapporto tra contratto collettivo e norme legislative, non tanto in ordine al contratto quale presupposto per l'emanazione della seconda ma sotto l'eventuale profilo del carattere vincolante del contenuto dell'autonomia collettiva sulla norma.

In effetti il comma 3 dell'art. 1 del regolamento-quadro si limita a dire che i contratti collettivi depositati e conformi ai criteri alle disposizioni di legge, « costituiscono principi e criteri direttivi, validi ai fini dell'esercizio del potere regolamentare, per il proprio ambito di riferimento ».

D'altra parte si potrebbe sostenere che gli emanandi regolamenti non sono destinati tanto o soltanto a conferire efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi, in difformità della procedura prevista dall'art. 39 Costituzione, ma a regolare una materia di natura previdenziale il cui contenuto è solo in parte derivato dall'autonomia collettiva, richiedendosi comunque l'intervento di normative eteronome per aspetti quali la costituzione dei Fondi presso l'INPS, la loro gestione e la vigilanza sui bilanci, la nomina degli organi amministrativi, in parte già disciplinati nel regolamento-quadro.

Al momento attuale l'introduzione di ammortizzatori sociali in settori rientranti nel campo di applicazione delle norme in esame è stata presa in considerazione nell'ambito degli incontri triangolari e bilaterali in corso dall'estate 1997 per il settore del credito, e più di recente per le Ferrovie dello Stato che hanno posto la risoluzione del problema delle eccedenze di personale alla base del loro piano industriale di risanamento. In entrambe le situazioni, ma soprattutto per il credito, la questione delle eccedenze è parte di un programma più ampio che investe modelli organizzativi aziendali, la flessibilità degli orari, la mobilità interna e i correlati processi di riqualificazione, che ha comportato la denuncia anticipata dei contratti collettivi in vigore (cfr. Lavoro Informazione, 1997, p. 11).

### Postilla

In data successiva al licenziamento di queste note è stato pubblicato il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, che contiene norme, all'articolo 3, che modificano la procedura di gestione degli ammortizzatori sociali.

Il procedimento, che conferisce alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha concluso nel dicembre scorso il suo iter dopo una lunga e laboriosa gestazione, in concomitanza con la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee dell'11 dicembre 1997 che ha stabilito che il divieto di qualunque attività di mediazione e interposizione tra domanda ed offerta di lavoro, non svolta dagli uffici pubblici di collocamento, è in contrasto con gli

**La gestione  
delle eccedenze  
di personale**  
Domenico Valcavi

articoli 86 e 90, n. 1, del Trattato dell'Unione Europea. Il decreto legislativo in esame, infatti, all'articolo 10, comma 2, prevede che l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro possa essere svolta, previa autorizzazione, anche da imprese private.

L'articolo 3 del decreto legislativo, dopo aver sancito al comma 1 che il Ministero del lavoro in materia di eccedenze di personale temporanee e strutturali continua ad esercitare le funzioni e i compiti in materia, prevede:

a) che, in attesa di un'organica revisione degli ammortizzatori sociali ed al fine di armonizzare gli obiettivi di politica attiva del lavoro rispetto ai processi gestionali delle eccedenze, presso le regioni viene svolto l'esame congiunto previsto nelle procedure relative agli interventi di integrazione salariale straordinaria nonché quello previsto nelle procedure di mobilità. Analogamente le regioni promuovono gli accordi e i contratti collettivi finalizzati ai contratti di solidarietà;

b) che nell'ambito delle procedure di competenza del Ministero del lavoro, richiamate al comma 2, le regioni esprimono motivato parere.

Le modifiche accennate, pur delineando un semplice cambiamento di sede dello svolgimento della fase propedeutica all'attivazione degli ammortizzatori sociali rafforzato dall'espressione di un parere, risultato evidente di una mediazione tra il mantenimento della situazione *quo ante* e la regionalizzazione della gestione degli ammortizzatori sociali, configura un assetto della procedura proiettato verso nuovi equilibri di politica attiva del lavoro, soprattutto ove si ritenga che, nonostante l'*incipit* (in attesa di un'organica revisione), la nuova normativa potrebbe non essere transitoria. È appena il caso di ricordare che tale *incipit*, ripetuto in occasione di ogni ritocco (art. 3-*bis*, della legge 23 maggio 1997, n. 135, che ha convertito il D.L. 67/97), o importante estensione come quella operata con il già citato articolo 2, comma 28, della legge 662/96, non garantisce, anche sulla base dell'esperienza, sull'imminenza di una riforma organica. In passato la stessa promessa, unanimemente sollecitata dalla dottrina più impegnata nella materia, non è stata mantenuta né con l'emanazione della legge 20 maggio 1975, n. 164 (Ballestrero, 1984) né nel quadro degli interventi operati con la legge 223/91 (Ferraro, 1992), né in occasione di successive importanti modifiche (Ferraro, 1994 e Miscione, 1994).

L'effettuazione presso le regioni degli esami congiunti e la promozione degli accordi e contratti collettivi, propedeutici all'attivazione degli ammortizzatori sociali, non possono non essere ricollegate infatti alla rivendicazione di tutte le regioni e all'impegno concreto di alcune in direzione della loro titolarità di una politica coordinata del lavoro, che ha registrato le prime esperienze già agli inizi degli anni ottanta (Napoli, 1984), ed è continuata nel decennio successivo con i tentativi di gestione attiva delle eccedenze di personale operati in alcune realtà, attraverso le agenzie regionali dell'impiego o a supporto degli Uffici del lavoro.

Senza pretendere di anticipare valutazioni che richiederebbero analisi meditate, non soltanto della singola norma, la regia delle autorità regionali nella fase propedeutica ma determinante della scelta degli interventi di politica attiva verso le imprese e i lavoratori coinvolti da problemi di eccedenze temporanee e strutturali, realizza aperture che vanno ben oltre il decentramento di mere funzioni amministrative, aperture peraltro già prospettate in occasione della riforma operata con la legge 223/91 (Biagi, 1991) e tra le ipotesi di riforma del Ministero del lavoro (Commissione Treu, 1994).

Il nuovo corso nella gestione degli ammortizzatori sociali sottolinea anzitutto l'esigenza di una concreta osservanza del principio, sancito nella legge di delega ed espressamente richiamato nella norma in esame, dell'individuazione di procedure e strumenti di raccordo, anche permanente, che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, tra regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione (art. 3, comma 1, lettera c), legge 59/97).

Tale necessità appare inderogabile già nella fase transitoria per la quale la nuova normativa non offre indicazioni, pur essendone stata stabilita l'immediata entrata in vigore, ma soprattutto, in via permanente:

- per garantire l'unitarietà degli indirizzi delle politiche attive del lavoro, pur nella differenziazione degli interventi in coerenza con le diverse situazioni regionali e locali;
- per mantenere l'omogeneità dell'azione amministrativa sul piano nazionale;
- per realizzare nell'ambito di un'attività amministrativa complessa, come la gestione delle eccedenze, il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui (art. 4, comma 3, lettera c), legge 59/97), nell'obiettivo della tempestiva conclusione dei procedimenti amministrativi connessi.

È difficile valutare al momento l'impatto della particolare norma in esame sull'andamento delle relazioni industriali, anche se è lecito attendersi una spinta in direzione del decentramento dei processi concertativi in tema di politiche attive e di organizzazione del mercato del lavoro.

Ancora più difficile formulare previsioni in ordine alle conseguenze della riforma nella gestione degli ammortizzatori sociali sotto il profilo amministrativo e finanziario. La stessa riforma attuata nell'ambito di una generale revisione del sistema degli ammortizzatori sociali, e quindi preceduta da un'attenta valutazione nell'ambito proprio delle prevedibili ricadute sulla gestione di meccanismi così complessi e sensibili, avrebbe forse generato minori incognite.

**La gestione  
delle eccedenze  
di personale**  
Domenico Valcavi

## Bibliografia

- Alessi C.** (1995), *Il licenziamento collettivo per riduzione di personale: fattispecie e disciplina*, in *RGL*, n. 3.
- Ballestrero M.V.** (1984), *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, p. 187
- Bellavista A.** (1997), *Cassa integrazione straordinaria e procedura di partecipazione sindacale*, in *RIDL*, II.
- Biagi M.** (1992), *Vecchie e nuove regole in tema di licenziamenti collettivi: spunti comunitari e comparati*, in *q. Rivista*, n. 2.
- Biagi M.** (1991), *La riforma del mercato del lavoro analisi e prospettive della L. n. 223/199*, Sincea, Bologna.
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale. Relazione finale - 28 febbraio 1997.
- D'Antona M.** (1991), *Lecture di diritto sindacale. Introduzione*, Jovene, Napoli.
- Ferraro G.** (1992a), *Le integrazioni salariali*, in Ferraro, Mazziotti, Santoni, *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato dal lavoro*.
- Ferraro G.** (1992b), *Autonomia e poteri nel diritto del lavoro*, CEDAM, Padova.
- Ferraro G.** (1994), *Il D.L. n. 185/94: un ponte verso l'ignoto*, in *RGL*, I, p. 177.
- Foglia R.** (1997), *Riduzione di personale e licenziamenti "economici"*, in *RIDL*.
- Giugni G.** (1986), *Giustificazione e deregolazione del diritto del lavoro italiano*, in *DLRI*.
- Grandi M.** (1997), *Il lavoro e il mercato. Intervento al Convegno del 20 marzo 1997*, in *RIDL*.
- Jeammaud A.** (1997), *Il diritto del lavoro alla prova del cambiamento*, in *LD*, n. 3.
- Liso F.** (1997), *La galassia normativa dopo la legge 223/91*, in *DLRI*, n. 1.
- Lord Wedderburn of Charlton, Sciarra S.** (1989), *Il contratto collettivo come accordo e come legge. Recenti tendenze neo-contrattualistiche e neo-corporative*, in *RDC*.
- Mariucci L.** (1986), *La contrattazione collettiva*, il Mulino, Bologna.
- Miscione M.** (1994), *Mercato del lavoro: la legislazione nel 1994*, in *DPL*, n. 46, p. III.
- Napoli M.** (1984), *Occupazione e politica del lavoro in Italia*.
- Persiani M.** (1992), *I licenziamenti collettivi per riduzione di personale nella legge legge 223/1991: le procedure*, in *q. Rivista*, n. 2.
- Perulli A.** (1992), *I rinvii all'autonomia collettiva: mercato del lavoro e trasferimento d'azienda*, in *DLRI*.
- Pessi R.** (1994), *Commento all'art. 4 legge 223/91*, in *NLCC*, nn. 4-5.
- Pizzorusso A.** (1990), *Le fonti del diritto del lavoro*, in *RIDL*.
- Prétot X.** (1995), *Licènciement collectif pour motif économique. Le Constat de carence du plain social par l'autorité administrative*, in *RJS*, n. 4.
- Riforma del Ministero del lavoro — Relazione della Commissione ministeriale presieduta dal Prof. Tiziano Treu (1994), in *RIDL*, III, p. 267 e ss.
- Santoro Passarelli G.** (1997), *Misure contro la disoccupazione e tutela dei lavoratori*, in *DL*.
- Spagnuolo Vigorita L.** (1992), *I licenziamenti collettivi per riduzione di personale nella recente legge 223/1991: la fattispecie*, in *q. Rivista*, n. 2.
- Spinelli C.** (1996), *Il licenziamento per motivi economici in Francia: profili legislativi e giurisprudenziali*, in *q. Rivista*, n. 2.
- Tullini P.** (1997), *Sull'obbligo di comunicazione dei criteri di scelta nei procedimenti di concessione della Cassa integrazione straordinaria*, in *RIDL*, II.
- Vallebona A.** (1997), *L'efficacia soggettiva degli accordi in materia di scelta dei lavoratori da licenziare e di individuazione delle prestazioni indispensabili in caso di sciopero nei S.P.E.*, in *DL*.





---

# Brevi note sul *Jobs Summit* del G8 di Kobe del 28-29 novembre 1997

*Marco Biagi*

Sommario

---

1. Brevi note sul *Jobs Summit* di Kobe del 28-29 novembre 1997. **Allegato.** Kobe Jobs Conference. Chair's Conclusions (Kobe, Japan, 28th-29th November, 1997).

---

1. Brevi note sul *Jobs Summit* di Kobe del 28-29 novembre 1997.

---

*Pubblichiamo di seguito integralmente e in lingua originale il documento approvato alla riunione del G8 di Kobe del 28-29 novembre 1997 sui problemi del lavoro e dell'occupazione. Il documento è preceduto da alcune brevi note di commento e da una rapida sintesi in lingua italiana dei contenuti più significativi.*

La riunione del G7 + Russia di Kobe è stata la terza in materia di occupazione, dopo i precedenti *jobs summit* di Detroit e Lille. Ha preso parte ai lavori anche la Commissione Europea, nonché l'Ufficio Internazionale del Lavoro e l'OCSE. Nella sessione di apertura sono state ascoltate per la prima volta le parti sociali (ICFU per i sindacati, l'IOE per gli imprenditori). La delegazione italiana era guidata dal Ministro Treu e comprendeva, oltre a funzionari e consulenti del Ministero del Lavoro, rappresentanti del Ministero dell'Industria, nell'impossibilità del Ministro Bersani di presenziare all'incontro.

Le conclusioni della Presidenza giapponese sono state in realtà materia di negoziato, concretandosi in un documento comune i cui punti più significativi sono i seguenti:

- 1) i Ministri hanno confermato l'impegno all'osservanza di *core labour standards* riconosciuti a livello internazionale, considerando importante in questo contesto il ruolo dell'I.L.O. (significativo è a riguardo il fatto che il Governo giapponese, inizialmente riluttante ad affermare il suddetto principio abbia poi acconsentito alla richiesta degli USA, appoggiata dall'Italia);
- 2) si è convenuto sulla necessità di incoraggiare in tutti i Paesi del G8 la c.d. imprenditorialità, intesa soprattutto come un ambiente favorevole creato dallo Stato per facilitare quanti vogliano intraprendere un'attività imprenditoriale, compresi interventi formativi per educare all'imprenditorialità. È stata accolta la linea proposta dal Ministro Treu secondo cui gli investimenti di formazione non devono circoscriversi come in passato alla pur opportuna valorizzazione dei lavoratori dipendenti, ma dovranno essere indirizzati anche al lavoro autonomo e, appunto, all'imprenditorialità;
- 3) sempre in tema di imprenditorialità, il G8 ha concordato sulla necessità di rimuovere ogni genere di ostacoli che inibisca il passaggio dal lavoro dipendente al lavoro autonomo, fino alla creazione di micro-imprese. Ciò comporta innovazioni nei regimi di sicurezza sociale al fine di incoraggiare il passaggio attraverso varie forme di impegno lavorativo/professionale (tale problematica è toccata dal dibattito attualmente in corso in Italia circa un nuovo « Statuto dei lavori »);
- 4) particolare consenso ha registrato la proposta del Ministro Treu di far convergere gli sforzi del G8 verso la creazione di piccole imprese, senz'altro più promettenti rispetto agli altri modelli aziendali ai fini di creazione di opportunità occupazionali;

**Brevi note  
sul Jobs Summit  
di Kobe**  
Marco Biagi

- 5) i Ministri del G8 hanno altresì concordato sulle necessità di promuovere l'occupabilità/adattabilità dei lavoratori rispetto ai cambiamenti strutturali dei sistemi produttivi, realizzabile per mezzo di interventi formativi ispirati ad un modello di educazione continua che si concentri preferenzialmente nei settori emergenti ad alta intensità occupazionale;
- 6) la Presidenza giapponese ha orientato il dibattito al fine di approfondire il tema dell'invecchiamento della popolazione, soprattutto per le conseguenze che questo fenomeno comporta ai fini delle prestazioni di sicurezza sociale e, conseguentemente, sulla compatibilità di un intero sistema economico. Lo strumento della formazione è stato ritenuto opportuno anche al fine di reinserire gli anziani nel mercato del lavoro, in ogni caso per consentire loro, sulla base di una libera scelta volontaria, di proseguire nell'impegno lavorativo, anche finalizzato all'esecuzione di lavori di pubblica utilità ovvero alla realizzazione di attività di tipo imprenditoriale che si fondino sulla precedente attività lavorativa;
- 7) consenso si è registrato sulla necessità che il perseguimento dell'equilibrio di un sistema pensionistico costituisca la premessa per un uso delle risorse pubbliche ai fini di creazione dell'occupazione;
- 8) il tema dei giovani è stato visto come un investimento nel futuro, concordandosi sulla necessità strategica di un migliore collegamento fra scuola e lavoro;
- 9) su specifica richiesta del Ministro Treu, il documento finale registra un consenso sull'affermazione secondo cui la formazione è responsabilità non solo dei dipendenti e dello Stato ma anche delle imprese. A tal proposito si è raccomandato che l'intervento legislativo possa incentivare efficacemente l'investimento formativo anche ricorrendo a tecniche di detrazione fiscale;
- 10) la formazione è stata considerata anche nel contesto di interventi di flessibilizzazione e di modernizzazione del tempo di lavoro. Per concretizzare infatti l'auspicio (universalmente condiviso) per un ricorso alla formazione continua, occorre davvero dar vita a meccanismi (previsti preferibilmente dalla contrattazione collettiva) di permessi formativi, interruzioni di carriera su base sabbatica e pratiche similari;
- 11) anche in vista del prossimo G8 sul lavoro di Londra del 20-21 febbraio 1998 (tema « Crescita, Occupabilità e Inclusione »), preparatorio del G8 dei capi di Stato e di Governo di maggio a Birmingham, sono state concordate alcune *follow-up activities*. L'Italia ha accettato di ospitare la prima riunione di un gruppo di studio di esperti (a livello G8) che scambi informazioni e "buone pratiche" sul tema del funzionamento del mercato del lavoro, con particolare riferimento al ruolo dei servizi (pubblici e privati) all'impiego nel quadro di una politica attiva per l'impiego. Altri Paesi hanno assunto analoghi impegni nell'ambito di una lista di proposte della Presidenza nipponica;
- 12) la riunione di Kobe del G8 sul lavoro ha senz'altro contribuito a consolidare tale esperienza, significativa sul piano dello scambio di idee, simbolica per la gravità del tema dell'occupazione, interessante per le convergenze registrate fra modello sociale europeo e quello c.d. anglo-americano, singolare per l'assoluta (ma prevedibile) marginalità del ruolo della Russia che ha di fatto assunto una posizione di osservatore;
- 13) occorre rilevare ancora la comunanza di linguaggio e di approccio alle tematiche dell'occupazione manifestata da tutti i Paesi del G8, evidente sintomo rivelatore del profondo impatto che gradualmente hanno esercitato i precedenti vertici internazionali e comunitari. Tale ravvicinamento metodologico costituisce utile premessa per un dialogo futuro verso possibili convergenze.

---

**Allegato. Kobe Jobs Conference. Chair's Conclusions (Kobe, Japan, 28th-29th November, 1997).**

---

1. Following the consensus reached by the leaders at the Lyon Summit in 1996 and the Denver Summit in 1997, Ministers responsible for labour and industry from the G8 countries and the European Commission, or their designates, met in Kobe on 28th-29th November 1997 to address issues relating to employment. Japan chaired the conference.
2. Building on the results of the previous Jobs Conferences in Detroit and Lille, and benefiting from work undertaken in international organizations, we discussed policy direction and the challenges arising from such structural changes as global competition, accelerating technological innovation, and the rapidly ageing society. Discussion took place under the themes of « Promotion of Smooth Adjustment to Structural Changes » and « Realization of an Active Working Society » with the central themes throughout the discussion being two-fold: on the demand side, how can we encourage the creation of an environment favourable to new industries and generate more and better jobs, while from the supply side, how can we best ensure people's participation in a wider range of employment activities.

3. We recognized that solutions to our employment problem require overcoming diverse problems in each country, and expressed our resolve to continue to take strong actions against unemployment and to promote more widely shared prosperity. We confirmed that the discussion at the Conference will help us in planning and implementing policies to enhance employment. Following such fruitful discussion, we welcome individual country's initiatives, and follow-up activities that will be operated through voluntary efforts among interested countries. These results can help enable all individuals to put their abilities to full use and to lead a dignified and secure life.

4. We emphasize the importance of determined and consistent efforts to pursue macroeconomic policies oriented towards stability and non-inflationary growth. Such policies provide the basis for investment and sustained job creation. But macroeconomic policies must be supported by structural reforms as well as active labour market policies to translate growth into jobs. A smooth adjustment to structural changes, the promotion of new business, human resources development, and the realization of an active working society are important elements of this strategy.

5. Close cooperation among leading industrial countries helps to reap the greatest benefits possible from the globalization process which creates new opportunities for growth and employment throughout the world. We stressed our willingness to continue dialogue among the G8 countries and to improve communication with other countries, including other Asian countries.

6. Thanks to the dedicated work done at organizations such as the ILO and the OECD, the G8 countries now have a clearer understanding of the range of policy tools available to fight against unemployment and to enhance more widely shared prosperity. We recognized the importance of co-operating within these organizations. We confirmed the value of giving a common impetus to the work of these organizations concerning further analysis of employment-oriented policies. We reaffirmed our commitment to observe internationally-recognized core labour standards and looked forward to the outcome of work on this currently underway at the ILO. We also noted the significant contributions of the ICFTU and the IOE. We stressed the importance of further promoting a dialogue between government, labour and management, as indispensable partners for productive activities in a market economy, in order to meet the policy challenges in each country. Mindful of the principle of a free market economy that labour and management share the fruits of economic activities in which they play different roles, we stressed the importance of the collaboration of both parties, to promote economic growth accompanied by an increase of quality job opportunities.

---

#### **I. Promotion of Smooth Adjustment to Structural Changes.**

---

7. In order to respond and adapt smoothly to structural changes and to improve the number and quality of employment opportunities, we discussed the importance of structural reform to achieve the following policy objectives:

- a. promoting an environment favourable to innovation and the creation of new enterprises and industries;
- b. facilitating both enterprises and workers to adapt to an increasingly competitive global economic environment through regulatory reforms that encourage both enterprises and individuals to take up diverse challenges;
- c. the maintenance of the compatibility between an ageing society and economic vitality; and
- d. reconciling economic efficiency and social cohesion, so that increased flexibility is consistent with employment security and job quality.

##### *Creation of New Enterprises and Industries.*

8. Newly-emerging industries are an important engine of job creation. We noted that many business opportunities have been created as a result of globalization, regulatory reform and technological innovation. Recognizing the vital role of the private sector in this process, we agreed that an important task of the government is to develop an environment conducive to the creation of new industries and to the transition of industries from low-growth sectors to emerging sectors, in particular, through the removal of regulatory barriers to investment, innovation and new technologies.

9. We recognized the importance of providing an enabling environment for the creation of new industries. Emphasis was placed on the need to pursue the following policies which address managerial resources of enterprises such as capital, technology, and human resources:

- a. the reform of a financial framework to ensure that markets can be counted on to provide an appropriate supply of venture capital;
- b. ensuring an adequate amount of research-and-development by strengthening cooperation between academia and industry; and protection of intellectual property rights and improved marketability of patent rights;
- c. encouraging workers to engage in newly-emerging businesses; and fostering of entrepreneurship through education and training; and
- d. removal of obstacles inhibiting people from moving to self-employment and establishing micro-enterprises, in particular, obstacles within existing social security regimes; and facilitation of labour mobility by improving portability of corporate pensions.

We noted that these policies should be complemented by efforts to encourage entrepreneurship in each of the G8 countries.

10. We noted the major role played by innovative small- and medium-sized enterprises in job creation. Their main characteristics, such as organizational flexibility, speed of decision-making, and capacity to work from a decentralized perspective are valuable advantages in coping with structural changes. We also consider that such dynamism represents an avenue to promote a new culture of entrepreneurship, and that coordinated and sustained efforts are useful.

*Diverse Challenges by both Enterprises and Individuals.*

11. Labour market policies and programs, and corporate regulations should ensure that individuals more fully demonstrate their capabilities and enterprises achieve optimal resource allocation in order to improve competitiveness, adaptability and the capacity to tap the potential of new technologies. This challenge may face both enterprises and individuals as they both endeavor to adapt to changes they face due to globalization, technological innovation, and demographic shifts. The social partners play an important role in the modernization process as their involvement is crucial.

12. The need to adapt policies, institutions, and regulations to the changing nature of work was underlined, as was the emergence of new forms of work arrangements, in order to treat fairly workers who are employed under such new conditions, and in order to improve labour mobility between traditional and newly-emerging sectors. The importance of enhancing smooth functioning of labour markets was confirmed. In this regard, we pointed out the need to enhance the role of the private sector such as private employment agencies, as well as the need for integration and improvement of the functions of the public employment services.

13. Opportunities offered to individuals should be combined with a recognition of their responsibilities to seize these opportunities. In this context, we emphasized the increasing importance of individual voluntary efforts. Individuals should be encouraged to take up new challenges and to voluntarily enhance and upgrade skills in order to create an adaptable workforce. We stressed the importance of improving employability through intensive training and educational programmes which allow workers to acquire the skills indispensable to perform in newly-emerging sectors.

14. Recognizing that wages, in many cases, are determined in the labour market through a bargaining process between labour and management, we noted that the structure of labour cost affects the level of employment.

*Compatibility between an Ageing Society and Economic Vitality.*

15. We expressed our concern that an increasing public burden on individuals and enterprises due to an ageing society and the concurrent rise of social security payments may affect economic vitality. A well functioning social security system is a prerequisite for the readiness of workers to adapt themselves to structural changes and to prevent hardships for those socially excluded. To ensure the compatibility between an ageing society and the maintenance of economic vitality, we recognized the importance of adapting some social security systems in order to make them more employment friendly, and to moderate the public burden. It was considered necessary to review the relationship between the role of the private sector and that of the public sector, in order to utilize private sector vitality and to examine the best combination of private and public sector initiatives, in adapting our social security systems. This will set up a sustainable social security system and contribute to a strong economic base necessary for the maintenance and the creation of employment.

16. We acknowledged the importance of measures to facilitate the participation of older workers in employment, which may improve their overall welfare as well as enhance sustainability of social security system. At the same time, we also noted that, for those workers who are no longer able to work, it is important to ensure that they are covered by an adequate income support.

---

**II. Realization of an Active Working Society.**

---

*Effective Employment Measures in Accordance with Life Cycles.*

17. In order to more effectively target employment policies, we agreed on the need to focus on different aspects of employment problems and their solutions for workers at different life stages, namely: policies to tackle unemployment for young people, continued and effective human resource development for those who sustain economic activities of companies, and promotion of employment and training for older persons, and the maintenance of economic and social vitality.

---

**(1) Promotion of Employment of Young People who Shoulder Responsibility for the Future.**

---

18. Today's youth will play an important role in upholding economic and social vitality in the future. As such, the promotion of youth employment through appropriate policies is crucial and needs to be addressed. In some societies, some young people need a better understanding of working life, the required knowledge and skills, and labour market information. Moreover, we confirmed the impor-

tance for industries, educational and training institutions, public employment services and other stakeholders to work together to put appropriate employment measures into practice for young workers as an “investment in the future” for the entire society, and develop a better link between educational outcomes and the skills requirements of the workplace. These efforts will help young people select jobs, which are in line with their vocational aptitude or ability, ensure that their skills meet the needs of employers, and give them a smooth start in their working life. In the context of this discussion, strong support was expressed for the initiative on youth employment proposed by the OECD Secretary General.

*Assistance to Smooth the Transition from School to Work.*

19. Achieving a smooth transition from school to work is the key to addressing youth employment problem. We noted that it is particularly important for stakeholders to promote a variety of measures at an early stage for young people. In this connection, it was confirmed that measures should be promoted including the provision of work experience both at school and off the school curriculum (internship), access to career information, counselling to build up clearer occupational consciousness, effective job placement and vocational training.

---

**(2) Promotion of Human Resource Development to Empower Workers to Sustain Economic Activities.**

---

*Human Resources Development to Upgrade Expertise and Professional Skills.*

20. Life-long education and training is now required to develop human resources with the expertise and professional skills needed to adapt to constantly changing demands of the labour market due to structural change and to sustain companies’ productive activities. It is also important in supporting the growth and development of companies and industries, improving the employability of workers, and thus preserving social vitality. Human resource development is the responsibility of both companies and individuals supported, when appropriate, by governments.

*Promotion of Human Resource Development by Fostering the Initiative of Workers and Companies.*

21. It was stressed that in this rapidly evolving world, workers need further training in order to acquire expertise and professional skills. To this end, human resource development, which builds on workers’ own initiatives, will be of increasing importance. We felt that while companies may need to recruit qualified workers from the outside, it is also essential that they recognize the importance of providing their own employees with training, including in-house measures with regard to company-specific knowledge and skills. It could be suggested as an example of good practice adopted in a number of countries to arrange, *inter alia*, via collective agreements, educational leaves aimed at granting workers adequate time for life-long learning.

22. We discussed the need to promote access to information and guidance for both individuals and companies, and the need to upgrade vocational training to incorporate advances in technology.

*Establishment of Vocational Ability Evaluation Systems.*

23. We referred to the usefulness of establishing vocational ability evaluation systems in order to increase recognition and appreciation of vocational skills. We also underlined the usefulness of more transparency in respect to recognized vocational qualifications.

---

**(3) Realization of Active Ageing.**

---

*Consensus Towards Active Ageing.*

24. As populations age, it will become increasingly important for older persons to participate in productive activities according to their desires and abilities, from a viewpoint of maintaining economic and social vitality, as discussed by Leaders at the Denver Summit under the idea of “Active ageing”. To this end, the need was stressed to create an environment to address older persons’ employment and/or participation in socially useful activities. A national consensus toward the positive employment and/or participation in socially useful activities of older persons will be an important key to realizing active ageing.

*Continual Assistance to Human Resource Development.*

25. The need was acknowledged to have flexible responses to changing demography in the work place. In order for older workers to be able to continue to work according to their preference and ability, constant efforts will be required to ensure that their skills and knowledge match the needs of society and companies. For this purpose, it was acknowledged that while human resource development is an important element for older workers, it should also be a constant factor throughout all work-life stages.

*Improvement of the Quality of Working Environment and Assistance to Social Participation.*

26. Taking into consideration the individual differences in physical health, financial conditions and job preferences, it is important to improve the quality of the working environment, including work place layout, flexible working hours and the redesign of occupational tasks. Accordingly, it was agreed that companies should be encouraged to improve their working environment. Furthermore, we highlighted the need to realize different types of employment according to the life situation and job preference of each older worker, e.g. part-time job. It was also considered important in some countries to encourage older workers to participate in local socially useful activities or to run a business using past work experience or vocational ability.

*Positive Role of Public Employment Services.*

27. We reiterated our recognition that in order to promote older workers' employment, it is important to integrate important functions of public employment services of comprehensive and detailed job counselling and placement to both job seekers and job applicants according to their needs, the payment of unemployment benefits and active labour market policies. To this end, the effectiveness of Public Employment Services should be enhanced, in particular by exploiting new information and communication technologies, and by strengthening their services vis-à-vis employers in order to improve market penetration. Providing job seekers with labour market opportunities should be first priority.

*Inputs to the UK Conference and the Birmingham Summit.*

28. The Kobe Jobs Conference was useful in continuing discussion of employment among the G8 countries from the perspectives of individual and corporate responses to changes in the workplace and in the global economy. It was reaffirmed that structural reform will be more successful if it is supported by sound macro-economic policies, and vice versa. Recognizing the need for continued efforts to promote economic growth and stability, and the creation of quality jobs, while promoting structural change, including regulatory reform, we greatly looked forward to the forthcoming UK Conference on Growth, Employability and Inclusion in London. It was agreed that the results of the Kobe Jobs Conference, along with the UK Conference, would make a valuable contribution to the next Leaders' Summit to be held in Birmingham.

---

**ANNEX I**

---

*Follow-up Activities.*

Members of the Conference made proposals to conduct follow-up activities to provide a concrete contribution to the expansion of job opportunities. These activities projects will be operated through voluntary efforts among interested members, and are also open for participation by other countries. The followings are the list of follow-up activities:

- (1) *Inventory of Successful Venture Enterprises* - to create and provide an inventory of venture enterprises which have rapidly grown and contributed to job creation in participating countries. The assessment of government policy, economic, and managerial factors affecting their development will also be undertaken. The inventory will be made accessible through internet.
- (2) *Global Venture Forum* - to hold a global business convention where entrepreneurs or heads of venture enterprises with innovative technologies or products are given the opportunity to present their business plans and to meet business partners. The convention will be annually held in Osaka, Japan and participants will be selected from G8 and other countries.
- (3) *Youth Exchange Programme* - (i) to exchange and share the information on Internship in order to explore the possibility of international Internship, and (ii) to promote smooth employment on a bilateral basis through job placements by employment service agencies and relevant agencies in order to promote exchanges of qualified person with expertise and professional skills. These will contribute to the fostering of the youth so that they will have international perspectives.
- (4) *Work Practices Study* - to hold an expert meeting to discuss the establishment of labour market system required for the promotion of the smooth adjustment to structural changes, in particular, the improvement of the functions of public employment services which take major responsibilities for active labor market policies.
- (5) *Symposium on the Roads to Realizing Active Ageing* - to hold an international symposium to discuss and to share experiences, from broader perspectives, on a various forms of social participation of older workers with a view to realizing active aging.
- (6) *Cooperation with International Organizations* - to request the ILO and the OECD to reflect the message of the Kobe Conference on their future activities, such as the initiative of the Secretary-General of the OECD on youth employment. Particular emphasis will be put on continuous consultations within these organizations and other fora in this policy area in view of avoiding unnecessary duplication of works.

---

# Insolvenza dell'imprenditore e diritti dei lavoratori

*Matteo Luzzana*

---

Sommario

**1.** Premessa. **2.** Competenza concorrente del tribunale fallimentare e del giudice del lavoro. **3.** Trattamento dei crediti di lavoro nel fallimento: privilegio, interessi e assoggettabilità alla azione revocatoria. **4.** Conservazione dell'azienda nelle procedure fallimentari: affitto e diritto di prelazione. **5.** *Segue:* affitto dell'azienda da parte di procedura concorsuale, retrocessione alla cessazione dell'affitto e art. 2112 c.c. **6.** Trattamento di integrazione salariale e riduzione del personale: art. 3 della L. 223/1991. **7.** Mancata concessione della Cigs: effetti sui rapporti di lavoro. **8.** Indennità sostitutiva del preavviso e cumulabilità con la Cigs.

---

## **1. Premessa.**

---

L'intento della rassegna che segue, lungi da qualsiasi aspirazione di fornire un'organica o esauriente trattazione della materia, è quello di compiere una selezione (invero basata su criteri alquanto arbitrari) di temi collegati principalmente dallo scopo di segnalare la presenza, in giurisprudenza non meno che nell'elaborazione dottrinale, di nodi problematici, creati dal rapporto tra disciplina fallimentare e diritto del lavoro, dal confronto quindi tra impianti normativi e finalità di tutela profondamente diversi, cui soltanto dalla legislazione dell'ultimo decennio sono stati forniti strumenti ufficiali per la ricerca di punti di contemperamento.

La rassegna muove da temi che possono considerarsi appartenere interamente all'area ortodossa del diritto fallimentare, che risentono quindi esclusivamente dei principi di quello e trovano compiuta disciplina nell'impianto tradizionale della legge fallimentare, in un'ottica essenzialmente rivolta alla liquidazione dell'impresa dissestata e al soddisfacimento del ceto creditorio. Fino a giungere ad argomenti che solo di recente sono divenuti oggetto di considerazione espressa da parte del legislatore, attraverso la predisposizione di strumenti specificamente rivolti alla tutela degli interessi dei lavoratori alle dipendenze di imprenditore sottoposto a procedura concorsuale: segnatamente, i temi della conservazione e prosecuzione dell'azienda pur nell'ambito di procedure di natura liquidatoria, e della tutela della stabilità dell'occupazione.

---

## **2. Competenza concorrente del tribunale fallimentare e del giudice del lavoro.**

---

In via preliminare, ai fini dei riflessi pratici della naturale diversità di approccio al tema tra giuslavoristi e operatori del diritto fallimentare, non può essere trascurata la rilevanza della questione del rapporto tra speciale competenza del tribunale fallimentare per le pretese di tutti i creditori dell'impresa fallita da una parte e competenza funzionale del giudice del



**Insolvenza  
dell'imprenditore  
e diritti dei lavoratori**  
Matteo Luzzana

lavoro dall'altra. La Cassazione nella sentenza n. 1595 del 23.4.1975 (1), con riferimento ad una fattispecie di impugnazione di licenziamento illegittimo, per la prima volta ha tracciato il discrimine dell'area sottratta alla competenza del giudice fallimentare, che ha ritenuto di poter individuare in base al criterio per cui l'accertamento dell'illegittimità e la pronuncia di reintegrazione non vengono ritenute domande "derivanti dal fallimento" (2). La prevalenza della competenza pretorile nel caso di specie non è stata decisa — con valenza generale per tutte le controversie di cui all'art. 409 c.p.c. — in considerazione della legge n. 533 del 1973, bensì in quanto la domanda proposta dal lavoratore era volta a ottenere la riassunzione o la reintegrazione nel posto di lavoro, rispetto alle quali le conseguenze di ordine patrimoniale hanno carattere rispettivamente succedaneo o accessorio, comunque idoneo a provocare uno spostamento della competenza in nome del principio dell'accertamento unitario dei crediti concorsuali. In ogni caso ciò non toglie che il lavoratore debba poi egualmente presentare, per realizzare tali conseguenze di ordine patrimoniale, domanda di ammissione al passivo secondo le norme della legge fallimentare, per effetto del divieto di azioni esecutive sui beni compresi nel fallimento.

L'interpretazione successivamente accolta dalla Cassazione, a partire dalla sentenza n. 1716 del 17.2.1988, ha peraltro segnato un sensibile stacco dai principi così espressi, dai quali era lecito inferire l'improponibilità in sede extra-fallimentare di azioni di mero accertamento, che costituissero tuttavia l'antecedente logico per richieste patrimoniali nei confronti del fallimento (3). Con la decisione citata, la Corte ha invece ritenuto la proponibilità di domande *extra-fallimentari* semplicemente in quanto non si accompagnino direttamente a pretese creditorie, ciò che accade ogni volta che, svolgendo domande di accertamento, la parte abbia semplicemente ommesso di prospettare richieste patrimoniali nei confronti della procedura; ciò sebbene la Corte non abbia mancato di considerare che, sulla base dell'accertamento ottenuto, il lavoratore potrà agire in sede fallimentare per far valere i propri crediti. L'interpretazione estensiva è stata fatta propria dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 778 del 1988, che ha disatteso le censure di illegittimità degli articoli 24, 52, 98 e 207 della L. Fallimentare nella parte in cui dispongono l'attrazione nella competenza fallimentare delle controversie riguardanti rapporti di lavoro intercorsi con una procedura, proprio argomentando dal fatto che tale *vis attractiva* è comunque limitata alle sole controversie che hanno direttamente ad oggetto pretese creditorie.

Una volta che, *davanti al giudice* del lavoro, sia stato compiuto l'accertamento dell'*an debeat*, al giudice delegato che ne sia richiesto secondo le forme dell'art. 92 della legge fallimentare non resta che registrare al passivo l'ammontare del credito derivante dalla decisione; di fatto ne esce assai ridimensionata la funzione di fulcro necessario della fase di verifica dei crediti e della formazione dello stato passivo propria dell'organo della procedura.

Reagiscono all'orientamento descritto, stabilizzatosi peraltro nella giurisprudenza di legittimità (4), alcune recenti pronunzie di merito, come Tribunale di Trieste, 3.10.1995, Tribunale di Milano, 21.9.1995 (si veda la nota di Colombini D., in *Il Fallimento*, 1996, 567), Pretura di Milano, 14.7.1995 (in *OGI*, 1995, 791), secondo le quali la considerazione dell'idoneità della pronunzia extrafallimentare a far valere diritti creditorie in sede concorsuale deve piuttosto essere giudicata in astratto, oggettivamente, e comunque superando il limite della semplice considerazione dell'oggetto formalmente prospettato in giudizio.

Si segnala, in quanto riferito specificamente alla fattispecie che la giurisprudenza della Suprema Corte ha sin dal principio e senza incertezze ritenuto giustificare, la conservazione della competenza funzionale del giudice del lavoro (si veda Cassazione civile 23.4.1975 n. 1595, cit.), per aver ritenuto la propria competenza a conoscere dell'illegittimità di un licenziamento intimato da imprenditore fallito nelle more del giudizio e a ordinare la

#### note

(1) *GComm.*, 1975, II, p. 712

(2) Non opera la *vis attractiva* del giudice fallimentare, ai sensi dell'articolo 24 della legge fallimentare, in quanto la risoluzione del rapporto non è conseguenza diretta del fallimento, come stabilisce espressamente l'articolo 2119 c. civ. (Cassazione 5.12.1990, n. 11683, in *Il fallimento*, 1991, p. 374).

(3) Cassazione 4.6.1986, n. 3740.

(4) Cassazione, 28.11.1994, n. 10114, in *Il fallimento*, 1995, 730; Cassazione, 10.5.1994, n. 4539; Cassazione, 5.4.1993, n. 4104, ivi, 1993, 1034. Tuttavia, *contra*: Cassazione, 24.10.1996, n. 9306, in *D. fall.* 1997, II, 274: « strumentalità che non verrebbe meno neanche se la domanda originaria (...) fosse ridotta al mero accertamento della ingiustificata del licenziamento ».

reintegrazione nel posto di lavoro. La critica si appunta sul rilievo che la dichiarazione di fallimento e la cessazione dell'attività rendono impossibile la reintegrazione nel posto di lavoro, facendo venir meno la sussidiarietà o accessorietà della pretesa risarcitoria di cui all'art. 18 legge 20.5.1970, n. 300 (cfr. Cassazione civile, 13.2.1993, n. 1815, in *MGL*, 1993, 228; Cassazione civile, 15.11.1991, n. 12249, in *Fallimento*, 1992, 377; Cassazione civile, 4.2.1993, n. 1360, in *Fallimento*, 1993, 233). In sostanza il contenuto della domanda proposta nei confronti del fallimento si ridurrebbe a quest'ultima pretesa soltanto, in modo da riproporre la necessità di far prevalere l'unitarietà dell'accertamento dei crediti concorsuali.

Infine, alle soluzioni ora delineate, che riguardano la proposizione di domande giudiziali nei confronti dell'imprenditore ancora in bonis, deve aggiungersi un ulteriore aspetto problematico per il caso in cui si passi a considerare le domande svolte sin dall'origine nei confronti dell'organo preposto, con riferimento a crediti che si affermano prededucibili per aver avuto fonte in un rapporto in corso durante la procedura. Per debito di massa si intende comunemente quello costituito dalle spese sostenute e dai debiti contratti durante la procedura fallimentare dal curatore, che debba venire soddisfatto integralmente e con preferenza assoluta su tutti gli altri crediti; art. 111 L.F. (sull'argomento, Alessi G., 1987). All'alternativa tra valersi dei mezzi previsti per l'accertamento del passivo fallimentare (domanda di ammissione ex art. 93 L.F., ovvero dichiarazione tardiva di credito ex art. 101 L.F.) e ricorrere ad un giudizio ordinario (Pajardi P. 1986, 548; Ferrara F. jr. 1989, 558) (5), si affianca la tesi che il riconoscimento dei crediti di massa debba avvenire per mezzo del decreto con cui, ai sensi dell'articolo 111 u.c. L.F. il giudice delegato della procedura determina, nella fase della ripartizione dell'attivo, i prelevamenti destinati a tale categoria di crediti. Indispensabile corollario della tesi è che, in caso il credito non sia pacifico e debba esserne accertata l'esistenza, l'ammontare o la prededucibilità, ciò possa avvenire attraverso i gravami proponibili contro il decreto del giudice delegato: reclamo al Tribunale, ai sensi dell'art. 26 L.F. e ricorso in Cassazione, ex art. 111, II comma Cost. (in giurisprudenza: Tribunale S. Remo, 16.3.1979, in *Il fallimento*, 1979, 917).

La giurisprudenza appare tuttavia decisamente orientata nel senso di ritenere che al decreto cui fa cenno l'art. 111 L.F. non possa riconoscersi nulla più che una funzione, strettamente confinata alla fase solutoria della procedura, meramente ricognitiva di situazioni creditorie certe o accertate. Viene escluso pertanto che il decreto e le impugnazioni dello stesso siano utilizzabili per accertare sussistenza, entità e qualifica di un credito, se incerto o controverso (si veda: Cassazione, 19.6.1995, n. 6937, in *Il fallimento*, 1996, 54; Cassazione 24.3.1994, n. 2896, *ivi*, 1994, 1124; Cassazione, 8.5.1991, n. 5124, in *GC*, 1991, I, 2002, con nota di Lo Cascio G.; Trib. Velletri, 10.8.1990, *Il fallimento* 1991, 406; Cassazione, 15.5.1990, n. 4162, *ivi*, 1990, 1992; Cassazione 6.6.1989, n. 2743, in *Dfall* 1990, II, 118).

---

### 3. Trattamento dei crediti di lavoro nel fallimento: privilegio, interessi e assoggettabilità alla azione revocatoria.

---

Secondo la previsione dell'articolo 2751-*bis* n. 1 del codice civile, introdotto dalla legge 29.7.1975, n. 426, viene riconosciuto privilegio generale sui beni mobili ai crediti dei lavoratori subordinati riguardanti retribuzioni (dovute sotto qualsiasi forma), indennità collegate alla cessazione del rapporto, danni derivanti da omissioni contributive o assicurative, risarcimento del danno per licenziamento inefficace, nullo o annullabile (6). Tali crediti sono inoltre collocati al primo posto dopo le spese di giustizia nell'ordine dei privilegi di cui all'art. 2777 codice civile. Si aggiunge, fornendo allo scopo una nozione valida soltanto in prima approssimazione, che i privilegi costituiscono una delle ragioni legittime di prelazione, accordata in considerazione dello scopo pratico o della giustificazione economica del credito.

Con riferimento particolare alle procedure concorsuali, ha costituito oggetto di controversia fino a qualche tempo addietro la questione del trattamento degli interessi prodotti dai crediti privilegiati (quali appunto quelli dei lavoratori subordinati), a motivo del fatto che

note

(5) La soluzione è accolta da alcune sentenze di merito, piuttosto risalenti: si veda Tribunale di Monza, 30.9.1982, in *Dfall*, 1982, II, 177; Tribunale di Ascoli 23.11.1972, in *GI*, 1973, I, 2, p. 422.

(6) Cfr. Tribunale di Bergamo 22.7.1997, in *Il Fallimento* 1997, 1241, che seppure al diverso fine della ricomposizione tra i beni del fallito compresi nella procedura, fornisce un'interpretazione restrittiva della nozione di crediti derivanti dal rapporto di lavoro, escludendone l'indennità per licenziamento illegittimo.

**Insolvenza  
dell'imprenditore  
e diritti dei lavoratori**  
Matteo Luzzana

l'articolo 54 III comma della L.F., nel disporre l'estensione delle cause di prelazione agli interessi (e, mediatamente, anche l'articolo 55 L.F., che sospende il corso degli interessi ai fini del concorso, ad eccezione dei crediti per cui dispone il III comma dell'articolo 54) omette ogni richiamo all'articolo 2749 c.c., relativo al privilegio.

La giurisprudenza ha dapprima unificato il trattamento nel fallimento dei crediti privilegiati a quello dei crediti assistiti da altre cause di prelazione soltanto quanto alla possibilità di produrre interessi successivamente all'apertura della procedura (Cassazione 25.10.1978, n. 4838, in *GI*, I, 1, 1312, con nota di Ragusa Maggiore G.; Cassazione 9.2.1987, n. 1377, in *Dir. fallim.*, 1987, II, 885), rifiutandone tuttavia la collocazione in via privilegiata, a motivo dell'omissione dell'espresso richiamo da parte dell'art. 54 L.F. (Cassazione 15.3.1982, n. 1670, in *FI*, 1982, I, 975; Tribunale Lecce, 17.3.1986, in *Fallimento*, 1986, 1353). La Corte Costituzionale, nel 1986, ha dato impulso ad un completo *revirement* dell'orientamento giurisprudenziale in argomento, dichiarando l'illegittimità, per violazione degli artt. 3 e 36 Costituzione, delle appena citate norme della legge fallimentare nella parte in cui non estendono il privilegio agli interessi sui crediti di lavoro nella procedura di concordato preventivo (Corte Costituzionale 31.12.1986, n. 300, in *Fallimento*, 1987, 469); nel 1989, il principio è stato riconosciuto sempre dal giudice delle leggi anche per il fallimento (Corte Costituzionale 20.4.1989, n. 204, *Fallimento*, 1990, 168). Si rileva che l'estensione del privilegio agli interessi non ha riguardato tuttavia gli altri crediti privilegiati (ord. Corte Cost. 20.4.1989, n. 226 e 227, *FI*, 1989, I, 2089; Tribunale Firenze 6.4.1990, *Fallimento*, 1991, 70).

In una recente sentenza il Tribunale di Roma (3.2.1995, in *MGL*, 1995, 211) si è invece occupato di rispondere negativamente alla prospettata possibilità che la natura privilegiata del credito di lavoro, nel caso di specie soddisfatto con un mezzo di pagamento anomalo, valga ad escludere l'interesse all'esercizio dell'azione revocatoria fallimentare, cioè impedisca la configurabilità di un pregiudizio del ceto creditorio cui l'azione possa e debba rimediare (7). Il Tribunale ha ritenuto di per sé non conclusiva la circostanza che il credito sia assistito da privilegio generale: l'interesse ad agire può rivelarsi inesistente soltanto attraverso la considerazione — in concreto e non in astratto — del riparto dell'attivo fallimentare e la verifica del completo soddisfacimento di tutti i creditori privilegiati di pari grado. Per escludere una violazione della *par condicio creditorum* occorre pertanto fornire l'effettiva dimostrazione che nel concorso il credito colpito dall'azione di revoca sarebbe stato soddisfatto negli stessi termini del pagamento avvenuto prima dell'inizio della procedura (Cassazione 28.4.1981, n. 2559, in *GI*, 1982, I, 1, 352). A tutto concedere, la natura privilegiata del credito di lavoro può influire sulla distribuzione dell'onere probatorio relativo al presupposto oggettivo dell'azione: la proposizione di tale eccezione da parte del lavoratore convenuto, superando il principio di presunzione dell'esistenza del pregiudizio che assiste di regola l'azione, graverà sull'attore della dimostrazione che il pagamento ha determinato una lesione di crediti poziori o di pari grado (si veda Cassazione 4.5.1983, n. 3050, in *FI*, 1983, I, 2481; contra, Tribunale Torino 17.11.1986, in *Fallimento*, 1986, 451).

---

#### 4. Conservazione dell'azienda nelle procedure fallimentari: affitto e diritto di prelazione.

---

Nel modello di soluzione della crisi dell'impresa sottoposta a procedura concorsuale che è stato configurato dagli importanti interventi legislativi dell'ultimo decennio, al trasferimento dell'azienda è stato attribuito il ruolo di strumento privilegiato per garantire la conservazione e il recupero della compagine produttiva e la tutela occupazionale, imponendo l'accollo al subentrante dei rapporti di lavoro altrimenti destinati alla dispersione.

Al lungo periodo di mancanza pressoché totale di indicazioni legislative a proposito degli strumenti per la conservazione dell'azienda, in alternativa al dissolvimento del collegamento tra i beni e fattori produttivi organizzati, la prassi delle procedure concorsuali ha rimediato adottando diffusamente l'istituto dell'affitto dell'azienda; in verità la L. Fallimentare

note

---

(7) A mente dell'art. 67, I comma n. 2 L.F., "sono revocati, salvo che l'altra parte provi che non conosceva lo stato di insolvenza del debitore (...) gli atti estintivi di debiti pecuniari scaduti ed esigibili non effettuati con denaro o con altri mezzi normali di pagamento, se compiuti nei due anni anteriori alla dichiarazione di fallimento". Nel caso concreto all'esame del Tribunale, l'atto anormale di pagamento era costituito da cessione di credito effettuata in funzione solutoria.

(art. 90) prevede grosso modo per lo stesso fine l'istituto dell'esercizio provvisorio, giudicato tuttavia di impiego assai oneroso dagli organi delle procedure concorsuali. Il presupposto cui la legge subordina l'autorizzazione alla prosecuzione provvisoria, il pericolo che dall'interruzione dell'impresa derivi un danno grave e irreparabile, non viene peraltro integrato che in una parte soltanto delle fattispecie per cui in concreto si ricorre all'affitto.

Nonostante la diffusione nella prassi, l'ammissibilità dell'affitto d'azienda in seno alle procedure fallimentari è stata oggetto di vivace dibattito (in giurisprudenza, si veda Cass. civ. 25.3.1961, n. 682, in *Dfall*, 1961, II, 655), fino a che il problema non ha trovato soluzione con l'espresso riferimento all'affitto dell'azienda dell'imprenditore sottoposto a procedura concorsuale liquidatoria compiuto dall'art. 3 comma IV della legge n. 223 del 1991. La previsione di un diritto di prelazione per l'affittuario in occasione della cessione definitiva dell'azienda rientra nella descritta finalità della recente legislazione in materia, rivestendo il fondamentale ruolo di incentivo per l'imprenditore subentrante.

È stato revocato in dubbio se, nel caso in cui si verifichi l'intervento della Cigs nonostante la conclusione dell'affitto dell'azienda, il diritto di prelazione previsto dall'art. 3 comma IV non venga meno. In altri termini, si domanda se il fine della conservazione in vita dell'azienda mediante cessione totale o parziale subordini il riconoscimento del diritto alla condizione che la prosecuzione dell'attività da parte dell'affittuario abbia permesso di evitare il ricorso alla Cigs.

Secondo Cassazione civile n. 9052 del 1994, il diritto di prelazione non sarebbe riferito dalla norma dell'art. 3 IV comma L. 223/1991 alla generalità delle imprese assoggettate alle procedure concorsuali, bensì alla diversa nozione di imprese assoggettate a forme di intervento straordinario di integrazione salariale, con il che si richiederebbe che l'intervento dell'affittuario abbia evitato l'erogazione delle provvidenze, garantendo la prosecuzione dell'attività lavorativa dei dipendenti; l'istituto non sarebbe inoltre applicabile ai fallimenti di imprese per cui non possa operare il trattamento di integrazione salariale (cioè quelle imprese che abbiano meno di 15 dipendenti nel semestre che precede la domanda di integrazione). Parimenti, Tribunale di Roma, decreto g.d. 7.1.1993 (in *Dfall*, 1993, II, 998) considera la previsione di favore per l'imprenditore affittuario come il corrispettivo per l'assorbimento del personale in Cassa integrazione con conseguente beneficio tanto del fallimento quanto degli enti previdenziali; in sede di gravame avverso la precedente decisione, sempre il Tribunale di Roma, con ordinanza 26.2.1993 (in *Dfall*, 1993, II, 991), afferma che il diritto di prelazione "è riservato a chi, proseguendo l'attività aziendale, abbia evitato il ricorso alla cassa integrazione per i dipendenti dell'azienda". Nello stesso senso, da ultimo Tribunale di Bergamo, 16.6.1997 (in *Il Fallimento*, 1997, 1144).

Al contrario, Cass. civile 25.3.1995 n. 3579, collega l'incentivo della prelazione alla vicenda dell'affitto in sé, senza ulteriori condizioni, del resto nemmeno scritte; anche a prescindere dall'intervento della Cigs, l'affitto d'azienda è in grado di spiegare positivi effetti sull'occupazione. La contraria interpretazione del resto conduce ad esiti palesemente iniqui nel caso in cui l'affittuario possa impiegare solo una parte della forza-lavoro prima occupata dal fallito; oppure nel caso in cui, trovandosi già in Cigs prima del fallimento, i lavoratori rifiutino l'offerta di assunzione. Tribunale di Roma, decreto g.d. 2.10.1996, come pure Tribunale di Roma, ord. 5.1.1996, accolgono la stessa soluzione in base alla considerazione che la portata generale della disposizione che riconosce il diritto di prelazione significa riferimento ad ogni ipotesi di affitto di aziende appartenenti ad imprese assoggettate a procedure concorsuali.

Sempre a proposito dell'argomento, la previsione legislativa del diritto di prelazione ha senz'altro un riflesso sulla questione se la conclusione del contratto d'affitto possa ritenersi rientrare negli atti (di ordinaria amministrazione) che il curatore fallimentare è legittimato a compiere senza autorizzazione del giudice delegato; essa, più esattamente, induce a una risposta di segno negativo, poiché il diritto di prelazione attribuito stipulando il contratto d'affitto incide poi in modo determinante sull'alienazione dell'azienda, ovverosia sulla fase della liquidazione dell'attivo, nella quale il curatore ha una funzione del tutto secondaria rispetto a quella del giudice. Quest'osservazione porta anzi a ritenere che, oltre all'autorizzazione del giudice delegato, sia necessario ottenere, allorché sia costituito, il parere del comitato dei creditori.

Infine, secondo Tribunale di Monza, ordinanza 29.4.1992 (in *Fallimento*, 1993, 190 - con nota critica di Marchetti S.), proprio in considerazione del « nesso di strumentalità tra affitto e cessione, come è dimostrato dalla speciale concessione di un diritto di prelazione (...) a favore delle imprese affittuarie », unitamente alla « previsione dell'esito finale liquidativo

verso cui muove il procedimento concorsuale », si devono seguire, già in fase di scelta del potenziale affittuario, le forme tradizionalmente seguite per l'attuazione delle vendite fallimentari.

---

**5. Segue: affitto dell'azienda da parte di procedura concorsuale, retrocessione alla cessazione dell'affitto e art. 2112 c.c.**

---

Si premette che la disciplina dell'art. 2112 codice civile è, per espressa previsione normativa, applicabile ai mutamenti della titolarità dell'azienda determinati da affitto, per subito passare a verificare se nel caso di circolazione dell'azienda nel corso di una procedura concorsuale la disciplina dell'articolo possa comunque avere integrale applicazione. Si consideri in primo luogo che l'articolo 47 V comma L. n. 428/1990 esclude l'applicazione dell'articolo 2112 c.c. per i dipendenti che siano trasferiti al cessionario (affittuario) dell'azienda in base all'accordo sindacale previsto dallo stesso art. 47. Tale esclusione sembra tuttavia riferirsi, indistintamente, all'intero disposto dell'articolo 2112, generando il dubbio che la norma riceva completa applicazione allorché l'accordo non sia raggiunto, oppure nell'ipotesi delle imprese le cui dimensioni nemmeno impongono l'attivazione della procedura di informazione-consultazione sindacale. È tuttavia opinione prevalente che possa comunque trovare applicazione soltanto il primo comma dell'articolo 2112, mentre viene esclusa la possibilità di tenere l'affittuario responsabile in solido per i crediti del lavoratore occupato nell'azienda al momento del trasferimento. In tale ipotesi infatti il lavoratore avrebbe facoltà di richiedere al datore di lavoro cessionario responsabile in solido, il pagamento (integrale) dei crediti maturati anteriormente alla dichiarazione di fallimento, e pertanto soggetti alla regola del concorso; in forza dell'affitto, stipulato con gli organi della procedura, il datore potrebbe rivalersi quindi sull'attivo del fallimento in predeuzione, così determinando una grave violazione del principio di parità di trattamento (Romei R., 1992, 49).

Ha pertanto correttamente stabilito Tribunale di Macerata 15.12.1994 che i dipendenti hanno diritto di insinuarsi al passivo del fallimento dell'impresa concedente per le somme corrispondenti ai crediti (nella specie, per TFR) maturati fino al momento dell'affitto di azienda, potendo pretendere il residuo (per TFR e retribuzioni successive al trasferimento) soltanto dalla società affittuaria.

Occorre poi aggiungere che così come l'affitto, espressamente previsto all'ultimo comma della norma, anche la sua cessazione e la conseguente retrocessione dell'azienda integrano la fattispecie di trasferimento rilevante ai sensi dell'articolo 2112 c.c. (8). Secondo un'opinione, tuttavia, la possibilità di configurare una retrocessione dei rapporti di lavoro con continuazione in capo alla procedura cessionaria, per effetto dell'articolo 2112 c.c., andrebbe assolutamente esclusa, in ragione del fatto che l'applicazione dell'art. 2112 c.c. determinerebbe tra l'altro l'"estensione dal lato passivo delle obbligazioni preesistenti al trasferimento stesso", con alterazione della *par condicio creditorum* e assunzione degli oneri che il ricorso all'istituto dell'affitto è diretto ad evitare: gli effetti dell'articolo 2112 c.c., sia la prosecuzione dei rapporti che la responsabilità solidale, si realizzerebbero invece solo nel caso in cui, venendo esercitato dall'affittuario il diritto di prelazione, il trasferimento si consolidi in capo a quello stesso soggetto (Caiafa A., 1993, 627). Così come, è stato osservato, una responsabilità solidale del soggetto cui venga ritrasferita l'azienda per debiti contratti dall'affittuario apparirebbe iniqua conseguenza, esclusivamente imputabile alla condotta di chi goda temporaneamente l'azienda.

L'opinione testé riferita, oltretutto priva di qualsiasi appiglio nella lettera della legge, produce tuttavia il non trascurabile effetto di far ricadere le conseguenze negative della circolazione dell'azienda su soggetti (tra cui i lavoratori) che non hanno certo dato luogo al trasferimento o alla retrocessione, mentre il locatore ha quanto meno scelto l'affittuario, ricevendo oltretutto un corrispettivo per il godimento del complesso aziendale, e dispone pur sempre, nell'ambito del rapporto contrattuale, del potere di pretendere il corretto adempimento degli obblighi dell'affittuario (arg. ex articoli 1615, 1618, 1619 e 1620 c.c.; si veda Romei R., 1993, 46).

La prima conseguenza è pertanto che in occasione della cessazione dell'affitto e della retrocessione dell'azienda, trova applicazione il primo comma dell'articolo 2112 c.c. e i

rapporti di lavoro che ad essa fanno capo si ritrasferiscono in capo alla procedura; ciò accade anche per quei rapporti che siano stati instaurati nel periodo dell'affitto.

Relativamente al secondo comma, si richiama quanto è stato detto in precedenza circa l'impossibilità di applicazione della norma nella misura in cui permetterebbe al lavoratore di venire integralmente soddisfatto dall'affittuario (*in bonis*) obbligato in solido, il quale a sua volta potrebbe rivalersi per l'intero nei confronti del fallimento cedente, con violazione del principio della *par condicio* dei crediti concorsuali (9). Per l'ipotesi da ultimo considerata, in cui sarebbe piuttosto il fallimento a dover rispondere in via solidale di debiti contratti dall'affittuario, per un verso non si discute comunque di crediti sorti prima dell'apertura della procedura, e peraltro non è certa la configurabilità di debiti di massa. Le ragioni appena considerate non sembrano quindi ostare, quanto meno negli stessi termini prima accennati, all'operare della norma nel caso della retrocessione dell'azienda.

---

#### 6. Trattamento di integrazione salariale e riduzione del personale: art. 3 della L. 223/1991.

---

Una seconda direttiva riconoscibile nel modello di soluzione della crisi dell'impresa sottoposta a procedura concorsuale introdotto dalla legislazione degli ultimi anni, oltre al ruolo assegnato al trasferimento dell'azienda, è costituita dalla socializzazione dei costi dell'insolvenza e dei tentativi di porvi rimedio. La L. 223 del 1991, succedendo a precedenti interventi legislativi dello stesso segno (L. n. 301 del 1979 e, per le imprese in amministrazione straordinaria, L. n. 143 del 1985) ha previsto un intervento della Cassa integrazione straordinaria per l'ipotesi di assoggettamento dell'impresa a procedure concorsuali (10). L'articolo 3 della legge delinea tre possibili "stadi" di intervento degli ammortizzatori sociali: un primo periodo di trattamento di Cigs (comma I), non superiore a 12 mesi, sul presupposto dell'instaurazione della procedura sindacale e della cessazione dell'attività di impresa, senza la necessità di un programma di risanamento o ristrutturazione, come accade per le altre cause integrabili della Cigs straordinaria, ma accontentandosi della presenza dei requisiti soggettivi dell'impresa e della possibilità eventuale di ripresa dell'attività o di riassorbimento del personale (per questa ragione si suole parlare di "automaticità" della concessione).

Un secondo intervento è invece concepito dalla legge come proroga, per periodo non superiore a 6 mesi, della prima fase di integrazione salariale, la cui concessione è subordinata alla sussistenza di « fondate prospettive di continuazione o ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione » attraverso la cessione dell'azienda (o di sue parti). Le prospettive di trasferimento e i riflessi sull'occupazione devono risultare da una relazione, a corredo della domanda, redatta dall'organo preposto alla procedura e approvata dall'autorità di controllo (art. 3 comma II).

Infine, a fronte dell'impossibilità di continuazione dell'attività, anche attraverso il trasferimento, ovvero quando la salvaguardia dei livelli di occupazione sia solo parzialmente possibile, l'organo della procedura ha la « facoltà di collocare in mobilità, ai sensi dell'art. 4 ovvero dell'art. 24 i lavoratori eccedenti » (art. 3 comma III).

Ha costituito oggetto di interpretazioni contrastanti, quanto meno in dottrina, la questione se esista un ordine obbligatorio di successione tra i tre stadi previsti dall'art. 3 L. 223/1991, e in particolare se la fase di cui al comma terzo (messa in mobilità) debba necessariamente venire preceduta (almeno) da quella di cui al comma primo (Cigs "automatica" per 12 mesi); vale a dire che è in discussione il momento in cui l'organo della procedura può procedere alla messa in mobilità dei dipendenti: immediatamente, cioè già all'apertura della procedura, come confermerebbe il riferimento espresso all'art. 24 della L. 223/1991, oppure soltanto all'esito del periodo di integrazione salariale?

I sostenitori di quest'ultima opzione (Miscione M., 1991; Santoro Passarelli G., 1994; Topo A., 1996), svalutando totalmente il riferimento letterale contenuto nell'art. 3 III comma, rinvergono una conferma di fonte autorevolissima dei propri assunti in un passo della

note

(9) Corte di Appello Catania, 6.4.1987, in *DFall*, 1988, II, p. 51.

(10) « Nei casi di dichiarazione di fallimento, di emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ovvero di sottoposizione all'amministrazione straordinaria (...), nel caso di ammissione al concordato preventivo consistente nella cessione dei beni ». Sul possibile significato dell'omessa menzione di amministrazione controllata e concordato preventivo con garanzia, si rimanda a Santoro Passarelli G., 1991, p. 905; Liebman S., 1995, p. 33.

**Insolvenza  
dell'imprenditore  
e diritti dei lavoratori**  
Matteo Luzzana

sentenza Cassazione sezioni unite 29.9.1994, n. 7914 (11), in cui è affermato che la disciplina della legge 223 del 1991 comporta la prosecuzione dei rapporti con sospensione delle obbligazioni principali, prestazione lavorativa e retribuzione, mentre la possibilità del licenziamento è prevista soltanto all'esito della integrazione salariale.

Al contrario, l'inesistenza in capo agli organi della procedura di un obbligo a richiedere il primo periodo di Cigs comunque, anche di fronte all'evidente impossibilità della ripresa dell'attività o del mantenimento dei livelli occupazionali, è stata espressamente affermata da due pronunce del Pretore di Milano e da una del Tribunale di Napoli in ragione del fatto che, se « fosse obbligatorio richiedere preventivamente la Cassa integrazione nei termini di cui all'articolo 3, (...) la legge non conferirebbe una semplice facoltà al responsabile della procedura »; così come in ragione del richiamo normativo « alla procedura di riduzione del personale di cui all'articolo 24, che prescinde dal preventivo intervento della Cigs, in alternativa alla procedura di mobilità di cui all'art. 4 » (12) (in dottrina: Ferraro 1992; Liebman S., 1995).

Al dibattito, finora attestatosi sulle posizioni appena compendiate in modo assai sommario, sembra apportare un contributo originale una recente sentenza del Tribunale di Napoli, che individua una chiave di interpretazione della pronuncia delle sezioni unite della Cassazione tale da farne ipotizzare la sostanziale compatibilità con i tre precedenti della giurisprudenza di merito (13).

È necessario in primo luogo considerare attentamente i termini della normativa applicata dalla sentenza n. 7914 del 1994: in base all'articolo n. 2 della L. n. 301 del 27.7.1979, ora espressamente abrogato dall'art. 3 ult. comma L. n. 223/1991, la concessione dell'intervento straordinario della Cassa integrazione richiedeva, oltre alla dichiarazione di crisi da parte del Cipi e al fallimento delle aziende industriali, che fossero « intervenuti licenziamenti ». La norma disponeva, pertanto, che l'efficacia degli stessi venisse sospesa e i rapporti di lavoro proseguissero « ai soli fini dell'intervento straordinario della Cassa integrazione ».

Deve subito essere chiarito che ciò in pratica comportava che uno dei primi atti che il curatore di un fallimento aveva cura di compiere era costituito dall'inoltro delle comunicazioni di risoluzione del rapporto ai lavoratori ritenuti non più impiegabili. Con gli atti di licenziamento, veniva integrata la fattispecie che consentiva l'intervento dell'integrazione salariale: secondo l'espressa previsione dell'art. 2 della L. 301/1979, licenziamento e concessione della Cassa integrazione dovevano infatti necessariamente coesistere.

Pertanto, allorché la sentenza n. 7914 del 1994 tratta delle differenze tra la L. 301/1979 e la L. 223/1991, in primo luogo intende rimarcare che, mentre alla precedente fattispecie « ineri(va) dapprima il licenziamento, poi il pagamento dell'indennità sostitutiva e quindi la Cigs », nella nuova previsione « il legislatore non ha più considerato il licenziamento come strumento necessario ed inevitabile perché la norma potesse trovare applicazione, ma (art. 24) ne consente l'attuazione soltanto allorché non sarà possibile riprendere l'attività utilizzando le forme specificamente previste dalla legge stessa ». In altre parole, ciò significa che secondo la L. 223/1991 i licenziamenti non sono più presupposto per la concessione della speciale ipotesi di Cigs nell'ambito delle procedure concorsuali, e pertanto la domanda di integrazione non deve, anzi non può, più essere preceduta da quelli: « la possibilità del licenziamento (è prevista) soltanto all'esito della integrazione salariale ».

Questo, come premesso, è quanto si ricava da una lettura del noto passo della Cass. sezioni unite n. 7914/1994, compiuta alla luce di quanto ha affermato la sentenza del Tribunale di Napoli del 13.11.1996: ivi lo stesso quesito su cui le sezioni unite hanno incidentalmente pronunciato (se il licenziamento, come accadeva con la legge 301/1979, possa ancora essere intimato prima del godimento della Cigs, ovvero soltanto dopo), viene più esattamente specificato, distinguendo: a) se il curatore possa licenziare i lavoratori senza richiedere per loro il beneficio della Cigs (14); b) se al curatore che abbia richiesto l'intervento della Cigs per i lavoratori sia preclusa la possibilità di licenziarli prima dell'integrale godimento del

#### note

(11) Pubblicata in *FI*, 1994, I, c. 3012.

(12) Pretura di Milano, 24.1.1994, est. Vitali, in *OGL*, 1994, p. 106; Pretura di Milano 29.6.1994, est. Ceconi, in *OGL*, 1994, 106; Tribunale di Napoli, 27.10.1994, in *Il fallimento*, 1995, p. 675, massima.

(13) Tribunale di Napoli del 13.11.1996, in *Il fallimento*, 1997, 324, massima.

(14) A questo specifico proposito una recente sentenza della Cassazione (12.5.1997, n. 4145, in *MGL* 1997, 2490) ha creato un ulteriore nodo problematico: ovvero se il curatore sia tenuto a osservare le norme previste dall'art. 24 della L. 223/1991 anche nel caso in cui la cessazione dell'attività comporti l'impossibilità della prosecuzione della totalità dei rapporti di lavoro, e non solo quando si tratti di conservazione solo parziale dei livelli occupazionali. La

periodo di integrazione concesso; c) se il curatore possa tuttora licenziare i lavoratori nel momento in cui richiede in loro favore la Cigs, sospendendo l'efficacia del recesso fino all'ultimazione del godimento del beneficio.

Una volta compiuta la distinzione, la sentenza del Tribunale di Napoli chiarisce che, mentre la risposta positiva al primo dei tre quesiti è fornita direttamente dal legislatore, con il richiamo contestuale degli articoli 4 e 24 della legge 223/1991, all'ultimo quesito, in adesione dichiarata all'opinione espressa da Cassazione n. 7914 del 1994, va invece data risposta negativa: mentre la L. 301/1979 consentiva al curatore di intimare immediatamente il licenziamento, sospendendone l'efficacia, nell'attuale sistema normativo, se sussistono i presupposti per la concessione della Cigs e ne venga fatta richiesta, è invece necessario attendere fino all'esito del trattamento di integrazione per poter licenziare.

---

#### 7. Mancata concessione della Cigs: effetti sui rapporti di lavoro.

---

Avendo premesso le considerazioni testé riportate, il Tribunale di Napoli, decidendo il caso concreto ha comunque tentato di fornire una risposta all'esigenza di tenere indenne la procedura da qualsiasi pretesa in prededuzione da parte dei lavoratori che non siano stati ammessi a godere del trattamento (o della sua proroga), nonostante la richiesta. Si tratta dunque della sorte delle obbligazioni del rapporto (che durante il trattamento di Cigs sono sospese, sia durante il primo periodo di concessione, sia durante la proroga) nel caso di domanda di Cigs o di proroga, e mancata concessione. In tale ipotesi, ci si chiede se i lavoratori possano richiedere l'ammissione al passivo fallimentare in prededuzione dei crediti per retribuzioni per il periodo di Cigs non goduto, sulla sola base del fatto che la ritenuta esistenza in astratto dei presupposti per la concessione ha indotto il curatore a non licenziare i lavoratori e a provvedere a domandare la Cigs.

Il Tribunale afferma che la moratoria del potere di licenziare prevista dalla legge (cfr. Cassazione 7914/1994) non può determinare il sorgere di alcun diritto dei lavoratori, perché ciò altrimenti creerebbe, autoritativamente, una categoria di crediti prededucibili in caso di mancata concessione della Cigs: sotto il profilo degli effetti, la situazione non può ritenersi differire da quella risultante dall'applicazione della L. 301/1979, allorché era consentito il ricorso all'immediata intimazione dei licenziamenti, da valere a tutti gli effetti per il caso di mancata concessione della Cigs (15).

Per motivare le proprie conclusioni, il Tribunale ricorda che i principi della L. Fallimentare (art. 72-83) appaiono funzionalizzare la posizione della procedura rispetto ai rapporti giuridici preesistenti al contemperamento degli interessi dei creditori e delle controparti del fallito; all'interesse a conseguire l'immediata risoluzione dei rapporti per evitare l'aggravio di debiti di massa, nell'ambito dell'art. 3 L. 223/1991, viene anteposto, temporaneamente e condizionatamente, quello al proseguimento dei rapporti di lavoro al fine di conseguire la Cigs e, all'esito, la continuazione dell'attività. Condizionatamente, perché la prosecuzione dei rapporti trova giustificazione solo nel riconoscimento della Cigs; ove questo non avvenga, dice il Tribunale, viene meno la deroga ai principi generali. Poiché i presupposti per l'ammissione alla Cigs equivalgono in sostanza alle condizioni legittimanti il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, con il rifiuto dell'intervento la deroga non ha più ragion d'essere e i rapporti sono risolti, con effetto dal momento in cui ne sussistevano i presupposti, per mezzo di licenziamento intimato dopo la mancata concessione.

Nella fattispecie del caso concreto all'esame del tribunale di Napoli il curatore ha dato comunicazione ai lavoratori della cessazione del primo periodo di integrazione (art. 3 L. 223/1991), e della richiesta della mobilità, con dichiarazione contestuale della cessazione di ogni rapporto con la procedura. La comunicazione era stata peraltro preceduta dal rigetto della richiesta di proroga. Il Tribunale ha ritenuto che tale comunicazione costituisca licenziamento, in quanto atto di ricognizione dell'esistenza di cause legittimanti la cessazione del rapporto, atto che non è precluso in quanto la Cigs è stata espletata e non è più prorogabile; e conformemente a quanto premesso, secondo il Tribunale, tale licenziamento spiega effetto sin dalla scadenza del periodo annuale ordinario di Cigs.

note

---

Cassazione, appunto, propende per la risposta negativa; in senso affermativo, peraltro, la giurisprudenza di merito finora edita: in particolare, Tribunale di Milano, 28.9.1996, *Riv. crit. dir. lav.* 1997, 81, con nota di M. Borali.

(15) Giunge a conclusioni del tutto simili Tribunale di Napoli 20.2.1996, in *Il fallimento* 1996, p. 712.



**Insolvenza  
dell'imprenditore  
e diritti dei lavoratori**  
Matteo Luzzana

## 8. Indennità sostitutiva del preavviso e cumulabilità con la Cigs.

Sotto il vigore della legge 301 del 1979 si era sviluppato un contrasto giurisprudenziale sulla questione della cumulabilità o meno tra integrazioni salariali e indennità sostitutiva del preavviso (16), contrasto che le SSUU della Cassazione hanno provveduto a dirimere (n. 7914/1994), escludendo che « i lavoratori licenziati che abbiano percepito l'indennità sostitutiva del preavviso (o che abbiano ottenuto l'iscrizione di detto credito nella massa fallimentare) possano altresì, in relazione al corrispondente periodo temporale, percepire il trattamento della Cassa integrazione straordinaria », a causa della situazione di incompatibilità fra godimento con riferimento allo stesso lasso temporale di integrazione salariale anticipata dal datore, che altro non è che il « persistente obbligo retributivo », e indennità sostitutiva del preavviso, della quale si afferma la natura retributiva. La Cassazione si è quindi costantemente uniformata alla pronuncia delle sezioni unite n. 7914 del 1994 (17). Sempre sulla scorta della pronuncia delle sezioni unite, si deve ritenere che, a differenza di quanto accadeva in precedenza, l'ipotizzabilità del cumulo sia ora esclusa in radice dal fatto che, con il differimento all'ultimazione della Cigs non solo degli effetti, ma della possibilità stessa di intimare il licenziamento, non è più possibile configurare un cumulo tra indennità e trattamento: poiché solo dopo quel momento i lavoratori possono essere licenziati, l'indennità sostitutiva del preavviso non può quindi che maturare in epoca posteriore al periodo coperto dalla Gigs.

**Alessi G.** (1987), *I debiti di massa nelle procedure concorsuali*, Giuffrè, Milano.

**Caiafa A.** (1993), *L'affitto di azienda e i rapporti di lavoro*, in *Dfall*, 1993, I, p. 627 e ss.

**Caiafa A.** (1995), *Sull'azione revocatoria dei crediti di lavoro*, nota a Tribunale di Roma, 3.2.1995, in *MGL*, 1995, p. 211 e ss.

**Colombini D.** (1996), *Ammissione di crediti di lavoro e competenza funzionale*, nota a Tribunale di Trieste 3.10.1995, Tribunale di Milano, 21.9.1995 in *Il fallimento*, 1996, p. 567 e ss.

**Ferrara F. jr.** (1989), *Il Fallimento*, IV ed., Giuffrè Milano.

**Ferraro G.** (1992), *Le integrazioni salariali*, in G. Ferraro, F. Mazziotti, F. Santoni, *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Jovene, Napoli.

**Liebman S.** (1995), *Diritto del lavoro e insolvenza dell'imprenditore*, in *q. Rivista*, n. 1, p. 33 e ss.

**Lo Cascio G.** (1991), nota a Cassazione, 8.5.1991, n. 5124, in *GC*, 1991, I, p. 2002 e ss.

**Marchetti S.** (1993), nota a Tribunale di Monza, ord. 29.4.1992, in *Il fallimento*, 1993, p. 190 e ss.

**Miscione M.** (1991), *I licenziamenti per riduzione del personale e la mobilità*, in F. Carinci (a cura di), *La disciplina dei licenziamenti*, Jovene, Napoli.

**Pajardi P.** (1986), *Manuale di diritto fallimentare*, Giuffrè Milano.

**Ragusa Maggiore G.** (1979), nota a Cassazione 25.10.1978, n. 4838, in *GI*, I, 1, 1979, p. 1312 e ss.

**Romei R.** (1992), *Il trasferimento dell'azienda in crisi*, in *q. Rivista*, 1992, p. 49 e ss.

**Romei R.** (1993), *Il rapporto di lavoro nel trasferimento di azienda*, in P. Schlesinger (a cura di), *Commentario codice civile*, art. 2112, Giuffrè, Milano.

**Santoro Passarelli G.** (1994), sub art. 3, in Commentario alla L. 23 luglio 1991, n. 223, a cura di M. Persiani in *NLCC*, p. 905 e ss.

**Topo A.** (1996), *I poteri dell'imprenditore nelle riduzioni di personale*, Cedam, Padova.

### note

(16) A favore della cumulabilità, Cass. 4.12.1990, n. 11637, in *RFI*, 1990, voce Lavoro (rapporto), n. 1360; Cass. 4.12.1993, n. 12046, in *Il fallimento*, 1994, 570; Cass. 19.8.1993, n. 8766, in *Il fallimento*, 1994, p. 141. Contro la cumulabilità: Cass. 4.12.1990, in *RIDL*, 1991, II, 685; Cass. 28.5.1992, n. 6406, in *Il fallimento*, 1992, p. 821

(17) Relativamente all'applicazione della legge n. 301 del 1979, si vedano, conformi: Cass. 13.3.1995, n. 2890, in *DPL*, 1995, p. 2173; Cass. 3.2.1995, n. 1298, in *FI*, 1995, I, c. 2339; Cass. 28.3.1995, n. 3655 e 18.3.1995, n. 3200, in *Il fallimento*, 1996, p. 32; Cass. civ. 12.3.1996, n. 2012, in *DPL*, 1996, p. 2460.

# L'« entità economica » come oggetto del trasferimento d'azienda: sviluppi recenti della giurisprudenza comunitaria e possibili riflessi sugli orientamenti nazionali

*Paolo Pelissero*

Sommario

**1.** Premessa. **2.** L'« entità economica » come oggetto del trasferimento. **3.** Identità dell'entità economica trasferita. **4.** La situazione italiana.

## **1. Premessa.**

L'oggetto del trasferimento ha costituito il vero punto focale degli ultimi sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia sulla direttiva 77/187/CEE in materia di trasferimento di imprese; in proposito, la prospettiva interpretativa della Corte si è rivelata fin da subito fortemente espansiva: valorizzando la finalità di tutela dei lavoratori sottostante alla direttiva, essa ha infatti prestato la sua attenzione in via privilegiata alla continuazione dell'attività lavorativa piuttosto che alla permanenza degli elementi strutturali. Le sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte, soprattutto con riferimento alla tematica dell'appalto di servizi e più in generale dell'esternalizzazione di parti dell'attività di impresa, fenomeni di assoluta rilevanza nell'economia d'impresa di questi anni, non hanno mancato di produrre reazioni, non sempre favorevoli all'operato della Corte: tra queste può essere collocata anche la proposta di modifica della direttiva, presentata dalla Commissione nel 1994, intorno alla quale si è sviluppato un dibattito che non si è ancora definitivamente concluso; la stessa Corte nelle ultime sentenze (*Henke e Süzen*) sembra del resto aver tenuto conto delle osservazioni critiche, ponendo alcuni limiti alla nozione di entità economica trasferita.

In considerazione delle divergenze interpretative sulla portata della direttiva tuttora esistenti nei diversi Stati membri (soprattutto, ma non soltanto, in tema di *contracting out*), assume in questa fase una particolare importanza il dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia, che è stata in effetti ripetutamente chiamata a precisare il campo di applicazione del testo comunitario. Non sono forse del tutto prive di fondamento alcune recenti valutazioni critiche sull'utilizzo del rinvio pregiudiziale *ex art. 177* del Trattato: alcuni si sono limitati a rilevare un eccesso del ricorso a questo strumento anche su questioni che dovrebbero essere decise dal giudice nazionale (McMullen, 1996), altri, soprattutto nella dottrina tedesca (cfr. il quadro in Simitis, 1995; Körner, 1997), hanno formulato critiche più in generale sul ruolo stesso della Corte; ciò non dovrebbe comunque indurre ad auspicare una diminuzione dei contatti tra corti nazionali e Corte europea: quest'ultima potrà certo essere richiamata ad osservare con maggiore scrupolo i limiti che sono posti al suo operato, ad evitare sconfinamenti nelle valutazioni di competenza dei giudici nazionali, a migliorare le argomentazioni a sostegno delle proprie soluzioni interpretative, senza che venga però messa in discussione l'osservanza, da parte dei giudici interni, delle linee interpretative fornite dalla Corte nelle sue sentenze.

Queste considerazioni assumono un significato specifico con riferimento alla situazione italiana, in cui si riscontra, soprattutto da parte della Cassazione, un'attenzione alquanto

**L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda**  
Paolo Pelissero

limitata, o comunque superficiale, verso i messaggi provenienti da Lussemburgo; ben diverso risulta il comportamento, da una parte, dei giudici tedeschi, che hanno scelto di battere con molta insistenza la strada del rinvio pregiudiziale (Körner, 1997); dall'altra, dei giudici britannici, i quali hanno invece manifestato negli ultimi anni un'entusiastica adesione agli sviluppi giurisprudenziali della Corte di giustizia (in particolare la sentenza *Schmidt*), desumendone utili elementi per la tutela dei lavoratori coinvolti nei numerosi fenomeni di privatizzazione e di « disintegrazione verticale » dell'attività di impresa che hanno interessato il Regno Unito nell'era thatcheriana (Davies, 1997a).

## 2. L'« entità economica » come oggetto del trasferimento.

### *Necessità di una definizione.*

La direttiva 77/187, nel delimitare il proprio campo di applicazione, non fornisce una definizione specifica dell'oggetto del trasferimento ma si limita ad un semplice elenco: « imprese, stabilimenti e parti di stabilimenti » (art. 1 par. 1); la terminologia, pur nella sua genericità, lascia comunque intravedere un riferimento implicito ad un modello tradizionale di trasferimento, avente ad oggetto imprese di produzione, la cui circolazione comporta la cessione di un insieme di fattori organizzato e riconoscibile.

Anche la Corte di giustizia, fin dalla sentenza *Spijkers*, non si è preoccupata di operare distinzioni, facendo invece ricorso alla nozione più generale di « entità economica », rispetto alla quale i termini « imprese, stabilimenti e parti di stabilimenti » devono essere intesi come delle esemplificazioni: « dal sistema della direttiva 77/187 e dal tenore del suo art. 1, n. 1, risulta... che tale direttiva mira a garantire la continuità dei rapporti di lavoro esistenti nell'ambito di un'entità economica, indipendentemente da un cambiamento del titolare » (Corte di giustizia 18 marzo 1986, causa 24/85, *Racc.*, 1986, p. 1128, punto 11).

Sembrirebbe di essere al punto di partenza, giacché neppure l'espressione « entità economica » riceve dalla Corte un'esplicita definizione in *Spijkers*. In realtà ci troviamo di fronte ad uno strumento interpretativo di cui la Corte si è valsa in tutta la sua giurisprudenza sulla direttiva 77/187, « un concetto minimo di impresa, se non comunitario quanto meno rilevante nel quadro della direttiva » (Bertrand, 1988).

In via di prima approssimazione, questo concetto consente senz'altro di escludere dalla disciplina della direttiva le ipotesi nelle quali oggetto del trasferimento siano beni singoli, non strutturati in vista di uno scopo economico: come afferma infatti la Corte di giustizia sempre in *Spijkers*, « non si può constatare che si ha un trasferimento di un'impresa, di uno stabilimento o di una parte di stabilimento per il solo fatto che vengano alienati elementi attivi degli stessi. Si deve invece stabilire ... se sia stata alienata un'entità economica ancora esistente » (punto 12). In mancanza di altre indicazioni, la lettura di *Spijkers* potrebbe indurre a desumere una precisazione del concetto di entità economica dall'elenco delle circostanze di fatto che la Corte indica ai giudici nazionali quali fattori di cui tener conto nella verifica dell'esistenza di un trasferimento coperto dalla direttiva (su cui *infra*, par. 3); ma l'esame delle circostanze di fatto è in realtà volto ad accertare un requisito, il mantenimento dell'identità dell'entità economica trasferita, che costituisce un punto logicamente successivo e distinto, anche se connesso, rispetto all'accertamento della sussistenza di un'entità economica.

Nemmeno nelle sentenze immediatamente successive della Corte si ritrova, tuttavia, una definizione del concetto di entità economica, che è stato sostanzialmente dato per presupposto, con riferimento alle diverse attività imprenditoriali di volta in volta oggetto del trasferimento, dai giudici comunitari; soltanto più di recente la Corte, anche sulla base di sollecitazioni contenute nelle conclusioni degli avvocati generali, ha dovuto affrontare in modo specifico l'esigenza di definire l'estensione della nozione di oggetto del trasferimento.

### *Imprese senza fine di lucro.*

La necessità logica di verificare la nozione di « impresa », ai sensi della direttiva, è stata esplicitata per la prima volta dall'avvocato generale van Gerven nella causa *Redmond Stichting*, avente ad oggetto il trasferimento di attività assistenziali da una fondazione ad un'altra, totalmente sovvenzionate da un comune olandese.

Secondo l'avvocato generale, in via preliminare avrebbe dovuto essere esaminata la questione se la nozione di « impresa » si estendesse anche ad un ente senza fine di lucro, quale

la fondazione Redmond Stichting, ovvero se essa fosse limitata alle imprese di carattere commerciale: l'attenzione primaria della direttiva per le ristrutturazioni delle imprese commerciali, evidente nel preambolo, non poteva costituire un ostacolo per una interpretazione estensiva della nozione di « impresa »; ad essa occorreva invece dare, in considerazione dello scopo sociale proprio della direttiva, ripetutamente sottolineato dalla Corte, « la portata più idonea alla luce dell'obiettivo delle norme comunitarie e della loro pratica efficacia », dovendosi pertanto considerare « impresa » qualsiasi persona fisica o giuridica nei cui confronti una o più persone avessero la qualifica di lavoratore.

La Corte, che non aveva fino ad allora dovuto pronunciarsi sul punto, essendosi occupata solo di casi di trasferimenti di imprese aventi scopo di lucro, si è limitata a dichiarare che l'esigenza di tutela dei lavoratori non consente di escludere dall'ambito della direttiva associazioni o fondazioni sovvenzionate, « i cui servizi non siano remunerati » (Corte di giustizia 19 maggio 1992, causa 29/91, *Racc.*, 1992, p. 3219, punto 18).

Ad una pronuncia esplicita della Corte si è giunti solo nella sentenza *Commissione/Regno Unito*: nel condannare le disposizioni di attuazione della direttiva adottate dal Regno Unito nel 1981, la Corte ha chiarito di aver già riconosciuto implicitamente in *Redmond Stichting* « che un ente può esercitare un'attività economica ed essere considerato come un'impresa per l'applicazione delle norme di diritto comunitario anche se non persegue fini di lucro », ribadendo in modo definitivo che l'assenza di carattere lucrativo non è idonea a privare del carattere economico l'attività esercitata da un'impresa, né a far escludere l'impresa dal campo d'applicazione della direttiva (Corte di giustizia 8 giugno 1994, causa 382/92, *Racc.*, 1994, p. 2472 s., punti 44-45).

Nella recente sentenza *Henke* la Corte ha però escluso che rientri nell'ambito di applicazione della direttiva il trasferimento di funzioni amministrative, comportanti l'esercizio di pubblici poteri, da un comune a un ente intercomunale (Corte di giustizia 15 ottobre 1996, causa 298/94, *Racc.*, 1996, p. 5021, punto 18).

La Corte non ha così raccolto le indicazioni contenute nelle conclusioni dell'avvocato generale Lenz, il quale aveva fornito una approfondita ricostruzione interpretativa del problema, nuovo nella giurisprudenza comunitaria in materia di trasferimenti di imprese, se un ente comunale (ma più in generale un ente con funzioni pubbliche) potesse considerarsi un'impresa ai sensi della direttiva: Lenz, richiamando le considerazioni svolte dall'avvocato generale van Gerven in *Redmond Stichting*, aveva escluso la praticabilità di un criterio che distinguesse tra attività di natura pubblica o economica, sia per l'esistenza di un'ampia zona intermedia in cui il confine è assoggettato alle scelte politiche sulla privatizzazione o meno di certe funzioni, sia soprattutto per l'esigenza di garantire l'applicazione della direttiva nei confronti di tutte le persone che sono tutelate come lavoratori dipendenti nei singoli ordinamenti.

La Corte, come si è detto, è giunta invece ad una soluzione restrittiva, sottolineando come l'esigenza di tutela dei lavoratori coinvolti nei trasferimenti sia ricondotta, nel preambolo della direttiva, alle « modifiche delle strutture delle imprese conseguenti all'evoluzione economica sul piano nazionale e comunitario »; quando il trasferimento abbia ad oggetto, come nel caso in questione, attività comportanti l'esercizio di pubblici poteri, in cui gli « elementi di natura economica » abbiano solo un carattere accessorio, non sarebbe pertanto possibile riferirsi alla nozione di « impresa » ai sensi della direttiva (Corte di giustizia 15 ottobre 1996, causa 298/94, cit., p. 5019 ss., punti 13-18).

Non pare giustificato il richiamo analogico a quella giurisprudenza della Corte che, da *Abels* in poi, per escludere l'applicabilità della direttiva ai trasferimenti operati nel corso di procedure concorsuali liquidatorie, ha fatto riferimento anche all'esistenza di controlli spettanti all'autorità giudiziaria (Kohte, 1997); quest'interpretazione consentirebbe in effetti di ritenere che l'attuale pronuncia della Corte investa non tanto il concetto di entità economica quanto invece le modalità del suo trasferimento: potrebbe così risultare legittima, in quanto previsione più favorevole ai sensi dell'art. 7 della direttiva, un'eventuale disposizione nazionale (come il § 613a BGB tedesco, nell'interpretazione datane dal *Bundesarbeitsgericht*: cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Lenz in *Henke*, punto 49) che preveda l'estensione della tutela anche ai casi in cui il trasferimento interessi enti pubblici, sempre che le modalità dello stesso siano riconducibili ad una « cessione contrattuale ». In realtà, la Corte sembra invece aver proprio voluto introdurre una precisazione del concetto di « impresa » ai sensi della direttiva, senza peraltro soffermarsi a fornire maggiori indicazioni sulla distinzione, di difficile interpretazione, tra attività comportanti l'esercizio di poteri pubblici ed attività economiche.

L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda  
Paolo Pelissero

**L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda**  
Paolo Pelissero

*Entità economica/parte trasferita: il limite minimo di una nozione.*

La Corte è stata chiamata a definire l'estensione della nozione di entità economica anche sotto il diverso profilo dei caratteri minimi che l'oggetto del trasferimento deve rivestire affinché trovi applicazione la disciplina della direttiva.

Del concetto di « parte trasferita » di un'impresa la Corte si era dovuta occupare già nella causa *Botzen*, sia pure al solo scopo di stabilire a quali lavoratori si estendesse la regola del trasferimento automatico dei rapporti di lavoro prevista dall'art. 3 della direttiva: la Corte si era limitata a riconoscere nel « vincolo esistente tra il lavoratore e la parte dell'impresa o dello stabilimento cui esso è addetto » la caratteristica fondamentale del rapporto di lavoro e quindi il criterio per stabilire se potesse trovare applicazione l'art. 3 (Corte di giustizia 7 febbraio 1985, causa 186/83, *Racc.*, 1985, p. 528, punto 15).

La questione è divenuta però sempre più centrale da quando la Corte ha incominciato a confrontarsi con le problematiche inerenti alla cessione di servizi.

In *Redmond Stichting* troviamo già un accenno alla possibilità di equiparare « attività di natura particolare che costituiscono compiti autonomi... a stabilimenti o parti di stabilimenti ai sensi della direttiva » (Corte di giustizia 19 maggio 1992, causa 29/91, cit., p. 3222, punto 31).

Un passo avanti viene compiuto nella sentenza *Watson Rask*, avente ad oggetto un caso in cui un'impresa aveva affidato ad un imprenditore esterno la gestione del servizio di mensa aziendale, precedentemente assicurato in maniera diretta: la Corte, riallacciandosi alla sentenza *Botzen*, ha ritenuto che il fatto che l'attività trasferita abbia per l'impresa cedente un carattere accessorio, senza rapporto di necessità con l'oggetto sociale, non può avere l'effetto di escludere l'applicabilità della direttiva, dato che essa si riferisce al trasferimento non solo di imprese, ma anche di stabilimenti o parti di essi (Corte di giustizia 12 novembre 1992, causa 209/91, *Racc.*, 1992, p. 5778 s., punti 16-17); in *Watson Rask* viene così aperta la strada alla ricomprensione del *contracting out* (appalto di servizi) nell'ambito della disciplina della direttiva.

È però nella sentenza *Schmidt* che la Corte giunge ad affrontare il problema sotteso alle nozioni di « parte di impresa » e di « entità economica »: quale sia cioè il carattere minimo che deve rivestire l'entità trasferita per essere considerata « oggetto del trasferimento ».

Un'attività di pulizia, effettuata da un'unica dipendente, può essere equiparata ad una parte di stabilimento e quindi costituire l'oggetto di un trasferimento ai sensi della direttiva? Si intende immediatamente come la Corte si sia trovata di fronte ad un caso limite: dopo *Watson Rask* la linea di separazione tra appalto di servizi e trasferimento di impresa era stata resa forse più confusa, ma comunque non era stata cancellata, in quanto l'attività ceduta di ristorazione poteva effettivamente essere considerata come un'unità produttiva strutturata; qui invece il giudice di rinvio tedesco ha messo alle strette la Corte, ponendola nella necessità di operare una scelta tra le due nozioni alternative di impresa-organizzazione/impresa-attività.

Il carattere decisivo della questione è stato ben avvertito dai governi tedesco e britannico (paesi nei quali il fenomeno del *contracting out* ha assunto una notevole rilevanza nei processi di ristrutturazione e di privatizzazione degli ultimi anni), che hanno presentato osservazioni volte ad escludere l'applicazione della direttiva nel caso in esame. Anche nell'opinione della Commissione e nelle conclusioni dell'avvocato generale van Gerven prevale l'idea che il servizio di pulizia, per essere considerato « parte di stabilimento », non dovrebbe essere trasferito come semplice attività, bensì nel contesto di una struttura organizzativa, sia pure accessoria rispetto all'oggetto sociale dell'impresa, come nel caso del servizio di mensa in *Watson Rask*; in particolare l'avvocato generale ha ricostruito per la prima volta in modo esplicito il concetto di « entità economica », chiarendo come esso debba rinviare ad un'entità che presenti un minimo di autonomia organizzativa, « un complesso organizzato di persone e di elementi patrimoniali (materiali e/o immateriali), strumentale per l'esercizio di un'attività economica, che persegue un obiettivo proprio — quantunque accessorio rispetto all'oggetto dell'impresa ».

La Corte, pur richiamando gli stessi precedenti giurisprudenziali (*Botzen*, *Spijkers*, *Redmond Stichting* e *Watson Rask*), sembra invece essersi mossa decisamente nella direzione dell'impresa-attività (Pochet, 1994; Davies, 1996; più cauti i giudizi di Waquet, 1995; McMullen, 1996): ha infatti assimilato la semplice attività di pulizia trasferita ad una « parte di stabilimento », reputando ininfluenza il fatto che non fossero ceduti contemporaneamente elementi patrimoniali; la finalità di tutela dei diritti dei lavoratori, sottostante alla direttiva, ha consentito inoltre alla Corte di ritenere sufficiente, per l'applicazione della stessa, la

presenza di un solo lavoratore addetto alla parte trasferita, escludendo così qualsiasi limite minimo per quanto concerne la consistenza occupazionale dell'entità trasferita (Corte di giustizia 14 aprile 1994, causa 392/92, *Racc.*, 1994, p. 1325 s., punti 14-16).

Le reazioni alla sentenza sono state molto critiche, soprattutto in area tedesca (Simitis, 1995; Jeammaud, Le Friant, 1997; Körner, 1997), determinando una forte attesa per le successive pronunce della Corte sulla questione. Un primo intervento si è avuto nel settembre 1995, con la sentenza *Rygaard*, avente ad oggetto il trasferimento di un cantiere per il completamento di determinati lavori, cronologicamente delimitati: la Corte ha negato che la direttiva fosse applicabile alla fattispecie, in quanto il trasferimento non aveva ad oggetto « un'entità economica organizzata in modo stabile, la cui attività non si limiti all'esecuzione di un'opera determinata »; non era stato cioè trasferito « un insieme organizzato di elementi tale da consentire il proseguimento delle attività o di talune attività dell'impresa cedente in modo stabile » (Corte di giustizia 19 settembre 1995, causa 48/94, *Racc.*, 1995, p. 2765, punti 20 e 21). Il fatto che, per la prima volta, la Corte non abbia ritenuto applicabile la disciplina della direttiva, ha determinato il convincimento di trovarsi di fronte ad una reale virata interpretativa, rispetto al contestato precedente di *Schmidt*, ed ha fatto attribuire all'espressione « entità economica stabile » il valore di un nuovo punto di partenza. Più ragionevolmente *Rygaard* avrebbe dovuto essere intesa piuttosto come il chiarimento di un carattere già implicito nelle precedenti sentenze, senza poterne trarre conseguenze più generali, considerata la specificità della fattispecie (Antonmattei, 1996; McMullen, 1996; Rubenstein, 1996). La Corte, in ogni caso, non ha mostrato di ritenere che la propria giurisprudenza avesse subito rivolgimenti, come si desume dalla successiva sentenza *Merckx*, che conferma la linea evolutiva seguita da *Spijkers* a *Schmidt* con riferimento alla cessione di una concessione di vendita di autoveicoli « ad un'altra impresa che rileva una parte del personale e beneficia di una promozione presso la clientela, senza che siano trasferiti elementi patrimoniali » (Corte di giustizia 7 marzo 1996, cause riunite 171/94 e 172/94, *Racc.*, 1996, p. 1277, punto 32).

#### *Una nuova definizione di « entità economica »?*

Di una vera inversione di tendenza sembra invece che si possa parlare a proposito della recente sentenza *Süzen*, un'occasione per la Corte di tornare a pronunciarsi, dopo il controverso caso *Schmidt*, sulla tematica del *contracting out* (in questo caso sotto il profilo della successione di due diverse imprese in un appalto di servizi di pulizia), ma soprattutto di precisare i confini della nozione di entità economica.

La sentenza è giunta dopo che era sostanzialmente fallito il tentativo della Commissione europea di introdurre una limitazione esplicita dell'oggetto del trasferimento, escludendo dal campo di applicazione della direttiva il trasferimento di una semplice attività non « accompagnato dal trasferimento di un'entità economica che conserva la propria identità ». La proposta della Commissione di modifica della direttiva, presentata nel settembre 1994, non ha incontrato su questo punto molto favore, come si può rilevare dai pareri resi in proposito dal Comitato economico e sociale (in data 29 marzo 1995) e dal Comitato delle Regioni (in data 21 aprile 1995): il primo, in particolare, ha sottolineato l'ambiguità del nuovo testo dell'art. 1, evidenziando il pericolo di un indebolimento dei diritti dei lavoratori e di un effetto discriminatorio indiretto, in quanto l'esclusione dal campo di applicazione della direttiva del subappalto di attività ausiliarie comporterebbe conseguenze dannose soprattutto per le donne, che costituiscono la maggioranza dei lavoratori impiegati in quelle attività (come i servizi di pulizia o di mensa). Le difficoltà maggiori sono state però opposte dal Parlamento europeo, il cui parere favorevole alla proposta di modifica è giunto soltanto il 16 gennaio 1997 e sotto la riserva di emendamenti così consistenti (tra i quali assume particolare rilievo proprio la cancellazione della tanto discussa distinzione « entità economica »/« semplice attività », in contrasto con gli « interessi della certezza del diritto e della trasparenza ») che la Commissione, in data 21 aprile 1997, ha infine presentato una nuova proposta di modifica, nella quale non viene previsto nessun intervento sulla vecchia formulazione relativa all'oggetto del trasferimento.

La responsabilità di definire l'ambito di applicazione della direttiva è pertanto ritornata nell'esclusiva competenza della Corte di giustizia, la quale tuttavia non ha potuto trascurare, nell'esame del caso *Süzen*, da un lato, il dibattito a livello comunitario sulla proposta di modifica della Commissione, che ha visto coinvolte anche le organizzazioni europee dei sindacati e dei datori di lavoro (CES e UNICE); dall'altro, il rischio che la propria autorevolezza, recentemente soggetta a maggiori discussioni (cfr. le ricostruzioni di Weiler,

L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda  
Paolo Pelissero

**L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda**

Paolo Pelissero

1993; Id., 1994; Simitis, 1995; Roccella, 1997), potesse essere ulteriormente messa in dubbio da reazioni critiche, facilmente prevedibili all'interno di alcuni ambienti nazionali di fronte ad un'eventuale riconferma delle posizioni sostenute in *Schmidt*.

La Corte ha per la prima volta fornito una definizione più precisa del concetto di entità economica, rifacendosi a quel requisito di organizzazione stabile che era contenuto già in *Rygaard*: « la nozione di entità si richiama... ad un complesso organizzato di persone e di elementi che consentono l'esercizio di un'attività economica finalizzata al perseguimento di un determinato obiettivo » (Corte di giustizia 11 marzo 1997, causa 13/95, non ancora pubblicata, punto 13); se così è, « un'entità non può essere ridotta all'attività che le era affidata » (punto 15).

È subito chiara la presa di distanza da *Schmidt* e da *Merckx*, tanto da potersi parlare addirittura di un contrasto d'interpretazione tra le sezioni, alle quali si devono le sentenze ultime citate, e la Corte in seduta plenaria, che già in *Rygaard*, e soprattutto adesso in *Süzen*, anziché sviluppare gli spunti innovativi presenti in una nozione di entità economica non strettamente ancorata a presupposti patrimoniali, ma fondata piuttosto sull'attività lavorativa, sembra aver preferito accostarsi alla tradizione interpretativa di alcuni ordinamenti nazionali, privilegiando gli elementi strutturali.

Poiché, tuttavia, la Corte, diversamente da alcune corti nazionali (come il *Bundesarbeitsgericht*), esplicitamente ha ricompreso nella nozione di entità economica anche i lavoratori, non sono da trascurare alcuni elementi di possibile convergenza tra l'attuale pronuncia e la precedente giurisprudenza comunitaria: da una parte, infatti, la Corte si spinge a riconoscere in *Süzen* come l'entità economica sia caratterizzata non soltanto dall'attività che le è affidata, ma anche da altri elementi « quali il personale che la compone, il suo inquadramento, l'organizzazione del suo lavoro, i metodi di gestione e ancora, all'occorrenza, i mezzi di gestione a sua disposizione » (Corte di giustizia 11 marzo 1997, causa 13/95, cit., punto 15), cosicché, « in determinati settori in cui l'attività si fonda essenzialmente sulla mano d'opera, un gruppo di lavoratori che assolva stabilmente un'attività comune può corrispondere ad un'entità economica » (punto 21); dall'altra, al di là di ogni interpretazione estrema che se ne è potuto dare, anche nel caso *Schmidt* (come pure in *Merckx*) non era stata del tutto esclusa la possibilità di intendere l'attività trasferita come un caso limite di « complesso organizzato in vista di un'attività », nonostante la mancanza di elementi materiali (dichiarati del resto irrilevanti dalla Corte): proprio nell'assegnazione stabile di lavoratori ad una certa attività si sarebbe potuto infatti individuare un livello sia pur minimo di organizzazione (McMullen, 1996).

La sussunzione dei lavoratori nel concetto di entità economica non costituisce pertanto una vera novità nella giurisprudenza della Corte; quello che in realtà colpisce in *Süzen*, rispetto alla precedente apertura interpretativa, è l'approccio restrittivo nel fissare la nozione di entità economica: la cessione degli elementi attivi e la riassunzione del personale, che *Spijkers* indicava come semplici criteri per una valutazione complessiva sull'esistenza di un trasferimento, si trasformano ora in requisiti necessari per l'esistenza del « complesso organizzato » oggetto del trasferimento.

---

### 3. Identità dell'entità economica trasferita.

---

Nella giurisprudenza della Corte, fin da *Spijkers*, il criterio determinante per affermare l'esistenza di un trasferimento ai sensi della direttiva è costituito dal mantenimento dell'identità dell'entità economica trasferita nel passaggio ad un nuovo imprenditore: posto che, di per sé, la sola cessione degli elementi attivi non comporta necessariamente il trasferimento di un'impresa, la Corte ha precisato che occorre stabilire « se sia stata alienata un'entità economica ancora esistente, il che risulta in particolare dal fatto che la sua gestione sia stata effettivamente proseguita o ripresa dal nuovo titolare, con le stesse attività economiche o con attività analoghe » (Corte di giustizia 18 marzo 1986, causa 24/85, cit., p. 1128, punti 11-12).

L'applicazione della direttiva viene pertanto strettamente collegata alla sorte dell'entità economica: pur perseguendo una finalità di tutela sociale, essa non mira, infatti, alla conservazione sempre e comunque dei posti di lavoro, bensì alla salvaguardia dei diritti dei lavoratori nel caso in cui l'attività venga proseguita senza mutamenti dal nuovo imprenditore; solo in quest'ipotesi si può presumere che egli sia in grado di impiegare i lavoratori alle stesse condizioni del cedente e gli si può imporre il mantenimento dei rapporti di lavoro.

Qualora invece il cessionario muti sostanzialmente l'attività, o addirittura non ne prosegua l'esercizio, non si potrà parlare di trasferimento di un'entità economica, ma soltanto di cessione di elementi patrimoniali, né troverà applicazione la regola del passaggio dei rapporti di lavoro.

**L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda**  
Paolo Pelissero

Per verificare se l'entità economica conservi la propria identità, sempre in *Spijkers* la Corte ha indicato una serie di fattori che devono essere presi in considerazione: il tipo di impresa o di stabilimento, la cessione degli elementi materiali (come edifici o beni mobili), il valore degli elementi immateriali, la riassunzione della maggior parte del personale, il trasferimento della clientela, il grado di analogia delle attività esercitate e la durata di un'eventuale sospensione dell'attività. La valutazione complessiva delle circostanze di fatto spetta naturalmente al giudice nazionale, cui peraltro la Corte raccomanda un esame globale: « tutti questi elementi sono soltanto aspetti parziali... e non possono, perciò, essere considerati isolatamente » (punto 13).

Non si può tuttavia trascurare il fatto che la Corte, nelle sentenze successive a *Spijkers*, si è riservata quasi sempre una sfera di influenza, più o meno grande, sulla valutazione "complessiva" del giudice, sottolineando quali dei criteri dovevano essere esaminati con particolare attenzione dai giudici nazionali e quali, invece, potevano essere considerati ininfluenti nel caso concreto (De Groot, 1993).

A partire da *Redmond Stichting*, poi, la Corte è intervenuta in modo molto incisivo, stabilendo una vera e propria distinzione tra fattori essenziali per caratterizzare il trasferimento (le due fondazioni perseguivano lo stesso scopo ed avevano collaborato alla messa a punto del trasferimento; alla seconda fondazione erano state trasferite conoscenze e risorse della Redmond; l'immobile occupato dalla Redmond era stato dato in locazione alla nuova fondazione; questa aveva riassunto alcuni dipendenti) e fattori non determinanti (mancato trasferimento dei beni mobili e delle attività di ritrovo e ricreative), anche se formalmente ha sempre rimesso al giudice nazionale la valutazione della loro importanza.

Più complessa è la valutazione della sentenza *Schmidt*, in cui la Corte ha ribadito che i criteri ai quali il giudice nazionale deve guardare, nell'esame delle circostanze di fatto, non possono essere considerati isolatamente, salvo poi osservare che l'effettività dello scopo della direttiva, ossia il mantenimento dei diritti dei lavoratori, non può dipendere dalla sussistenza di fattori ritenuti non determinanti dalla Corte: in particolare, il mancato trasferimento di elementi patrimoniali non esclude, per sé solo, l'esistenza di un trasferimento, né, come si è già visto, risulta rilevante il numero dei dipendenti addetti alla parte dell'impresa oggetto del trasferimento.

Ma allora, quali sono gli elementi determinanti per valutare se l'entità trasferita abbia conservato la propria identità? La Corte sembra aver stabilito una distinzione a seconda che l'attività esercitata sia complessa o semplice: solo nel primo caso potrebbe acquisire rilevanza la valutazione complessiva dei diversi criteri indicati in *Spijkers* (tra i quali appunto il trasferimento di elementi patrimoniali); nel secondo sarebbe invece sufficiente attenersi al criterio presuntivo dell'effettiva continuazione dell'attività, che assume così un valore autonomo e privilegiato rispetto alla serie di fattori indicati in *Spijkers* (McMullen, 1994). Se ne deduce che il caso *Schmidt* non presentava una particolare complessità agli occhi della Corte, se questa, con una motivazione criticata per la sua stringatezza, è giunta ad effettuare direttamente la valutazione di fatto altrimenti demandata al giudice interno, limitandosi a registrare, quale elemento di continuità, « la similarità delle attività di pulizia espletate anteriormente e successivamente al trasferimento, similarità che si è peraltro tradotta nell'offerta di riassunzione fatta al lavoratore interessato » (Corte di giustizia 14 aprile 1994, causa 392/92, cit., p. 326, punto 17).

Come si vede, la Corte ha portato alle estreme conseguenze il filo di un ragionamento che si ricollega alla sentenza *Botzen*: se il carattere fondamentale del rapporto di lavoro è il vincolo esistente tra il lavoratore e la parte dell'impresa alla quale è addetto, la valutazione del trasferimento dovrà tenere conto contemporaneamente del fatto che l'attività è stata proseguita e che il lavoratore è stato riassunto; il concetto di attività, la cui continuazione determina il trasferimento di una parte di stabilimento, deve essere pertanto letto nei suoi due risvolti: da un lato è l'attività, eventualmente anche accessoria, effettuata nell'ambito dell'impresa che impiegava il lavoratore, dall'altro è appunto l'attività lavorativa della persona ad essa addetta (cfr. Pochet, 1994).

La « riassunzione della maggior parte del personale » era già stata indicata in *Spijkers* come uno dei criteri per la valutazione globale della fattispecie, dstando non poche perplessità, in quanto avrebbe trasformato in condizione per l'applicazione della direttiva quella che ne



**L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda**

Paolo Pelissero

costituiva invece la conseguenza giuridica (Bertrand, 1988); in *Schmidt*, però, la Corte desume la similarità dell'attività trasferita anche dalla semplice offerta di riassunzione, chiarendo come in realtà, per valutare l'esistenza di un trasferimento, non risulti tanto rilevante il mantenimento del rapporto di lavoro (che sarà effettivamente una conseguenza dell'operare della direttiva), quanto il vincolo tra attività trasferita e lavoratore ad essa addetto.

Si è già osservato come *Schmidt* abbia costituito un caso limite per molti aspetti; ma anche nella successiva sentenza *Merckx* la Corte ha dato un'applicazione diretta dei criteri di *Spijkers*, considerando la precedente giurisprudenza come un corpo unitario, soggetto ad uno sviluppo continuo, sulla base di principi comuni: la direttiva è stata ritenuta così applicabile al trasferimento di una concessione di vendita, accompagnato dalla riassunzione di parte del personale e dalla promozione presso la clientela, e sono stati considerati invece irrilevanti la mancata cessione di elementi patrimoniali (il che poteva essere opinabile: cfr. Davies, 1996; Inglese, 1996), la cessazione di ogni attività dell'impresa cedente, il licenziamento della maggior parte del personale.

L'ampia definizione di trasferimento cui la Corte è pervenuta in *Schmidt* e *Merckx*, fondandosi sulla continuazione dello stesso tipo di attività lavorativa e ribadendo l'irrelevanza della cessione di elementi patrimoniali, ha consentito di parlare di un vero e proprio test di diritto del lavoro piuttosto che di diritto commerciale (McMullen, 1996; Davies, 1997a; Id., 1997b). La prospettiva risulta sensibilmente diversa nella sentenza *Süzen*: la Corte abbandona infatti l'approccio seguito in *Schmidt*, tendente a privilegiare il criterio della continuazione dell'attività a scapito della valutazione complessiva delle circostanze di fatto, per affermare invece che « la mera circostanza che i servizi prestati dal precedente e dal nuovo appaltatore sono analoghi non consente di concludere nel senso che sussista il trasferimento di un'entità economica » (Corte di giustizia 11 marzo 1997, causa 13/95, cit., punto 15). Apparentemente si tratta di un ritorno sulle posizioni già sostenute in *Spijkers*, ed in effetti, da un lato, la Corte ribadisce che « per poter determinare se sussistano le caratteristiche di un trasferimento di un'entità dev'essere preso in considerazione il complesso delle circostanze di fatto » (punto 14), dall'altro demanda esplicitamente al giudice di rinvio la valutazione di fatto (punto 22).

In realtà le suggestioni interpretative che la Corte fornisce vanno ben al di là di queste semplici indicazioni: se infatti l'entità economica non può essere ridotta all'attività che le era affidata, ma deve comunque consistere in un insieme organizzato di persone e di elementi, i criteri determinanti per la valutazione dell'esistenza di un trasferimento si riducono sostanzialmente a due soli, la cessione degli elementi attivi e la riassunzione del personale. È evidente come questo rientri in fondo nella tendenza della Corte, sottolineata in precedenza, a stabilire direttamente una distinzione tra i criteri rilevanti per la valutazione di fatto e quelli irrilevanti; più indicativa del nuovo atteggiamento della Corte risulta invece l'ulteriore, duplice limitazione che essa apporta a tali criteri: per la cessione di « un complesso organizzato di persone e di elementi che consentono l'esercizio di un'attività economica » è necessario che gli elementi patrimoniali (materiali o immateriali) trasferiti siano « significativi »; qualora invece l'entità economica, per il tipo di attività esercitata, « sia in grado... di operare senza elementi patrimoniali — materiali o immateriali — significativi », e pertanto si identifichi in sostanza con il gruppo di lavoratori addetti stabilmente a tale attività, la Corte riconosce che il mantenimento dell'identità dell'entità economica può essere assicurato dalla riassunzione di una « parte essenziale, in termini di numero e competenza, del personale specificamente destinato dal predecessore a tali compiti » (punti 18-21). Se la precisazione sulla consistenza dei beni patrimoniali trasferiti non giunge inattesa, essendo in certa misura giustificata dal riferimento agli elementi oggettivi della struttura, più problematica risulta invece la seconda limitazione, che estende lo stesso requisito di « significatività » anche alla componente personale dell'entità economica, producendo così un'evidente discriminazione tra le diverse categorie di lavoratori, a seconda della complessità dell'attività prestata: la valutazione circa l'esistenza di un trasferimento può infatti anche fondarsi sul fatto che sia stato riassunto dal cessionario un gruppo di lavoratori, purché però questi siano muniti di una specifica competenza; con riferimento ai possibili esiti discriminatori di tale soluzione, possono richiamarsi le critiche formulate di recente da una parte della dottrina tedesca nei confronti del *Bundesarbeitsgericht*, che è giunto a ritenere operante la disciplina del trasferimento d'impresa nei casi in cui, pur difettando la cessione di elementi patrimoniali, venga però riassunto un lavoratore in possesso di particolari competenze (*know how*), assimilando così a tutti gli effetti la persona

del lavoratore specializzato ad un bene immateriale oggetto di cessione (Wendeling-Schröder, 1995; Kohte, 1996; Körner, 1997).

Se la Corte avesse applicato in *Süzen* (successione nell'appalto di servizi di pulizia) lo stesso criterio della prosecuzione dell'attività stabilito in *Schmidt* (cessione all'esterno dell'attività di pulizia), non avrebbe certo potuto escludere l'applicazione della direttiva, posto che per un'attività tutto sommato così semplice molto difficilmente può pensarsi ad una sostanziale mutazione delle modalità di prestazione del servizio da parte del nuovo imprenditore. Ha invece preferito, per evitare applicazioni divergenti, fissare criteri rigidi (Antonmattei, 1997): ma proprio questa rigidità potrà rendere più facili le elusioni da parte dei datori di lavoro, ai quali sarà sufficiente, per evitare di dover sottostare alle gravose conseguenze della direttiva, concordare l'esclusione dal trasferimento degli elementi patrimoniali, ovvero decidere di non riassumere il personale qualificato (o di riassumerne solo una piccola parte). Quest'ultima eventualità, in particolare, rende chiaro il rischio insito nel più recente approccio della Corte: dopo *Süzen*, la riassunzione dei lavoratori rischia davvero di trasformarsi (come già si sosteneva con riferimento a *Spijkers*) da obbligo giuridico conseguente al trasferimento in un presupposto per l'esistenza stessa del trasferimento, del tutto subordinato alla decisione del datore di lavoro (Davies, 1997b).

La valutazione dei giudici nazionali è quindi destinata ad essere fortemente condizionata dalla pronuncia della Corte, né sembra agevole l'utilizzo nella pratica dei criteri indicati in *Süzen*, ad esempio per la difficoltà di stabilire come debba interpretarsi il sottorequisito della "competenza" dei lavoratori riassunti, se occorra cioè una vera e propria specializzazione ovvero sia sufficiente il semplice addestramento ad un certo tipo di lavoro (Bröbke, 1997): una soluzione restrittiva presenta evidenti pericoli di marginalizzazione di alcune categorie di lavoratori e di discriminazioni indirette, per la predominanza di personale femminile in molte delle attività di servizi di minore complessità (McMullen, 1996).

Un approfondimento maggiore di questa problematica può rintracciarsi nel parere consultivo reso dalla Corte EFTA (1) nel caso *Eidesund* il 25 settembre 1996, quindi prima della sentenza *Süzen*; la questione di fondo, sollevata da un giudice norvegese, investiva pur sempre la possibilità di applicare la direttiva 77/187 alla successione di due imprese in un appalto di servizi (approvvigionamento e pulizia di una piattaforma petrolifera): la Corte EFTA, richiamando i precedenti della giurisprudenza comunitaria, è giunta a conclusioni non troppo dissimili rispetto a quelle esaminate in relazione a *Süzen*, ma con qualche elemento di interesse specifico. Innanzitutto, a differenza di *Süzen*, il cui dispositivo presenta una formulazione significativamente negativa (« la direttiva non trova applicazione... »), viene qui riconosciuta, in via astratta, la possibilità di applicare la direttiva alla fattispecie: « la scadenza del contratto e la stipulazione di un nuovo contratto in ordine agli stessi servizi con un'altra società, non esclude l'applicabilità della direttiva » (Corte EFTA 25 settembre 1996, causa E-2/95, in *CMLRep.*, 1997, p. 690); inoltre la Corte EFTA è più chiara nel rimettere all'esclusiva competenza del giudice nazionale la valutazione complessiva delle circostanze di fatto: tra i criteri di valutazione dell'esistenza del trasferimento trovano posto anche qui la cessione di « elementi patrimoniali materiali o immateriali » o la riassunzione della « maggior parte o meno dei dipendenti ovvero quei dipendenti che sono altamente specializzati », ma la valutazione dovrà essere, appunto, complessiva, ben potendo riscontrarsi l'esistenza del trasferimento « anche se una o più delle circostanze menzionate sono mancanti » (punto 38).

Gli spunti più interessanti sono però proprio quelli relativi al criterio della riassunzione del personale: come infatti la Corte EFTA afferma esplicitamente, tale criterio assume specifica rilevanza, per la valutazione dell'esistenza di un trasferimento, soprattutto quando l'attività ceduta è caratterizzata da un alto grado di specializzazione del personale, la cui riassunzione

L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda  
Paolo Pelissero

note

(1) Nel 1992 l'Unione Europea e l'Associazione europea di libero scambio (EFTA, European Free Trade Association) hanno raggiunto ad Oporto un accordo per la creazione di uno Spazio economico europeo, entrato in vigore dal 1° gennaio 1994; gli Stati facenti parte dell'EFTA (in seguito all'ingresso nell'Unione Europea di Svezia, Austria e Finlandia, ormai ridotti a quattro: Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein) hanno stipulato un accordo per l'istituzione di un'Autorità di sorveglianza e di una Corte di giustizia: i giudici di tali Stati possono così richiedere alla Corte EFTA un parere consultivo sull'interpretazione da dare alle disposizioni applicabili nello Spazio economico europeo. Poiché la direttiva 77/187/CEE in materia di trasferimenti di imprese è richiamata al punto 23 dell'allegato XVIII all'accordo sullo Spazio economico europeo, essa deve considerarsi a tutti gli effetti parte integrante dello stesso accordo; per questo motivo, ai fini dell'interpretazione delle disposizioni della direttiva da parte della Corte EFTA acquista rilevanza la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee in materia.

**L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda**

Paolo Pelissero

deve pertanto ricondursi alla volontà del cessionario di continuare la stessa attività; la riassunzione di personale non costituisce invece, normalmente, un indizio significativo dell'identità dell'entità economica per le attività di minore complessità, che non richiedono particolari competenze, in quanto essa può essere semplicemente determinata dalla necessità del nuovo imprenditore di integrare l'organico; ben distinto è però, agli occhi della Corte, il problema di assicurare comunque a tutte le categorie del personale, indipendentemente dal livello di specializzazione, il diritto al mantenimento del rapporto di lavoro, sancito dalla direttiva come conseguenza del trasferimento (punti 43-44).

La Corte EFTA è tornata a pronunciarsi su questioni analoghe con i successivi pareri consultivi del 19 dicembre 1996 (*Ulstein e Røiseng*, E-2/96, dispositivo in *GUCE* n. C 90 del 20.3.97, p. 22) e del 14 marzo 1997 (*Tor A. Ask*, E-3/96, dispositivo in *GUCE* n. C 136 dell'1.5.97, p. 7): soprattutto nella seconda pronuncia, di pochi giorni successiva a *Sützen*, è evidente l'influenza della virata interpretativa della Corte di giustizia, alla quale la Corte EFTA si conforma.

---

#### 4. La situazione italiana.

---

##### *Oggetto del trasferimento*

Rispetto alle articolazioni organizzative cui si fa riferimento nella direttiva (impresa, stabilimento, parte di stabilimento), l'art. 2112 c.c., sia nel vecchio sia nel nuovo testo, prende come esclusivo punto di riferimento il trasferimento dell'azienda. Si è pertanto potuto sostenere che la nozione dell'oggetto del trasferimento fatta propria dall'art. 2112 c.c. non è stata modificata né dalla disposizione comunitaria né dalla norma di attuazione interna, ossia l'art. 47 della legge 428/90: esclusa l'esistenza di una « nozione di azienda a misura del diritto del lavoro » (Grandi, 1972), questa dovrebbe sempre essere dedotta dalla definizione fornita dall'art. 2555 c.c. e quindi intesa come un complesso di beni materiali e immateriali organizzati dall'imprenditore al fine della produzione; anche la Cassazione ha recentemente avuto modo di affermare che « i presupposti oggettivi della fattispecie del trasferimento d'azienda disciplinata dall'art. 2112 c.c. ... non sono stati modificati dalla disciplina introdotta dalla Direttiva CEE 14.2.77, n. 187, alla quale ha dato attuazione la l. 29.12.90, n. 428 » (Cass. 17 marzo 1993, n. 3148).

Quest'interpretazione conduce, tuttavia, ad una forte divaricazione tra la disciplina italiana, ancorata alla « nozione commercialistica di trasferimento come successione nella titolarità di complessi aziendali, indipendentemente dalla perdita/acquisto della qualità di imprenditore » (Grandi, 1992) e la prospettiva comunitaria, che pone invece l'accento sulla nozione di impresa, considerata « non più come proiezione soggettiva dell'attività del suo titolare, ma come organizzazione di lavoro » (Romei, 1993); né sembra sufficiente limitarsi a segnalare i « delicati problemi di coordinamento, in sede applicativa, tra legislazione italiana e normativa comunitaria » (Grandi, 1992), dovuti alla diversità di estensione della nozione dell'oggetto del trasferimento, senza proporre soluzioni per la conformazione del nostro ordinamento.

Parte della dottrina ha invece compiuto un tentativo di ricostruzione del concetto di azienda da un punto di vista giuslavoristico, sottolineando gli elementi di autonomia concettuale rispetto alla nozione giuscommercialistica: la fattispecie dell'art. 2112 c.c. presupporrebbe un vero e proprio trasferimento d'impresa, intesa come organizzazione d'attività, mentre al semplice trasferimento dell'azienda (ossia dei soli beni patrimoniali) dovrebbe applicarsi l'art. 2558 c.c. È questa un'interpretazione che, già avanzata nel vigore del vecchio testo dell'art. 2112 c.c., è stata sostanzialmente ripresa, di recente, con riferimento alle nuove disposizioni emanate in attuazione della direttiva comunitaria (Minervini, 1994), pur non essendo esente da difficoltà concettuali (cfr. Romei, 1993).

Una strada nuova, forse meno problematica, potrebbe allora risultare quella battuta da alcune recenti pronunce giurisprudenziali (come, per es., Cass. 16 ottobre 1996, n. 9025; Cass. 23 agosto 1996, n. 7771; Cass. 20 agosto 1992, n. 9706), nelle quali viene richiamata direttamente la nozione di « entità economica » elaborata dalla Corte di giustizia fin dalla sentenza *Spijkers*: sembra infatti giustificato oltrepassare i vincoli discendenti dai concetti codicistici, per dare spazio a quelle esigenze di tutela dei lavoratori che hanno condotto la Corte di giustizia a ricostruire una nozione unitaria dell'oggetto del trasferimento (entità economica), in luogo delle diverse espressioni utilizzate dalla stessa direttiva (impresa, stabilimento, parte di stabilimento); in questo modo i giudici italiani interpretano corretta-

mente il diritto interno « alla luce della lettera e dello scopo della direttiva », secondo l'insegnamento della stessa Corte di giustizia (in questo senso anche Cosio, 1995).

Non pare doversi dubitare, anche sulla scorta del dettato comunitario, della possibilità che venga trasferita soltanto una parte dell'azienda (il c.d. « ramo ») ovvero una singola unità produttiva, quando esse acquistino autonomia organizzativa rispetto all'impresa cedente; anche se in alcuni casi la Cassazione si è mostrata in passato di diverso avviso, l'interpretazione favorevole è maggioritaria. Sicuramente esterna alla nozione di entità economica, e pertanto anche esclusa dalla disciplina del trasferimento d'azienda, è invece la cessione di singoli beni, inidonei di per sé a consentire l'esercizio dell'attività di impresa (Cass. 23 agosto 1996, n. 7771; Cass. 10 marzo 1992, n. 2887).

Dopo la sentenza di condanna del Regno Unito, l'applicazione della direttiva si deve intendere estesa anche ad attività economiche che non abbiano necessariamente finalità lucrative: sembra pertanto che dovrebbero essere abbandonate le interpretazioni che escludono dall'ambito di applicazione dell'art. 2112 c.c. tutti quei casi in cui difetti il fine di lucro, sulla base di una pretesa insussistenza della natura di impresa del complesso trasferito (Romei, 1993, che richiama Cass. 11 novembre 1983, n. 6701); meritano invece approvazione alcune sentenze della Cassazione che prescindono dalla qualità di imprenditore in senso tecnico e riconoscono un trasferimento d'azienda anche quando il fine produttivo del complesso trasferito non sia propriamente lucrativo (Cass. 17 aprile 1990, n. 3167; Cass. 6 maggio 1986, n. 3044; Cass. 4 ottobre 1984, n. 4934).

Ancora recentemente però la Cassazione si è pronunciata nel senso dell'inapplicabilità dell'art. 2112 c.c. ad una fattispecie che dovrebbe considerarsi invece ricompresa nell'ambito di applicazione della direttiva: è stato infatti escluso l'obbligo della Regione Calabria di succedere nei rapporti di lavoro dei dipendenti dell'AIAS (Associazione italiana assistenza spastici), che aveva assicurato fino ad allora i servizi di riabilitazione di cui la Regione aveva assunto poi la gestione, sulla base della considerazione che l'art. 2112 c.c. presuppone che « il trasferimento si attui tra soggetti che svolgono un'attività organizzata allo scopo della produzione o dello scambio di beni o di servizi, e perciò un'attività avente natura economica, in quanto contrassegnata da un fine di lucro o almeno di redditività » (Cass. 27 febbraio 1997, n. 1789; nello stesso senso anche Cass. 17 giugno 1997, n. 5426). È difficile valutare a pieno, in mancanza del testo completo della sentenza, la limitazione introdotta dalla Cassazione, ossia la necessità di un « fine di lucro o almeno di redditività », che appare di per sé poco giustificata, dal punto di vista comunitario, alla luce delle sentenze *Redmond Stichting* (che aveva ad oggetto il trasferimento di attività assistenziali prestate da una fondazione, sovvenzionata da un ente pubblico, ad un'altra fondazione) e *Commissione/Regno Unito*: in particolare, non è dato verificare se i giudici si siano posti il problema dell'eventuale conflitto dell'interpretazione adottata con i principi desumibili dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia ora richiamata; né pare che nella successiva sentenza *Henke* possano rinvenirsi elementi a sostegno di un'esclusione dell'operatività della direttiva, posto che difficilmente potrebbe attribuirsi ai servizi di riabilitazione, precedentemente assicurati da un'associazione, il carattere di « attività comportanti l'esercizio di pubblici poteri » per il solo fatto che la loro gestione è stata assunta dalla Regione. Diverso problema sarebbe poi stato quello di stabilire se i dipendenti dell'associazione avrebbero potuto ottenere la conservazione del rapporto di lavoro facendo valere l'efficacia diretta della direttiva nei confronti della Regione Calabria, quale articolazione dello Stato, il che sembra comunque di poter escludere, sulla base dei principi enunciati dalla Corte di giustizia nella recente sentenza *Süzen*: deve ritenersi infatti che non costituisca un trasferimento ai sensi della direttiva la semplice successione nella prestazione dei servizi di riabilitazione, non accompagnata dalla cessione di un complesso di beni organizzati (nelle parole della Cassazione, « l'azienda »), né dalla riassunzione del personale (specializzato, si può immaginare, considerato il tipo di attività) precedentemente addetto a tali servizi.

#### *Identità dell'entità trasferita.*

Per giurisprudenza consolidata, la Cassazione ritiene che l'art. 2112 c.c. trovi applicazione « ogniqualvolta, ferma restando l'organizzazione dei beni destinati all'esercizio dell'impresa e quindi immutati il suo oggetto e la sua attività obiettiva, vi sia soltanto sostituzione della persona del suo titolare » (Cass. 19 agosto 1991, n. 8907).

A prima vista, non sembra un orientamento molto lontano da quello della Corte di giustizia; in realtà, ai fini dell'applicazione della normativa sul trasferimento di azienda, la Cassazione reputa sufficiente che il complesso aziendale trasferito (o il « ramo » aziendale, o ancora la

**L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda**  
Paolo Pelissero

**L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda**

Paolo Pelissero

singola unità produttiva) sia solo potenzialmente, astrattamente, idoneo all'utilizzo produttivo, risultando del tutto indifferente la concreta destinazione effettuata da parte del nuovo titolare: questi potrà infatti anche non riprendere l'attività precedente, bensì utilizzare l'azienda per una diversa attività di impresa, ovvero anche cessare completamente la produzione e smantellare il complesso di beni organizzato che gli è stato trasferito (Cass. 8 gennaio 1991, n. 67; Cass. 15 gennaio 1990, n. 123).

Nella valutazione sull'esistenza di un trasferimento viene così privilegiata la considerazione se il complesso dei beni (materiali o immateriali) ceduti risulti semplicemente idoneo all'esercizio dell'impresa, indipendentemente da un successivo loro effettivo utilizzo. L'interpretazione dei giudici di legittimità risulta per certi aspetti più favorevole per i lavoratori rispetto al criterio della Corte di giustizia, che richiede l'effettiva prosecuzione della stessa attività; al tempo stesso, però, l'aggancio (fin troppo solido) della Cassazione all'avvenuta cessione di beni aziendali sembra escludere quella valutazione più complessiva di tutti i fattori (tra i quali, per esempio, la riassunzione dei lavoratori), propugnata dalla Corte di giustizia fin da *Spijkers*.

Come ricordato sopra, si devono però registrare alcune recenti pronunce nelle quali i giudici si richiamano direttamente ai principi fissati dalla Corte di giustizia, richiedendo che la cessione abbia per oggetto un'entità economica ancora esistente che, col trasferimento, conservi la propria identità, « il che può desumersi in particolare dalla circostanza che l'acquirente ne abbia effettivamente proseguito o riconosciuto l'esercizio con attività economiche identiche o analoghe a quelle dell'alienante » (Cass. 20 agosto 1992, n. 9706; ancora più approfonditi i richiami alla giurisprudenza comunitaria contenuti in Cass. 16 ottobre 1996, n. 9025).

Questo non significa tuttavia che gli stimoli della giurisprudenza recente della Corte di giustizia, da *Schmidt* a *Merckx*, abbiano poi trovato automatica accoglienza nel nostro ordinamento (cfr. Inglese, 1996; Lambertucci, 1997): in particolare, in materia di appalti di servizi, una recente sentenza ha confermato l'orientamento prevalente, che esclude l'applicabilità dell'art. 2112 c.c. in caso di successione di due imprese diverse nell'appalto di un servizio di pulizia; la Corte di Cassazione ha infatti espressamente ribadito la necessità che venga trasferito « il complesso organizzato dei beni dell'impresa », non reputando sufficiente « il rilievo della mera continuità delle prestazioni lavorative ... ancorché svolte nei medesimi locali » (Cass. 18 marzo 1996, n. 2254, sulla quale v. Sasso, 1996; Romei, 1997; in precedenza, nello stesso senso, Cass. 17 marzo 1993, n. 3148; Cass. 24 febbraio 1992, n. 2285). Le parti ricorrenti avevano richiamato, per affermare l'applicabilità dell'art. 2112 c.c., sia la giurisprudenza comunitaria (anche se non le più recenti sentenze della Corte di giustizia, in particolare *Schmidt*, quanto piuttosto l'ormai sufficientemente nota *Daddy's Dance Hall*, del febbraio 1988), sia una isolata sentenza della Cassazione del 1993, la quale, con riferimento alle disposizioni di un accordo sindacale integrativo provinciale per le imprese di pulizia, sembrava aver considerato il subingresso nell'appalto di due imprese diverse, anche in assenza di cessione del complesso organizzato di beni e strumenti inerenti all'attività, alla stregua di un trasferimento di azienda (Cass. 8 febbraio 1993, n. 1518). La Corte di Cassazione ha però respinto le argomentazioni delle ricorrenti: da un lato, ha richiamato proprio il criterio sempre ribadito dalla Corte di giustizia della « identità dell'entità economica », per negare che questo requisito potesse riscontrarsi nel caso della successione delle società di servizi in seguito all'esaurimento dell'appalto; dall'altro, ha ricordato che alla pronuncia del 1993 non poteva essere attribuito un carattere generale, in quanto riguardava esclusivamente l'interpretazione di un contratto integrativo provinciale.

Si è già rilevato che, nel valutare l'esistenza di un trasferimento, i nostri giudici riservano un'attenzione prevalente alla cessione di un complesso organizzato di beni, identificato in sostanza con l'azienda: la sentenza costituisce peraltro una novità, in quanto la Cassazione, su sollecitazione delle ricorrenti, ha dovuto esplicitamente porre a confronto la posizione tradizionale con gli orientamenti della Corte di giustizia. Si ha tuttavia l'impressione di un'occasione mancata, dato che la Cassazione ha compiuto una valutazione alquanto superficiale della giurisprudenza comunitaria, limitandosi in sostanza a richiamare la regola di *Spijkers* (oltretutto attraverso citazioni frammentarie tratte dalla successiva *Daddy's Dance Hall*, citata dalle ricorrenti), trascurando il fatto che la più vicina sentenza *Schmidt* avrebbe forse consentito di superare i limiti della massima tralatizia alla quale invece ha preferito continuare ad attenersi (critico anche Romei, 1997). Quanto meno, la nostra Corte, qualora avesse ritenuto di non poter dare della normativa italiana un'interpretazione conforme ai principi della direttiva, come ricostruiti dalla giurisprudenza comunitaria, non

avrebbe dovuto sottrarsi all'obbligo di rimettere la questione in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, come invece ha fatto, argomentando la propria decisione con la motivazione che la disciplina della direttiva non presentava dubbi di interpretazione e che comunque era irrilevante per decidere la controversia, dovendosi escludere la riconducibilità della successione nell'appalto di servizi alla fattispecie del trasferimento d'azienda, e quindi la stessa applicabilità della direttiva (sulle stesse posizioni della Cassazione, invece, Sasso, 1996). La possibile non conformità ai principi comunitari di questa giurisprudenza sembra, tuttavia, almeno parzialmente, venuta meno in seguito alla pronuncia *Süzen*: a supporto dell'orientamento della Cassazione, infatti, si può ricordare che il mantenimento dell'identità dell'entità economica viene ormai subordinato alla cessione di un complesso organizzato di beni — materiali o immateriali — anche nella più recente pronuncia della Corte di giustizia. Quest'ultima, però, non ha escluso in radice che si possa riscontrare l'esistenza di un trasferimento anche semplicemente sulla base dell'avvenuta riassunzione « di una parte essenziale, in termini di numero e di competenza, del personale già destinato dal predecessore all'esecuzione del contratto », qualora l'entità economica possa operare senza elementi patrimoniali e si fondi essenzialmente sulla mano d'opera: ipotesi questa che non risulta, in effetti, immediatamente riferibile al caso della successione in un appalto di servizi di pulizia (come sembra di potersi desumere proprio da *Süzen*), ma che la Cassazione dovrebbe sicuramente tenere presente per i casi di successione in appalti di servizi diversi, che comportino un maggior grado di specializzazione dei dipendenti.

**L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda**  
Paolo Pelissero

## Bibliografia

- Antonmattei P.-H.** (1996), *La saga de la directive n° 77/187 du 14 février 1977: suite ... sans fin!*, in *DS*, p. 78 e ss.
- Antonmattei P.-H.** (1997), *La saga de la directive n° 77/187 du 14 février 1977: l'épisode du « reflux »*, in *DS*, p. 728 e ss.
- Bertrand V.** (1988), *Transfert des contrats de travail et cession d'entreprise. La directive européenne et les droits belge, français et allemand*, Bruxelles, Bruylant.
- Bröbke Ch.** (1997), *Übernahme eines, nach Zahl und Sachkunde wesentlichen Teils des Personals als Voraussetzung des Betriebsübergangs*, in *BB*, p. 1412 e ss.
- Cosio R.** (1995), *Discipline del trasferimento d'azienda. Differenziazione e unità dell'ordinamento giuridico*, Milano, F. Angeli.
- Davies P.** (1996), *Opting out of Transfers*, in *ILJ*, p. 247 e ss.
- Davies P.** (1997a), *Corte di giustizia europea, corti nazionali, trasferimento d'azienda. L'esperienza inglese*, in *DLRI*, p. 65 e ss.
- Davies P.** (1997b), *Taken to the Cleaners? Contracting Out of Services Yet Again*, in *ILJ*, p. 193 e ss.
- De Groot C.** (1993), *The Council Directive on The Safeguarding of Employees' Rights in The Event of Transfers of Undertakings: An Overview of The Case Law*, in *CMLR*, p. 331 e ss.
- Grandi M.** (1972), *Le modificazioni del rapporto di lavoro. I: Le modificazioni soggettive*, Milano, Giuffrè.
- Grandi M.** (1992), *Diritti e aspettative nel trasferimento d'azienda, in Le trasformazioni aziendali in vista del Mercato europeo; legge e contratto collettivo* (Atti Convegno Firenze 15 novembre 1991), suppl. n. 6 a *NGL*, p. 82 e ss.
- Inglese I.** (1996), *Sulla necessità di una rigorosa definizione di trasferimento d'azienda*, in *MGL*, p. 362 e ss.
- Jeammaud A.-Le Friant M.** (1997), *Corte di giustizia europea, corti nazionali, trasferimento d'azienda. L'esperienza francese*, in *DLRI*, p. 91 e ss.
- Körner M.** (1997), *Corte di giustizia europea, corti nazionali, trasferimento d'azienda. L'esperienza tedesca*, in *DLRI*, p. 117 e ss.
- Kohte W.** (1996), *Stillegung und Übergang eines Betriebsteils*, in *BB*, p. 1504 e ss.
- Kohte W.** (1997), *Betriebsübergang im öffentlichen Dienst*, in *BB*, p. 1738 e ss.
- Lambertucci P.** (1997), *La configurazione dell'azienda nel diritto comunitario e nel diritto interno, ai fini del suo trasferimento*, in *ADL*, p. 127 e ss.
- McMullen J.** (1994), *Contracting Out and Market Testing - the Uncertainty Ends?*, in *ILJ*, p. 230 e ss.
- McMullen J.** (1996), *Atypical Transfers, Atypical Workers and Atypical Employment Structures - A Case for Greater Transparency in Transfer of Employment Issues*, in *ILJ*, p. 286 e ss.
- Minervini A.M.** (1994), *Imprese cooperative e trasferimento d'azienda*, Milano, Giuffrè.
- Pochet P.** (1994), *CJCE: l'apport de l'arrêt Schmidt à la définition du transfert d'une entité économique*, in *DS*, p. 931 e ss.
- Rocella M.** (1997), *La Corte di giustizia e il diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli.
- Romei R.** (1993), *Il rapporto di lavoro nel trasferimento dell'azienda* (Codice civile. Commentario diretto da P. Schlesinger, art. 2112 c.c.), Milano, Giuffrè.
- Romei R.** (1997), *Trasferimento d'azienda e successione in un rapporto d'appalto*, in *RIDL*, II, p. 395 e ss.

**L'« entità economica »  
come oggetto  
del trasferimento  
d'azienda**  
Paolo Pelissero

**Bibliografia**

**Rubenstein M.** (1996), *Highlights: January 1996*, in *IRLR*, p. 1.

**Sasso R.** (1996), *Nozione di trasferimento d'azienda e successione di impresa appaltatrice*, in *MGL*, p. 569 e ss.

**Simitis S.** (1995), *Fine o rinascita del diritto del lavoro. Il caso della Corte di giustizia europea*, in *DLRI*, p. 521 e ss.

**Waquet Ph.** (1995), *L'application par le juge français de la directive communautaire du 14 février 1977*, in *DS*, p. 1007 e ss.

**Weiler J.** (1993), *Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration*, in *Jour. Comm. Mark. Stud.*, p. 417 e ss.

**Weiler J.** (1994), *A Quiet Revolution. The European Court of Justice and Its Interlocutors*, in *Comp. Pol. Stud.*, p. 510 e ss.

**Wendeling-Schröder U.** (1995), *Outsourcing out? Zur aktuellen Debatte um Funktionsnachfolge und Betriebsübergang*, in *AuR*, p. 127 e ss.

---

# Per un Testo Unico in tema di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro

---

Con Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale del 23 luglio 1996 è stata insediata una *Commissione di studio per la predisposizione di un Testo Unico in tema di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro*. Ne hanno fatto parte Marco Biagi e Michele Tiraboschi dell'Università di Modena, Michele Lepore dell'Università « La Sapienza » di Roma, Gaetano Natullo dell'Università di Salerno-Benevento, Luigi Michele Mariani, avvocato del Foro di Milano, Mario Rossi, psicologo del lavoro, Lucio Alberti, Direttore Generale, Direzione Generale Rapporti di Lavoro, Ministero del Lavoro, Giovanna Rocca, Dirigente Divisione VII, Sicurezza e Igiene del Lavoro, e Anna Maria Faventi, Direttore Amministrativo Divisione VII, Sicurezza e Igiene del Lavoro. La Commissione si è avvalsa della collaborazione della Dott.ssa Maria Bianca Oldoni, Funzionaria di Gabinetto, che ha svolto funzioni di segreteria.

Nella seduta del 14 novembre 1997 la Commissione ha terminato i lavori relativamente alla predisposizione della Parte Generale del Testo Unico, inviando al Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, Prof. Tiziano Treu, il risultato della propria attività. La Commissione desidera ringraziare il Ministro per aver concesso di rendere noti i suoi lavori, che vengono ora pubblicati in questa Rivista sotto forma di relazione articolata in tre parti:

I. *Note metodologiche per la predisposizione di un Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori;*

II. *Il sistema sanzionatorio in materia di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro.*

III. *Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori: la normativa di « Parte generale ».*

La Commissione ha elaborato il progetto di Testo Unico ispirandosi ad una logica di sistemazione e razionalizzazione del materiale normativo esistente, limitando al massimo le modifiche alle norme già vigenti, pur non rinunciando nel contempo a procedere a spostamenti di ordine topografico, accorpamenti, innovazioni finalizzate solo a rendere più razionale e meglio utilizzabile il *corpus* normativo esistente. In altri termini si è ritenuto che non sia compito di un Testo Unico quello di introdurre novità di notevole portata nell'attuale disciplina, restando questa prospettiva affidata alla piena sovranità del legislatore nell'esercizio della sua iniziativa in sede più propriamente politica.





# I. Note metodologiche per la predisposizione di un Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori

---

## Sommario

**I. INDICAZIONI DI METODO.** 1. Posizione del problema. 2. Alla ricerca di una logica unitaria della normativa prevenzionistica. 3. Alla ricerca di una semplificazione del quadro legale. 4. Conclusioni. **II. TECNICA LEGISLATIVA.** 1. A quale sistema normativo ispirarsi? 2. La normativa « primaria » e l'ipotesi di lavoro su cui articolare il Testo Unico. 3. La normativa « secondaria »: un processo di delegificazione? 4. Un chiarimento sulla delegificazione. 5. La problematicità di un'opera di delegificazione nella predisposizione di un Testo Unico in presenza di una normativa di recezione delle direttive comunitarie operata attraverso il ricorso ai decreti legislativi.

---

## I. INDICAZIONI DI METODO.

---

### 1. Posizione del problema.

Nella prospettiva della predisposizione di un *Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori* pare opportuno procedere, in primo luogo, da una valutazione dell'esperienza maturata nel corso delle precedenti legislature. Su un terreno tanto complesso e intricato sarebbe infatti velleitario, quanto irragionevole pensare di partire da zero, come se si trattasse di un terreno vergine entro il quale nessuno si è mai addentrato.

Da questo punto di vista il Disegno di Legge n. 2154/1990 (*Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro*) d'iniziativa dei senatori Toth, Lama e altri, sebbene per molti aspetti superato dalla successiva produzione normativa (basti solo pensare al D.Lgs. n. 626/1994), contiene preziose indicazioni di metodo e di contenuto che possono contribuire a fissare alcuni punti di partenza per la formulazione di un Testo Unico.

Senza addentrarsi nel problema (essenzialmente politico e, dunque, non di competenza della Commissione) relativo alla attualità e necessità di un Testo Unico in materia (1), pare a prima vista convincente il rilievo del senatore Smuraglia secondo cui un Testo Unico, per essere valido, « non può e non deve essere soltanto un testo di coordinamento di norme già esistenti, ma deve avere un contenuto profondamente *innovativo* » (Smuraglia C., 1991, p. 1) (2).

---

## note

(1) Ma sul punto, per un autorevole invito rivolto (anche) agli Stati membri a coordinare e accorpate in un testo coerente la legislazione nei vari settori d'intervento della Comunità v. Commissione delle Comunità Europee (1995a), *Osservazioni della Commissione sul Rapporto del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, Bruxelles 29.11.1995, SEC(95) 2121 def., p. 3.

(2) Nota aggiunta alla relazione originale. *Al riguardo si veda ora il Disegno di Legge n. 2389/1997 d'iniziativa del senatore Smuraglia*, Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione di un testo unico delle norme generali di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, nonché per l'emanazione di discipline specifiche per settori particolari e di un regolamento contenente disposizioni d'attuazione e tecniche, *che contiene infatti una delega profondamente innovativa per la predisposizione di un Testo Unico in materia.*

## Note metodologiche

L'obiettivo di controllare e, per quanto possibile, dirigere le tendenze evolutive in atto nei rapporti di produzione — tanto a livello nazionale che sovranazionale — sembra infatti suggerire di andare ben al di là di una mera opera di consolidazione del dato legale vigente. Posta questa fondamentale premessa si deve tuttavia riconoscere, molto realisticamente, l'estrema difficoltà di perseguire un progetto di riforma radicale della disciplina in materia di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro: manca infatti una base normativa per procedere in questa direzione, né è data oggi da vedere la possibilità di realizzare un sufficiente consenso politico che apra la strada ad una ampia delega al Governo. Le stesse deleghe sinora concesse per la predisposizione di un Testo Unico in tema di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro si sono limitate ad accordare al Governo ristretti margini di innovazione rispetto all'obiettivo primario del coordinamento e della razionalizzazione della normativa vigente (cfr. in particolare l'articolo 8 della legge comunitaria 1993, Legge n. 146/1994: « il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, testi unici delle disposizioni dettate in attuazione della delega prevista dall'art. 1, coordinandovi le norme vigenti nelle stesse materie e apportando alle medesime le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento »).

In realtà non si deve sottovalutare l'estrema importanza di un'opera anche solo di razionalizzazione e coordinamento dell'imponente materiale normativo esistente in materia.

Il quadro normativo scaturito in seguito all'approvazione del D.Lgs. n. 626/1994 pare infatti di per sé inadeguato ad assicurare un sufficiente livello di certezza del diritto per i soggetti destinatari, a vario titolo, delle nuove disposizioni (cfr. per tutti Di Maio A., 1995, p. 21). Da più parti è stato rilevato come la disciplina non di rado si sovrappone, senza alcun coordinamento, alla normativa preesistente, tanto è vero che il Legislatore è stato poi costretto a introdurre, mediante un successivo decreto correttivo, rilevanti modifiche ed integrazioni al testo originario del D.Lgs. n. 626/1994 (cfr. il D.Lgs. n. 242/1996). L'innesto della nuova disciplina (ben 98 articoli e 13 allegati) in un corpo normativo decisamente articolato e complesso frutto di un delicato intreccio fra principi costituzionali, disposizioni di carattere generale, provvedimenti legislativi di carattere episodico e ispirati a logiche eterogenee, orientamenti giurisprudenziali, prassi amministrative e discipline di matrice sindacale, è peraltro destinato a essere regolato da una disposizione incolore e di poco ausilio per l'interprete, che lascia sostanzialmente irrisolto il problema del coordinamento con la disciplina preesistente e con esso tutte le perplessità in termini di certezza del diritto che da ciò derivano: l'articolo 98 del D.Lgs. n. 626/1994 si limita infatti a disporre che « restano in vigore, *in quanto non specificatamente modificate dal presente decreto*, le disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro ». Come è stato subito segnalato (Natullo G., 1995, p. 10), “specificatamente” non significa “espressamente”; sarà pertanto compito dell'interprete individuare caso per caso, accanto alle disposizioni cui il legislatore fa espresso rinvio (cfr. Lepore M., 1994, p. 6), tutte le norme anteriori implicitamente superate o sostituite dalla nuova disciplina.

Seppure sicuramente meno ambizioso rispetto ad un intervento di riforma radicale della materia, il progetto di procedere ad un'opera legislativa di consolidazione e razionalizzazione della disciplina preesistente non può dunque essere sottovalutato tanto più che, rispetto agli attuali equilibri politico-istituzionali, pare questo l'unico percorso realisticamente perseguibile per giungere alla predisposizione di un Testo Unico. Affidare l'opera (imprescindibile e, comunque, già di per sé non certo indifferente) di coordinamento e razionalizzazione della normativa preesistente ad un progetto più complessivo e radicale di riforma dell'intera materia potrebbe peraltro prolungare infruttuosamente i lavori della Commissione se non addirittura differire l'intero progetto in attesa della maturazione del sufficiente consenso politico-istituzionale.

In questa direzione, due paiono essere gli obiettivi prioritari nella predisposizione di un Testo Unico:

- 1) fornire chiarezza al dato legale pur nel rispetto della complessità della materia, in modo da garantirne (per quanto possibile) la diretta “accessibilità” agli interessati;
- 2) agevolare la “praticabilità” e l'effettiva “esigibilità” del dato legale, e dunque tenere conto delle molteplici *diversità* che caratterizzano sempre più marcatamente il mercato del lavoro (le diverse tipologie di lavoro, le diversità tra piccola impresa e grande impresa, le diversità tra settori e contesti produttivi, le diversità dovute al particolare contesto geografico e culturale, etc.) (cfr. Tiraboschi M., 1996b).

---

## 2. Alla ricerca di una logica unitaria della normativa prevenzionistica.

---

L'obiettivo della *certezza del diritto* va perseguito, ovviamente, attraverso un'opera di razionalizzazione del quadro legale esistente.

Non si tratta peraltro di individuare semplicemente le norme implicitamente abrogate o incompatibili con l'assetto normativo che si è tentato di delineare attraverso il D.Lgs. n. 626/1994. Se questo è un obiettivo minimo e prioritario, si deve tuttavia riconoscere che la certezza del diritto può essere garantita soltanto attraverso una *attività diretta a fornire organicità e coerenza sistematica all'intero corpo normativo*. Individuate le norme vigenti e le norme da ritenersi implicitamente abrogate, si dovrà poi procedere ad una rilettura delle molteplici ed eterogenee disposizioni in vigore, in modo da poterle *armonizzare in una logica o filosofia unitaria*.

In questa prospettiva una ragionevole indicazione di metodo pare quella contenuta nel punto 1 della circolare del Ministero del Lavoro del 7 agosto 1995, n. 102 (*Prime direttive per l'applicazione del decreto*, in *GU*, 21 agosto 1995, n. 194). Delineando l'impatto del D.Lgs. n. 626/1994 sul quadro legale previgente la circolare opportunamente prospettava una filosofia di fondo attraverso cui rileggere l'intero sistema prevenzionistico: « il decreto legislativo nel suo complesso non comporta che modifiche limitate alla precedente normativa, in quanto è soprattutto mirato ad una diversa impostazione del modo di affrontare le problematiche della sicurezza sul lavoro ».

Il Testo Unico non dovrebbe pertanto individuare nuovi obblighi e nuovi oneri per il sistema produttivo, prima non previsti, ma piuttosto, si ripete, *delineare una logica unitaria che nella normativa esistente ancora non c'è*. In questo senso il Testo Unico potrebbe anche presentare profili di profonda innovazione (non tanto normativa, ma culturale e sistematica) rispetto al quadro legale preesistente.

A questo proposito, e in una prospettiva evolutiva sempre più chiara e ineludibile per il nostro ordinamento, pare evidente che questa logica unitaria non potrà che essere individuata nei principi e nell'impianto di fondo della normativa comunitaria. In questo senso, e tenuto nel debito conto il valore normativo di disposizioni gerarchicamente sovraordinate quali quelle contenute negli articoli 2, 32, 35 e 41 della Costituzione, *come corpo normativo di base attorno a cui elaborare un testo unico, pare ragionevole valorizzare l'impianto complessivo del 626/1994 (e successive modifiche/integrazioni), che alle logiche ed ai principi della disciplina comunitaria è ispirato*.

Questa ipotesi potrebbe peraltro agevolare anche:

- 1) la soluzione del problema di come rendere compatibile il Testo Unico con un assetto normativo destinato a continui aggiornamenti e specificazioni proprio alla luce delle indicazioni provenienti dal Legislatore comunitario;
- 2) la soluzione del problema dell'esatta trasposizione delle normative comunitarie, in modo da arginare i casi di c.d. "sovrarecezione" delle direttive con l'introduzione di oneri e costi non richiesti dal legislatore comunitario, che contribuiscono a distorcere la concorrenza e aumentare l'insofferenza del mondo imprenditoriale verso l'intervento del Legislatore in questo delicato settore (cfr. Tiraboschi M., 1996a, pp. 15-34).

---

## 3. Alla ricerca di una semplificazione del quadro legale.

---

Una razionalizzazione del dato legale vigente, ispirata ad una *logica unitaria*, potrebbe contribuire anche al conseguimento del secondo obiettivo: quello cioè di agevolare *"accessibilità" ed "esigibilità" delle norme prevenzionistiche*.

Un importante punto di riferimento, in questa prospettiva, è costituito dalla *Risoluzione del Consiglio dell'8 luglio 1996 sulla semplificazione legislativa e amministrativa nel settore del mercato interno*. Considerando l'impatto del processo di « legificazione » sul mercato interno, sui livelli occupazionali e in particolare sulle condizioni di sostegno e sviluppo della piccola e media impresa, la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea ha autorevolmente rimarcato *l'esigenza specifica di semplificare la normativa esistente* (cfr. anche Commissione, 1995a; Commissione, 1995b). Come per la normativa comunitaria, infatti, anche una normativa nazionale troppo complessa e disarticolata ostacola il corretto funzionamento del mercato interno; agevola (soprattutto in materia di norme del lavoro) una fuga nel sommerso, nell'atipico e nello pseudo-lavoro autonomo; penalizza le piccole e medie

## Note metodologiche

imprese, etc. (cfr. al riguardo, la Proposta n. 12 del Rapporto Molitor, 1995, condivisa dalla Commissione 1995a, p. 6).

In questa direzione deve essere rigorosamente rispettato il *principio di proporzionalità*: l'intervento del Legislatore non deve andare al di là di quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi stabiliti in sede nazionale, internazionale (si pensi alle numerose, quanto poco conosciute, convenzioni OIL) e comunitaria.

Parafrasando la Risoluzione (6° "considerando") occorre *rendere più accessibile e comprensibile la normativa prevenzionistica agli operatori economici, ai lavoratori, alle pubbliche amministrazioni, agli organi di vigilanza, nonché garantire una migliore coerenza dei diversi testi che si sono stratificati nel corso del tempo e una loro migliore leggibilità*. Da questo punto di vista pare opportuno procedere, in primo luogo, ad una *semplificazione linguistica* e ad un'opera di *armonizzazione terminologica* tra le varie normative.

Senza pensare di poter ipersemplicificare norme complesse e di indiscutibile rilievo tecnico, con il rischio peraltro di abbassare i livelli di sicurezza raggiunti sul piano legale attraverso una semplicistica opera di deregolamentazione e/o delegificazione, occorre tuttavia *snellire e rendere meno gravoso un impianto normativo farraginoso, oscuro e sempre più spesso contraddittorio*.

In particolare, *occorre collegare la norma astratta di legge con la concretezza dei problemi pratici che emergono quotidianamente nelle diverse realtà applicative*. Compito questo che impone probabilmente di ripensare l'intero impianto normativo *anche* alla luce delle diversità settoriali, produttive, contrattuali (cioè relativamente alle diverse tipologie di lavoro) e forse anche territoriali che caratterizzano sempre più pesantemente il nostro Paese (magari collegando determinate strategie previste su base locale, come per esempio gli incentivi fiscali e contributivi delineati con riferimento all'esperienza dei contratti di riallineamento, dei patti locali e dei contratti d'area, al rispetto delle norme fondamentali in materia di ambiente di lavoro, etc.).

L'opera di razionalizzazione non può insomma risolversi in un più o meno puntuale esercizio di semplice concettualizzazione e di astratta sistematica classificatoria. Questo contribuirebbe pesantemente ad incrementare quella diffusa sensazione di disagio, se non addirittura di completa indifferenza, verso l'elaborazione normativa in materia di salute e sicurezza (si pensi alle estese aree del lavoro più o meno irregolare, sommerso e atipico; agli pseudo-appalti e al decentramento fittizio, alla esternalizzazione dei "rischi" collegati a certe pratiche di esternalizzazione del "lavoro", etc.).

Non si deve infatti dimenticare, al riguardo, che vasti settori dell'imprenditoria italiana si ritengono « esenti per diritto divino dalla normativa prevenzionistica, mentre altri non sanno neppure dell'esistenza di normative che li riguardano direttamente » (così, per tutti: Volturo E., 1992, p. 84).

Al di là delle note prassi fraudolente, una parte di questo atteggiamento è sicuramente imputabile all'estrema incertezza normativa, alla difficile praticabilità di determinate discipline e complessivamente all'oscurità del quadro legale. Prova ne siano il clamore e le polemiche con cui è stato accolto il D.Lgs. n. 626/1994, che, in realtà, più che introdurre nuovi e penetranti vincoli normativi sembra invece procedere ad una puntuale specificazione dell'obbligazione di sicurezza così come sostanzialmente già acquisita al "diritto vivente" attraverso una robusta ed incisiva elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

L'obiettivo è dunque quello di *rendere accessibile alle imprese, ai lavoratori e alle loro rappresentanze la normativa in materia di salute e sicurezza e di alleggerire gli oneri amministrativi e di altro tipo causati dalla legislazione ovvero dalla "sovrarecezione" del dato comunitario*, pur nel rispetto degli elevati standard di tutela richiesti dalla Costituzione, dalla normativa interna e da quella comunitaria (3). Questo contribuirebbe anche a rendere meno onerosa e, soprattutto, meno impermeabile ai tentativi di frode la disciplina di legge

## note

(3) Secondo la Proposta n. 6 del Rapporto Molitor (*Rapport du groupe d'experts indépendants de simplification législative et administrative*, Bruxelles, 21.6.1995, Com(95) 288 final/2), condivisa dalla Commissione dell'Unione Europea (Commissione delle Comunità Europee, 1995a, cit. p. 5) un testo di legge dovrebbe rispondere ai seguenti criteri:

- le relative disposizioni sono comprensibili?
- le relative disposizioni sono di ausilio agli utilizzatori?
- gli obiettivi perseguiti dalle disposizioni sono formulati senza alcuna ambiguità?
- la portata delle disposizioni deve essere vasta nella misura prevista?
- i tempi previsti per conformarsi alle disposizioni sono realistici e consentono agli operatori economici di adeguarsi?

(nello stesso senso, con riferimento al processo di codificazione e semplificazione del diritto comunitario, cfr. Commissione, 1995b, p. 3).

Questa prospettiva impone anche di cercare soluzioni se non alternative, comunque di sostegno o supporto alla legislazione:

- *valorizzazione delle fonti di rango secondario;*
- *rinvio alla contrattazione collettiva;*
- *possibile delegificazione della materia;*
- *decentramento di alcune competenze o funzioni a livello regionale o locale, etc.*

Sempre in questa direzione, una volta abbozzato un primo corpo normativo, pare poi opportuno procedere ad una sua discussione con i soggetti destinatari della disciplina ed in particolare con le associazioni e/o gli organismi che vi abbiano interesse (consultazione degli operatori economici dei gruppi di rappresentanza).

Note metodologiche

---

#### 4. Conclusioni.

---

Da quanto rilevato, e come autorevolmente suggerito dagli studi condotti a livello comunitario sull'ipertrofia normativa e sull'obiettivo di migliorare l'accessibilità dei testi legislativi comunitari (Commissione, 1995b, p. 17, Allegato 1; Commissione, 1995a; Rapporto Molitor, 1995), nella formulazione del Testo Unico si dovrebbe operare (in progressione) su tre distinti livelli:

- *consolidazione*: collazione di quanto è attualmente frammentato in una molteplicità di fonti normative (questa attività informativa di raccolta e catalogazione sistematica del materiale di riferimento garantisce una migliore accessibilità ai testi e costituisce un adeguato punto di partenza per la codificazione);
- *codificazione*: razionalizzazione della normativa vigente attraverso un'opera di armonizzazione in un'ottica unitaria e individuazione delle norme implicitamente abrogate (attività di chiarificazione che consente di individuare i punti contraddittori, oscuri, eccessivamente onerosi e costituisce dunque un adeguato punto di partenza per un'opera di rifusione);
- *rifusione*: adozione, in occasione di modifiche o chiarimenti apportati al quadro vigente, di un atto giuridico nuovo che, integrando queste modifiche, abroga l'atto di base (tale attività è possibile in funzione dei margini di operatività ammessi dalla delega legislativa: la formula tradizionale contenuta nelle deleghe precedenti consente di introdurre *modificazioni e integrazioni quando si presentino come opportune per procedere coerentemente nell'opera di consolidazione e codificazione*).

---

## II. TECNICA LEGISLATIVA.

---

### 1. A quale sistema normativo ispirarsi?

---

Relativamente al problema della tecnica normativa da adottare nella predisposizione di un Testo Unico in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro paiono ancora una volta convincenti i risultati raggiunti dai precedenti gruppi di studio in materia: « il sistema normativo cui attenersi nella formulazione di un Testo Unico è quello di un complesso di norme *primarie*, generali e di indirizzo (...). In questo contesto, debbono peraltro inserirsi anche alcune disposizioni di tecnica normativa, che conferiscano forza giuridica alla disciplina più specifica, da adottarsi in forme meno rigide e più facilmente aggiornabili rispetto alla legge. L'ipotesi di una normativa "secondaria" da adottare in forma regolamentare ma con espresso richiamo nel Testo Unico, sembra la più idonea a conferire, da un lato, stabilità e organicità ad una serie di principi di fondo e, dall'altro, a definire una disciplina specifica penetrante, ma facilmente e rapidamente aggiornabile » (così: Smuraglia C., 1991, p. 4) in funzione del progresso tecnologico, della evoluzione delle conoscenze e della corrispondente evoluzione del quadro legale nazionale e comunitario. Già nel 1984 la Sottocommissione "Cassese" costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri delineava la necessità di introdurre in materia di sicurezza e igiene del lavoro un *meccanismo permanente di aggiornamento delle norme tecnologiche — articolate per*

---

— quali procedure sono state predisposte per assicurarne l'effettiva applicazione e per valutarne l'efficacia ed i costi?

note

## Note metodologiche

*settori produttivi* — basato su un sistema di norme primarie di principio (le proposte della Commissione sono in *Foro It.*, 1986, V, c. 113).

Lo strumento principale per il riordino della normativa vigente veniva individuato da questa Commissione in un delega legislativa che stabilisse quanto dovesse rimanere nella legislazione primaria e quanto dovesse essere invece declassato a disciplina secondaria di regolamento o di atto amministrativo generale. Tale delega avrebbe dovuto trovare attuazione nella « redazione di testi unici a carattere *innovativo* e di coordinamento delle norme in modo da sistemare in corpi normativi organici la (residua) legislazione primaria ». Compito del Testo Unico sarebbe stato triplice: « delegificare una parte delle norme, coordinare quelle rimaste a livello primario ed eliminare le eventuali antinomie, risolvendone i contrasti ».

Successivamente l'ISPESL aveva poi elaborato uno studio tecnico, redatto sotto forma di codice della prevenzione, che individuava solo i principi e i requisiti essenziali di sicurezza rinviando ai regolamenti amministrativi o, nei casi di mezzi tecnici, alle norme armonizzate emanate dal Comitato Europeo di normalizzazione e dal Comitato Europeo di normalizzazione elettrotecnica il compito di definire i mezzi di prevenzione da adottare e le soluzioni tecniche rispondenti all'evoluzione delle conoscenze in materia. A questo modello si è ispirato il Disegno di Legge n. 2154/1990, d'iniziativa dei senatori Toth, Lama e altri, per la predisposizione di un Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro (cfr. *supra*, Indicazioni di metodo, paragrafo 1).

---

## 2. La normativa « primaria » e l'ipotesi di lavoro su cui articolare il Testo Unico.

---

La Commissione ritiene che il Testo Unico dovrà disciplinare la tutela della salute e della sicurezza negli *ambienti di lavoro* e che dovrà modellarsi per quanto possibile sulla struttura del D.Lgs. n. 626/1994 in modo da garantire continuità e stabilità nella evoluzione della normativa in materia. (Non pare invece opportuno procedere, in questa fase dei lavori, alla predisposizione di un Testo Unico che, accanto agli ambienti di lavoro, si concentri anche sugli *ambienti di vita*. La Commissione riconosce tuttavia l'importanza anche di questo secondo aspetto, che viene tuttavia al momento accantonato per non appesantire i lavori della Commissione stessa).

In particolare il Testo Unico dovrà prevedere una *parte generale* e una *parte speciale*.

A tale proposito la Commissione ha elaborato una ipotesi di parte generale, articolata secondo lo schema qui di seguito riportato e sul quale dovranno essere concentrati gli sforzi del gruppo di lavoro:

### **Titolo I - Disposizioni generali**

*Capo I - Campo di applicazione*

*Capo II - Misure generali di tutela*

*Capo III - Obblighi generali*

*Capo IV - Servizio di prevenzione e protezione*

*Capo V - Sorveglianza sanitaria*

*Capo VI - Prevenzione incendi, evacuazione dei lavoratori, Pronto soccorso*

*Capo VII - Informazione e formazione*

*Capo VIII - Gruppi di lavoratori soggetti a particolare tutela (minori, disabili, lavoratrici madri, prestatori di lavoro temporaneo nei casi di lavorazioni particolarmente pericolose o che richiedono una sorveglianza medica speciale)*

*Capo IX - Consultazione e partecipazione dei lavoratori*

La Commissione ha poi elaborato una ipotesi di parte speciale, articolata secondo lo schema qui di seguito riportato, la cui redazione dovrà essere affidata a gruppi di esperti sotto il coordinamento e la direzione della Commissione stessa (4):

### **Titolo II - Luoghi di lavoro**

## note

---

(4) Analoga prospettiva dovrà peraltro essere seguita nella redazione del Capo VIII, *Gruppi di lavoratori soggetti a particolare tutela (minori, disabili, lavoratrici madri, prestatori di lavoro temporaneo nei casi di lavorazioni particolarmente pericolose o che richiedono una sorveglianza medica speciale)*, del Titolo I, per la quale è indispensabile la presenza di gruppi di esperti.

**Titolo III - Mezzi tecnici**

Note metodologiche

*Capo I - Disposizioni generali**Capo II - Disposizioni particolari concernenti l'uso, la manutenzione, il montaggio, lo smontaggio e l'installazione***Titolo IV - Ascensori, montacarichi e piattaforme elevatrici per disabili in servizio privato***Capo I - Disposizioni generali**Capo II - Disposizioni concernenti l'impianto e l'esercizio***Titolo V - Impianti elettrici****Titolo VI - Apparecchi a pressione****Titolo VII - Dispositivi di protezione individuale****Titolo VIII - Segnaletica di sicurezza****Titolo IX - Agenti sostanze e preparati pericolosi o nocivi****Titolo X - Movimentazione manuale dei carichi****Titolo XI - Videoterminali****Titolo XII - Cantieri temporanei o mobili****Titolo XIII - Industrie estrattive****Titolo XIV - Radioprotezione****Titolo XV - Industria cinematografica e della televisione****Titolo XVI - Impianti telefonici****Titolo XVII - Trasporti****Titolo XVIII - Attività marittima e lavoro portuale****Titolo XIX - Attività della pubblica amministrazione**

Data l'estrema complessità della materia, una particolare attenzione dovrà infine essere dedicata sia alla definizione dell'apparato sanzionatorio sia alla definizione delle disposizioni finali e transitorie che chiariscano soprattutto quali norme sono da ritenersi definitivamente abrogate:

**Titolo XX - Sanzioni****Titolo XXI - Disposizioni finali (norme abrogate) e transitorie****3. La normativa « secondaria »: un processo di delegificazione?**

La predisposizione di un corpo di « norme primarie », generali e di indirizzo, quantunque si faccia preferire ad altre soluzioni per i motivi sopra indicati (cfr. il §. 1), pone tuttavia delicati problemi soprattutto di legittimità costituzionale e rispetto della gerarchia delle fonti con riferimento alla tecnica normativa da adottare per conferire forza giuridica alla disciplina "secondaria".

In questa prospettiva, la principale questione da risolvere è quella di valutare se la suddivisione tra norme primarie e norme secondarie dia o meno luogo ad un processo di cosiddetta delegificazione.

Sul piano operativo si tratta di risolvere delicati problemi. Se si propende per la tesi della delegificazione occorre stabilire:

- quali norme sono delegificabili?
- è possibile delegificare decreti legislativi che recepiscono direttive CEE?
- quali spazi sono (eventualmente) aperti per il rinvio alla contrattazione collettiva?

In ogni caso, anche se si respinge l'idea che una siffatta ripartizione della materia dia luogo ad un processo di delegificazione (cfr. in questo senso: Smuraglia C., 1991, p. 4), si tratta di *determinare con quale strumento tecnico procedere alla individuazione della normativa secondaria* (con leggi delegate? con regolamenti amministrativi? con regolamenti delegati? con decreti ministeriali? o con altro ancora?) e di *predisporre un meccanismo idoneo a rendere stabile nel tempo (e dunque non solo temporaneo) un dato equilibrio o rapporto tra fonte legislativa e fonte « secondaria »* (cfr. Demuro G., 1996, pp. 49-50).

**4. Un chiarimento sulla delegificazione.**

Per risolvere questa serie di problemi pare opportuno soffermarsi sinteticamente sul concetto di « delegificazione » (in dottrina: Tarli Barbieri G., 1996; Demuro G., 1995; Italia V., 1992; Barbera A., 1988).



## Note metodologiche

Nella dottrina pubblicistica la delegificazione è definita come un metodo di produzione delle regole giuridiche che si realizza quando la disciplina di una determinata materia non viene più affidata alle legge, ma viene degradata e svolta da una fonte subordinata e cioè di rango secondario (regolamenti, statuti, contratti collettivi, etc.). In altri termini, la delegificazione comporta il trasferimento della competenza normativa o del suo esercizio su materie determinate dalla sede legislativa statale ad altra sede normativa.

Tutte le leggi sono in linea di principio delegificabili. Esistono tuttavia due penetranti limiti di carattere generale:

- 1) *il processo di delegificazione non può in primo luogo alterare la gerarchia delle fonti;*
- 2) *deve essere rispettata, in secondo luogo, la riserva di legge, di modo che il processo di delegificazione non può realizzarsi per le materie coperte da una riserva assoluta.*

Il primo di questi due punti ha conseguenze dirette e rilevanti con riferimento al nostro lavoro. L'idea di suddividere la materia in norme di carattere primario ed in norme di carattere secondario pone infatti il problema della ammissibilità della delegificazione di decreti legislativi di attuazione di direttive CEE.

Secondo la dottrina costituzionalistica che si è occupata del problema (Italia V., 1992, pp. 14-15), una successiva legge ordinaria non può delegificare un decreto legislativo di recepimento di direttive o regolamenti CEE: « quanto è stato già trasposto attraverso decreti legislativi » si rileva « non può essere degradato da una fonte inferiore, perché si ridurrebbe l'efficacia di tali decreti di attuazione, che sarebbero sovrastati, e, nel caso, abrogati, da successive e contrarie disposizioni regolamentari e statutarie. Né appare possibile che, con disposizione generale, si delegifichi tutto il meccanismo di recepimento delle direttive CEE; infatti, le direttive (future) non potrebbero essere recepite sempre a livello secondario, senza alcuna forza innovatrice o abrogatrice rispetto a leggi ordinarie future » (Italia V., 1992, p. 14) (5). Questa dottrina (Italia V., 1992, p. 15) non manca peraltro di rilevare come tale limite contribuisca a paralizzare enormemente il processo di delegificazione proprio laddove pare più necessario: « i decreti legislativi di recepimento delle direttive CEE hanno la caratteristica di essere delle disposizioni di dettaglio, e presentano tutti gli aspetti negativi di quelle leggi, rispetto alle quali è proprio sorta l'esigenza della delegificazione ».

---

**5. La problematicità di un'opera di delegificazione nella predisposizione di un Testo Unico in presenza di una normativa di recezione delle direttive comunitarie operata attraverso il ricorso ai decreti legislativi.**

---

Se così stanno le cose pare quantomeno problematica la delegificazione della normativa di dettaglio. Con l'emanazione del D.Lgs. n. 626/1994 pare infatti quantomeno problematico procedere con un meccanismo di delegificazione analogo a quello prospettato nel più volte citato Disegno di Legge n. 2154/1990.

Facendo proprie le indicazioni contenute in un progetto di codificazione dell'ISPESL (1988), in questo disegno di legge il raccordo tra il rigido modello di prevenzione scaturito dalla Legge n. 51/1955 e l'idea di un corpo normativo strutturato su norme primarie e di principio veniva infatti realizzato con largo ricorso alla tecnica della *delegificazione*, « considerando provvisoriamente atti regolamentari le misure preventionali e gli accorgimenti tecnici già contenuti nelle disposizioni vigenti, in modo da consentire la creazione graduale del nuovo modello regolamentare di pari passo con il recepimento delle direttive emanate dalla CEE o con l'adozione, mediante strumenti amministrativi, di regole tecniche attuative dei principi, limitate ai casi non rientranti nel campo di intervento comunitario » (6).

La questione di legittimità costituzionale potrebbe forse essere superata (*ma sul punto la Commissione rinvia ad una fase successiva dei lavori per le opportune verifiche*) se si ritenesse che l'ipotesi di una normativa « secondaria » da adottare in forma regolamentare

## note

---

(5) I dubbi di legittimità costituzionale del processo di delegificazione nella nostra materia non si fermano comunque qui. Secondo parte della dottrina costituzionalistica, per evitare un contrasto con gli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione occorrerebbe addirittura procedere ad una risistemazione del nostro assetto costituzionale (Martines T., 1987, pp. 908-909; Silvestri G., 1987, p. 154. Per una esposizione delle critiche a questa impostazione cfr. Demuro G., 1995, pp. 70-73).

(6) Il Titolo IX del disegno di legge conteneva, in particolare, norme finali e transitorie per l'attivazione del processo di delegificazione attraverso un'apposita regolamentazione amministrativa, regolamenti speciali di attuazione di particolari settori, regolamenti di attuazione delle direttive CEE, decreti di definizione e aggiornamento dei valori limite, regole tecniche applicative, etc..

(ma con espresso richiamo nel Testo Unico) non darebbe luogo ad un processo di vera e propria delegificazione.

In dottrina (Smuraglia, 1991, p. 4) si è in effetti sostenuto che tale normativa di dettaglio sarebbe da ritenersi « fonte secondaria soltanto in senso genetico », ma non dal punto di vista sostanziale: « le norme regolamentari avrebbero infatti forza normativa proprio in virtù della legge delegante ».

Si tratta di una soluzione che non è certo pacifica, né priva di perplessità dal punto di vista della legittimità costituzionale. Allo stato pare comunque l'unica soluzione ipotizzabile se si intende realizzare una chiara ripartizione tra norme generali e norme di dettaglio.

La dottrina costituzionalista sembra infatti ammettere la possibilità che, ove non esista una riserva di legge, la fonte legislativa possa liberamente decidere se disciplinare direttamente una determinata materia ovvero limitarsi ad indicare quale fonte secondaria sia abilitata a farlo. In questo caso *la legge ordinaria fungerebbe da « fonte istitutiva della fonte secondaria competente »* (Zagrebel'sky G., 1990, p. 212). L'eventuale abrogazione delle fonti vigenti, in questa prospettiva, non deriverebbe dalle norme regolamentari che disciplinerebbero per il futuro la materia, ma dalla stessa disposizione di legge che conferisce il potere regolamentare al Governo (c.d. *abrogazione differita*: cfr. Demuro G., 1995, pp. 78-79).

Altra dottrina costituzionalista riconosce che si tratta di un mero espediente (Sorrentino F., 1994, p. 177), in quanto l'effetto che si realizza è quello di un'innegabile perdita di efficacia della legge per opera del regolamento delegato. Per questo motivo è portata a riconoscerne la validità soltanto in casi eccezionali, e cioè *soltanto laddove la legge di conferimento del potere regolamentare limiti la discrezionalità dell'Esecutivo, indicando espressamente le disposizioni legislative derogabili o modificabili, nonché i presupposti oggettivi dell'intervento dell'Esecutivo* (Demuro G., 1995, p. 79; Paladin, non vidi, cit. da Smuraglia, 1991, p. 4). In ogni caso non pare che questa normativa ordinaria di rinvio al regolamento delegato possa "riservare" all'Esecutivo una potestà regolamentare permanente sulla materia oggetto del rinvio.

Con riferimento alla questione della suddivisione della normativa tra parte generale e parte speciale, la Commissione ritiene in ogni caso praticabile (*fatti salvi ulteriori approfondimenti, da rinviare comunque ad una fase più avanzata dei lavori*) l'ipotesi di inserimento nel Testo Unico di una norma analoga a quella prevista dall'articolo 28 del D.Lgs. n. 626/1994, tale da consentire un costante inserimento nel corpo normativo degli adeguamenti tecnici, tecnologici o scientifici. Tuttavia, diversamente da quanto previsto in quest'ultima norma, la Commissione ritiene di adottare lo strumento del Decreto del Presidente della Repubblica in luogo del Decreto Ministeriale quale fonte normativa più idonea. Questa soluzione è del resto confortata dall'articolo 8 della legge comunitaria per il 1993 (Legge n. 143/1994) e dall'articolo 145 del più volte richiamato Disegno di Legge n. 2154/1990, che consentono di disporre, ai sensi dall'articolo 17 della Legge n. 400/1988, la delegificazione delle materie oggetto di discipline comunitarie, escluse quelle di competenza regionale.

Il Testo Unico dovrà dunque essere approvato secondo le procedure delineate nell'articolo 14 della Legge n. 400/1988.

Roma, settembre 1996.

Note metodologiche

**Barbera A.** (1988), *Appunti sulla delegificazione*, in *PD*, p. 417 e ss.

Commissione Cassese (1986), *Relazione della Commissione per la delegificazione*, in *FI*, V, c. 113.

Commissione delle Comunità Europee (1995a), *Osservazioni della Commissione sul Rapporto del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, Bruxelles, 29.11.1995. SEC(95)2121 def.

Commissione delle Comunità Europee (1995b), *Legiferare meglio*. Rapporto della Commissione del Consiglio Europeo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sulla semplificazione e la codificazione, CSE, 1995, 580.

**Demuro G.** (1995), *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino.

**Di Maio A.** (1995), *L'obiettivo "sicurezza" richiede certezza*, in *IS*, p. 19 e ss.

**Italia V.** (1992), *La delegificazione*, Giuffrè, Milano.

**Lepore M.** (1994), *La rivoluzione copernicana della sicurezza del lavoro*, in *LI*, n. 22, p. 5 e ss.

**Martines T.** (1987), *Delegificazione e fonti del diritto*, in Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffian Giuffrè, Milano.

**Natullo G.** (1995), *Sicurezza del lavoro: vecchi problemi e nuove soluzioni*, in *LI*, n. 1, 9 e ss.

## Bibliografia

**Note metodologiche****Bibliografia**

Rapporto Molitor (1995), *Rapport du groupe d'experts indépendants de simplification législative et administrative*, Bruxelles, 21.6.1995, Com(95) 288 final/2.

**Silvestri G.** (1987) *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *PD*, p. 154 e ss.

**Sorrentino F.** (1994), *Le fonti del diritto*, in Amato, Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, p. 117 e ss.

**Smuraglia C.** (1991) *Il testo unico d'igiene e sicurezza del lavoro*, 17 giugno 1991.

**Tarli Barbieri G.** (1996) *Le delegificazioni (1989-1995)*, Giappichelli, Torino.

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

**Tiraboschi M.** (1996b) *Lavoro atipico e ambiente di lavoro: la trasposizione in Italia della Direttiva n. 91/383/Cee*, in *q. Rivista*, p. 51 e ss.

**Volturo E.** (1992) *Il ruolo degli esperti di sicurezza e di igiene del lavoro*, in *Asap Notizie*, supplemento, p. 83 e ss.

**Zagrebelsky G.** (1990), *Manuale di diritto costituzionale*, I, UTET, Torino.

## II. Il sistema sanzionatorio in materia di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro

---

### Sommario

**1. Premessa. 2.** La sanzione amministrativa come alternativa alla pena. La depenalizzazione. **3.** La sanzione penale. **4.** La Legge delega 6 dicembre 1993 n. 499. *Postilla.* Il codice penale francese e la responsabilità delle persone giuridiche: riflessioni e spunti per una nuova disciplina normativa.

---

#### 1. Premessa.

---

Il nostro ordinamento giuridico in materia di lavoro è stato caratterizzato da un fenomeno inflattivo penalistico, caratterizzato da una accentuata ipertrofia della tutela del lavoratore, che ha prodotto una grande mole di norme sanzionatorie.

In tema di legislazione del lavoro è stato ricordato che « nel nostro ordinamento esistono 143 fattispecie per le quali 46 leggi prevedono la sanzione penale » (cfr. Magistratura Democratica, 1991).

Come, infatti, si rileva anche dai decreti presidenziali del 1955 e 1956, sono state introdotte sanzioni severe in relazione a violazioni di modesto significato lesivo, mentre, sono state previste fattispecie qualificate da una rilevante valenza offensiva con un trattamento punitivo lieve.

In diversi casi la previsione sanzionatoria, vista sotto il profilo del rapporto di congruità, tra la gravità dell'illecito e la misura edittale della pena, è pervenuta a conclusioni aberranti e paradossali.

È significativa, in proposito, la incongruenza delle sanzioni previste dall'art. 16 lett. c) del D.P.R. 164/1956 e dall'art. 24, 1° comma, stesso decreto, segnalato come esempio dal Dantoni (si veda Dantoni, 1994, p. 175).

Infatti, mentre il datore di lavoro che nella costruzione di un edificio di qualunque dimensione ed altezza non adotti alcun ponteggio, in violazione dell'art. 16 e 77 del D.P.R. 164/1956, è punito con la sola ammenda da lire 150.000 a lire 500.000; nel caso in cui egli abbia adottato tutti i ponteggi e le opere provvisorie previste dalle disposizioni vigenti, ma incorra in una violazione di scarso significato offensivo (ad es. l'uso di una tavola fermapiè alta 18 cm. anziché 20 cm., come prescritto dall'art. 24 1° comma D.P.R. 164/1956) è soggetto alla pena alternativa della ammenda da lire 1.000.000 a lire 1.500.000 o all'arresto sino a tre mesi a norma dell'art. 77 lett. a).

Il citato fenomeno inflattivo ha dato corso ad una eccessiva proliferazione di ipotesi sanzionatorie rispetto a illeciti di modesta rilevanza criminale (c.d. "reati bagatellari"), privo di quei connotati di gravità, pericolosità ed offensività che non giustificavano la loro qualificazione penale.

Questo iter legislativo ha provocato un appesantimento dell'apparato giudiziario, con un carico processuale esorbitante, a causa dei numerosi procedimenti penali di scarsa rilevanza sociale.

**Il sistema sanzionatorio** Tutto ciò ha determinato due conseguenze:

- la sfiducia nella forza deterrente della sanzione penale, visto che la risposta dell'autorità giudiziaria, nella maggior parte dei casi, è sempre più tardiva, tanto da condurre alla improcedibilità dell'azione penale per prescrizione;
- l'incertezza del diritto, per la oggettiva difficoltà del destinatario della normativa di prevenzione, di avere sufficiente conoscenza del dato normativo.

Questo fenomeno inflattivo, fonte di una proliferazione legislativa penale, ha reso sempre più arduo l'accesso all'ordinamento giuridico. Come è noto, un sistema normativo non organico, disomogeneo, caratterizzato dalla proliferazione di fattispecie incriminatrici, che rende difficoltosa l'interpretazione della norma, fa sorgere il pericolo di intaccare il principio *ignorantia legis non excusat*, per la pratica impossibilità, per i destinatari delle leggi, di conoscere i precetti. Infatti, secondo la più recente e autorevole dottrina (Fiandaca, nota a sentenza Corte Cost. n. 364/1988, 1988, p. 1385 e ss.) l'effettiva possibilità di conoscere la legge penale costituisce uno dei requisiti della imputazione soggettiva. Proprio tale tesi, del resto, ha portato la Corte Costituzionale a temperare il principio succitato, con la nota sentenza nr. 364/1988, con la quale l'art. 5 c.p.p. è stato dichiarato parzialmente illegittimo nella parte in cui non scusa l'ignoranza "inevitabile" della legge penale.

Dal fenomeno di abuso di leggi penali accessorie sorge anche un altro pericolo, quello della *sfiducia nelle capacità deterrenti* della sanzione penale, sanzione inflazionata perché utilizzata come risposta ad *ogni* illecito, anche minimo (cd. reati "bagatellari").

Tutto ciò contribuisce a creare un apparato imponente, farraginoso, sostanzialmente innocuo. È chiaro infatti che solo ove si considerino penalmente rilevanti l'inosservanza di valori-limite e l'offesa di beni giuridici meritevoli di particolare tutela, allora sì che la risposta, penale, dell'ordinamento potrà, in questi casi, essere pronta, effettiva e, quindi, credibile per i destinatari dei precetti (Dantoni, 1994, p. 403).

Ragioni di certezza del diritto, di uniformità di trattamento, di utilità pratica e di efficacia dei precetti, oltre che motivi di carattere sistematico generale e di riduzione del fenomeno di proliferazione dei reati di pericolo a contenuto sempre più generico e indeterminato, impongono di utilizzare la sanzione penale davvero come *extrema ratio*.

Un ordinamento caratterizzato da una eccessiva repressione conduce inevitabilmente ad una risposta tardiva da parte dell'Autorità giudiziaria, con il *rischio* che gli illeciti *si prescrivano* e rimangano quindi impuniti.

Una razionalizzazione del sistema sanzionatorio è imposta anche dal rispetto dell'art. 3 Cost., al fine di evitare trattamenti irragionevolmente differenziati e discriminatori.

A partire da tali considerazioni, di critica all'uso non razionale della sanzione penale, si assiste, già dai primi anni '30, ad una spinta verso una svolta radicale tesa a ripristinare i confini del "penale" nei limiti del fisiologico, assegnando al "depenalizzato" gli illeciti meno gravi (Manzini, 1933, p. 108 e ss.).

Il movimento di depenalizzazione, sorto appunto da una critica alla sanzione penale, ha aperto il dibattito su quali siano gli strumenti, alternativi alla pena, in grado di semplificare e sveltire la reazione dell'ordinamento all'illecito. Tali strumenti dovranno, allo stesso tempo, avere, pur sempre, rigide caratteristiche *garantistiche*, efficacia *deterrente*, *effettività*, ossia certezza della loro irrogazione in concreto, essere *a basso costo sociale ed umano e di pronta irrogazione*, proprio per arginare il rischio della prescrizione. Già Beccaria affermava che « perché ogni pena non sia una violenza di uno o di molti contro un privato cittadino » essa « dev'essere essenzialmente pubblica, pronta, necessaria, la minima delle possibili nelle date circostanze, proporzionata ai delitti, dettata dalle leggi » (Beccaria, 1764).

È da condividere l'opinione del Dantoni (Dantoni, cit., p. 403) il quale ritiene che il legislatore debba fornire « una risposta giustamente severa, ma contenuta entro limiti di plausibilità », attraverso uno sforzo di adeguamento della pena al disvalore attuale delle coscienze sociali, rispetto alle varie tipologie di comportamenti devianti, evitando che per condotte microlesive vengano previste sanzioni esagerate che possano provocare reazioni di rigetto.

---

## 2. La sanzione amministrativa come alternativa alla pena. La depenalizzazione.

---

Nella prospettiva di relegare la sanzione penale ad un ruolo residuale, occorre avviare un processo selettivo all'interno del *corpus* normativo, al fine di collocare la singola fattispecie a seconda della rilevanza del bene tutelato e delle particolari modalità di aggressione al bene

stesso. Inoltre, quello che deve tenersi in conto, è che, nella materia della sicurezza e dell'igiene del lavoro, lo scopo primario deve essere quello di prevenire la situazione di pericolo, per evitare il suo degenerarsi in danno, e, solo in ultima analisi, punire. L'interesse dello Stato è evitare in ogni modo che si creino e persistano situazioni pericolose per la sicurezza e la salute dei lavoratori. Ciò sembra potersi soddisfare in maniera più efficace con nuovi strumenti, che non si concretino nella formulazione di norme incriminatrici costruite con la struttura di reati di pericolo, a contenuto indeterminato e generico, in spregio al principio di tassatività della norma penale.

Uno di questi strumenti è stato individuato nella sanzione amministrativa: si tratta di trasformare la violazione in illecito amministrativo.

In Italia i due provvedimenti generali, e non settoriali, in materia di depenalizzazione sono la l. 24 dicembre 1975 n. 706 (« *Sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda* ») e la l. 24 novembre 1981 n. 689 (« *Modifiche al sistema penale* »). Entrambi escludono, però, la materia della sicurezza del lavoro: l'art. 14, secondo comma, lett. a), l. 706/1975, in considerazione della rilevanza costituzionale dei beni in gioco, esclude dal campo di applicazione della legge « le leggi relative ai rapporti di lavoro, anche per quanto riguarda l'assunzione dei lavoratori, la prevenzione degli infortuni e le assicurazioni sociali »; l'art. 34 lett. m) e lett. n) l. 689/1981 esclude la sostituzione della sanzione amministrativa alla multa e alla ammenda per « le leggi relative ai rapporti di lavoro, anche per quanto riguarda l'assunzione dei lavoratori e le assicurazioni sociali,... » e « le leggi relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro ed all'igiene del lavoro ».

Tuttavia la l. 689/1981, dettando dei principi generali in ordine alle sanzioni amministrative (artt. 1-12), risulta interessante per ulteriori sviluppi in tema di depenalizzazione.

Innanzitutto, prevedendo, all'art. 1, il principio di legalità anche per la sanzione amministrativa, assicura a queste ultime una forza garantistica simile a quella della pena. Inoltre, l'art. 28 prevedendo che l'illecito amministrativo si prescriva in cinque anni, e quindi in un tempo ben maggiore dell'illecito penale contravvenzionale (art. 157 c.p.p.), assicura alla sanzione amministrativa una indefettibilità maggiore; infine, occorre ricordare che, mentre l'interruzione della prescrizione del reato non consente la protrazione del termine oltre la metà del termine base dettato dalla legge (art. 160, ultimo comma, c.p.), la prescrizione dell'illecito amministrativo può prolungarsi senza limiti temporali, valendo in materia le regole sull'interruzione della prescrizione dettate dal codice civile (art. 28, secondo comma, l. 689/1981 che richiama gli artt. 2943 ss. c.c.). In tal modo la sanzione amministrativa risulta preferibile all'ammenda quando si intenda assicurare l'effettiva punizione dell'autore dell'illecito (Dantoni, cit., p. 425).

Interessante è, poi, la disposizione prevista dall'art. 6, terzo comma, che, prevedendo che anche la persona giuridica sia obbligata in solido con l'autore della violazione, rappresentante o dipendente di essa, conferisce alla sanzione amministrativa, rispetto alla sanzione penale, il vantaggio di incrementare l'interesse di tutti gli organi della persona giuridica all'osservanza dei precetti sanzionati.

Una scelta a favore della sanzione amministrativa era stata suggerita anche dalla *Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri* 5 febbraio 1986 (pubblicata in *G.U.* n. 64 del 18 marzo 1986), che dettava i criteri orientativi per la scelta tra delitti e contravvenzioni. Tale Circolare espressamente afferma che « non appare opportuno che la qualificazione contravvenzionale continui ad essere attribuita a ipotesi criminose individuate come illeciti minori rispetto ai delitti ». Ciò che la Circolare indica è che l'area della contravvenzioni non dovrebbe più essere il « ricettacolo » di ogni illecito vagamente minore, dovendo, invece, essere l'opzione tra violazione amministrativa e delitto. L'utilizzazione della contravvenzione dovrebbe essere considerata, insomma, in termini di eccezionalità, « e riservata a quei soli casi in cui l'esigenza di un controllo coercitivo penale sia certa e indiscutibile, ma non sia giustificato, in termini di sussidiarietà, il ricorso alla figura del delitto ».

Nella materia lavoristica non esistono interventi organici e completi di depenalizzazione, ma solo provvedimenti parziali (es. l. 113/1985 che prevede sanzioni amministrative per l'omessa assunzione di centralinisti non vedenti; l. 56/1987 che depenalizza alcuni reati in materia di collocamento ordinario e agricolo; d.lgs. 375/1993; l. 561/1993 sulla trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi, che depenalizza gli artt. 53 e 54 del D.P.R. 1124/1965, in materia di denuncia di infortunio, e l'art. 11, 3° comma, l. 1415/1942, in materia di ascensori e montacarichi).

## Il sistema sanzionatorio

**3. La sanzione penale.**

Nelle ipotesi più gravi, nelle quali il comportamento antigiuridico comporta un'offesa ad un bene primario (vita, integrità fisica) non potrà rinunciarsi alla sanzione penale. Ma anche in tal caso va rivisitato il modo in cui tale sanzione dovrà funzionare. È ormai pacifico che una pena detentiva breve non ha efficacia deterrente in un ordinamento in cui di fatto tale pena non verrà applicata, perché sostituita *ex artt.* 53 ss. L. 689/1981, o, perché sospesa *ex art.* 163 c.p. (su tali problematiche cfr. Dolcini-Paliero, 1989). Si potranno prevedere, allora, a fianco della pena principale, *pene accessorie di natura interdittiva*, come ad esempio l'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese (art. 3-*bis* c.p.) o l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (art. 32-*ter* c.p.). Ancora, in alcune ipotesi potrà mantenersi la configurazione della fattispecie come ipotesi contravvenzionale, da punirsi con pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, lasciando spazio così all'oblazione *ex art.* 162-*bis* c.p.

**4. La Legge delega 6 dicembre 1993 n. 499.**

Il pagamento di una somma di denaro in sede amministrativa può essere utilizzata come una valida risposta dell'ordinamento alle violazioni in materia di sicurezza sul lavoro, se inserita all'interno di meccanismi che assicurino l'effettiva osservanza delle disposizioni di legge. La Legge 6 dicembre 1993 n. 499, di delega al Governo per la riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro, prevede un meccanismo che porta all'estinzione del reato qualora il contravventore adempia, entro un termine fissato dalla legge, alle prescrizioni impartite obbligatoriamente dagli organi di vigilanza — tra cui il personale ispettivo delle Ussl — al fine di eliminare la violazione accertata, e paghi una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda comminata per ciascuna infrazione. Tale meccanismo non esclude automaticamente il procedimento penale, dovendo comunque l'organo di vigilanza riferire all'Autorità giudiziaria la notizia di reato; il pubblico ministero provvederà poi a richiedere l'archiviazione qualora la contravvenzione risulti estinta. In questo modo si assicura il controllo giudiziale sull'intero meccanismo.

La legge delega n. 499/1993 ha individuato cinque gruppi di materie sulle quali il Governo è chiamato a intervenire:

- 1) collocamento e appalto di manodopera;
- 2) sicurezza e igiene del lavoro;
- 3) tutela del lavoro minorile, delle madri lavoratrici e dei lavoratori a domicilio;
- 4) omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali;
- 5) area residuale in cui si impone la depenalizzazione delle altre contravvenzioni in materia di lavoro, punite con la sola ammenda, e dell'art. 509, 1° comma, c.p.

All'interno di questi gruppi il legislatore ha ristretto il campo degli interessi meritevoli di tutela penale, garantendo, per questi interessi, un intervento repressivo di sostanziale effetto deterrente: tali interessi sono stati individuati nella sicurezza e nell'igiene del lavoro; nelle condizioni psico-fisiche dei lavoratori; nelle modalità di costituzione del rapporto di lavoro con riferimento all'intermediazione ed interposizione.

Già abbiamo rilevato il meccanismo previsto in materia di sicurezza e igiene del lavoro che prevede la prescrizione da parte degli organi di vigilanza.

Sulla base della legge delega n. 499/1993 sono stati emessi, ad oggi, tre provvedimenti legislativi:

1. Il d.lgs. 24 marzo 1994 n. 211 sull'omesso versamento delle ritenute previdenziali ha previsto un interessante meccanismo: il datore di lavoro non sarà punibile — e la pena prevista non è comunque lieve, comportando la reclusione fino a tre anni e la multa fino a lire due milioni — se provvederà al versamento delle ritenute entro il termine di tre mesi dalla contestazione o dalla notifica dell'avvenuto accertamento della violazione. È stata dunque prevista una causa speciale di non punibilità. Tale meccanismo favorisce la economicità dell'azione penale in quanto alla Procura della Repubblica competente viene segnalata la violazione subito dopo l'avvenuto pagamento, nel qual caso la richiesta di archiviazione sarà immediata, ovvero alla scadenza infruttuosa del termine di tre mesi, nel qual caso il pubblico ministero non potrà che esercitare l'azione penale.

2. Con il d.lgs. 9 settembre 1994 n. 566 in materia di tutela del lavoro minorile, delle lavoratrici madri e del lavoro a domicilio il legislatore ha operato una riqualificazione delle

sanzioni previste per le fattispecie che conservano un rilievo penale, prevedendo sanzioni amministrative per gli illeciti residui, così come indicava la legge delega all'art. 1 lett. c) nr. 1 e nr. 2.

3. L'intervento più significativo e rilevante è stato attuato con il d.lgs. 19 dicembre 1994 n. 758, in materia di igiene e sicurezza del lavoro.

Tale provvedimento ha operato su tre piani diversi.

Innanzitutto ha previsto la sanzione amministrativa per molte contravvenzioni in materia di stipulazione ed esecuzione del rapporto di lavoro (libretto di lavoro/orario/riposi, etc.), per le quali non si è ritenuta giustificabile la sanzione penale, mentre la sanzione amministrativa appare più efficace e afflittiva, anche per la certezza della sua irrogazione.

In secondo luogo è stato previsto un peculiare meccanismo estintivo per le contravvenzioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro. Tale meccanismo è modellato sulla diffida amministrativa ad adempiere. L'organo di vigilanza, quando accerta una violazione, impartisce obbligatoriamente una *prescrizione* al datore di lavoro al fine di eliminare la violazione entro un termine, e ne informa il pubblico ministero. Entro 60 gg. dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione l'organo di vigilanza verifica l'eliminazione della violazione. Se il datore di lavoro ha adempiuto è ammesso a pagare in sede amministrativa una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la violazione, e il reato si estingue. Altrimenti, qualora si accerti la mancata regolarizzazione della situazione illecita, o qualora il datore di lavoro non paghi, l'organo di vigilanza ne dà comunicazione al pubblico ministero entro 90 gg., in modo che il procedimento penale possa proseguire. Con tale meccanismo si assicura tempestivamente l'osservanza della normativa antinfortunistica che in questa materia preme più della sanzione. La prescrizione è un istituto nuovo che sostituisce la diffida, prevista dall'art. 9 del D.P.R. 19 marzo 1955 n. 520. La previsione dell'obbligo, che l'organo di vigilanza ha, di riferire al pubblico ministero la notizia di reato inerente alla contravvenzione accertata, ai sensi dell'art. 347 c.p.p., pone fine all'annosa questione dell'alternatività o meno della diffida (sulla quale cfr. Corte di Cassazione, ss.uu. penale, 6 novembre 1992, e ss.uu. penale, 8 febbraio 1993).

Infine, con il Capo III del d.lgs. 758/1994 si completa l'intervento in materia di sicurezza e igiene del lavoro attraverso la riqualificazione delle sanzioni penali.

Il d.lgs. 19 dicembre 1994 nr. 758 ha attuato una parte rilevante della legge delega nr. 499, decriminalizzando gli illeciti penali meno gravi, e ridefinendo l'intero sistema sanzionatorio in tema di sicurezza ed igiene del lavoro.

I punti salienti del nuovo assetto penalistico realizzato dal legislatore delegato sono sostanzialmente i seguenti:

- *trasformazione* delle contravvenzioni in materia di lavoro punite con la sola pena dell'ammenda in altrettante fattispecie di illecito amministrativo;
- *previsione* per le ipotesi depenalizzate della comminatoria di una sanzione amministrativa non superiore a lire 2.000.000;
- *conversione* delle pene accessorie relative alle fattispecie depenalizzate in corrispondenti sanzioni amministrative accessorie;
- *previsione* di generale applicazione in tutti i casi di contravvenzioni stabilite da leggi speciali con la previsione della pena alternativa dell'arresto o della ammenda, della nuova causa di estinzione del reato, rappresentata dalla prescrizione. Il tempestivo e puntuale adempimento della prescrizione ricevuta e del pagamento della somma di un quarto dell'ammontare massimo della ammenda, estingue il reato;
- *inasprimento* del *quantum* sanzionatorio, ridefinito a norma dell'art. 27, nel massimo, a 6 mesi di arresto, e, a lire 8.000.000 di ammenda.

Il legislatore ha tenuto conto, come parametro temporale, della legge 689/1981, perché tale normativa aveva attuato un aumento delle pene pecuniarie sia per i reati previsti dal codice penale che dalle leggi speciali.

In funzione di tale riferimento normativo, le pene relative a leggi speciali precedenti alla normativa citata, sono state aumentate sino al quadruplo, mentre quelle successive sono state confermate nel massimo edittale già previsto.

La novità è rappresentata dall'istituto della prescrizione che sostituisce definitivamente quello della diffida.

Il dato più interessante è l'obbligatorietà delle prescrizioni da impartire sempre e a tutti i soggetti destinatari della normativa di prevenzione sottoposti ai controlli degli organi di vigilanza.

Le varie fasi relative all'adempimento delle prescrizioni, e cioè, la segnalazione in ogni caso



**Il sistema sanzionatorio** della notizia di reato inerente la contestata contravvenzione alla Autorità Giudiziaria, la successiva verifica dell'adempimento prescritto, e, infine il pagamento di una sanzione amministrativa rapportata alla misura edittale prevista per ogni violazione connessa ed accertata, contribuisce ad attribuire alle norme di sicurezza una maggiore efficacia deterrente.

La ridefinizione degli illeciti contravvenzionali restituisce effettività alla tutela in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, in relazione alla congruità della sanzione e alla effettività della pena da irrogare.

Attraverso il nuovo modo di applicare la pena con la sanzione amministrativa si realizza la deflazione del carico processuale assicurando una maggiore funzionalità dei meccanismi repressivi.

Le disposizioni normative introdotte dal d.lgs. 758/1994 rappresentano un momento qualificante della legge delega nr. 499/1993 per l'armonizzazione del sistema sanzionatorio.

Il percorso di riforma indicato dal legislatore va tuttavia completato, avendo riguardo a quella parte della legge delega, non ancora attuata, relativa all'appalto di manodopera (art. 1 comma 1 lett. a) della legge delega).

Nella costruzione del sistema sanzionatorio del Testo Unico delle norme di prevenzione, occorrerà tenere in debito conto la generale tendenza a favorire le sanzioni di tipo interdittivo in luogo di quelle tradizionalmente repressive.

Va ricordato che da tempo esiste un movimento internazionale di depenalizzazione con scelte di politica legislativa di degradazione a illeciti amministrativi di reati connessi a comportamenti devianti di esigua offensività.

Si favorisce la sanzione amministrativa rispetto a quella penale perché assicura la tempestività della reazione alla Commissione dell'illecito in termini di certezza della sua irrogazione in concreto.

Come è noto, e come già è stato rilevato, in materia di sanzioni penali vige il principio di legalità, enunciato dall'art. 1 c.p.p. e costituzionalizzato dall'art. 25, 2° comma, Cost. Ciò significa che solo la legge ordinaria o atto equiparato ad essa possono stabilire con quale misura debba essere repressa la trasgressione dei precetti (*nulla poena sine lege*). Tale principio vale, ovviamente, sia per le pene principali che per le pene accessorie. La riserva di legge in materia sanzionatoria penale, dunque, ammette che nuove pene siano introdotte nell'ordinamento, purché la fonte sia costituita da una legge ordinaria, anche speciale, o da un atto avente comunque forza di legge.

Al fine di stabilire quale sia l'ambito entro il quale il Governo possa operare, nell'adozione del Testo Unico in materia di sicurezza del lavoro, occorre risolvere una questione preliminare che è quella della natura, in astratto, del Testo Unico, se esso sia, cioè, un atto meramente ricognitivo o possa assurgere al rango di fonte legislativa. Nella prassi sono state individuate due tipologie di Testi Unici: a) talora la legge, nel rinviare al Governo, semplicemente lo autorizza a raccogliere le disposizioni preesistenti relative ad una determinata materia, senza abilitarlo ad introdurre novità di sostanza; b) talaltra la legge autorizza, incarica, delega il Governo a rinnovare una certa disciplina legislativa vigente, sia pure solo per riordinarla o coordinarla, ammettendo, così, che tale organo svolga un'opera di unificazione sostanziale e non solo formale.

Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro rientra nella seconda tipologia, disponendo, la legge delega, peraltro ancora in fase di disegno di legge, di apportare « le integrazioni e modificazioni necessarie » al fine di « coordinare » le norme vigenti nella materia in questione. Esso, dunque, è un atto che va posto sul piano della legge formale, al pari di qualunque altro tipo di decreto legislativo (cfr. Paladin L., Commento agli artt. 76-77 della Costituzione, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Zanichelli) e quindi esso, nell'ambito della delega, ha forza di legge. Qualora esca dai limiti imposti dalla legge delega vi sarà un eccesso di delega per l'inadempimento del Governo al dettato dell'organo legislativo.

Ecco che veniamo al cuore del problema: individuare l'esatto percorso indicato dalla legge delega. Sulla base del disegno di legge contenente « Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee », è da escludere che il Governo abbia il potere di introdurre nuovi tipi di sanzioni penali quali conseguenze di fattispecie che incriminino comportamenti offensivi della sicurezza del lavoro, potendo invece, nell'integrare e nel modificare la normativa previgente, operare, ad esempio, su quei modelli, su quei meccanismi sanzionatori introdotti dal d.lgs. 19 dicembre 1994 nr. 758, emanato in attuazione della legge delega 6 dicembre 1993 nr. 499. Potranno poi essere utilizzate quelle sanzioni, anche interdittive, già previste dal nostro ordinamento, e intro-

dotte anche da leggi speciali, quali ad esempio la legge 689/1981, all'art. 118, che ha sostituito l'art. 19 c.p. **Il sistema sanzionatorio**

Il sistema sanzionatorio per la violazione delle norme prevenzionali dovrebbe, allora, prevedere:

1) *pene alternative* (arresto o ammenda) oltre a pene accessorie di varia natura (ad esempio la pena interdittiva dalla direzione e rappresentanza delle persone giuridiche e degli enti collettivi);

2) *definizione dei criteri* per la determinazione dei casi più gravi punibili con la pena congiunta oltre alle pene accessorie, e, gravissimi, punibili con le pene congiunte e con maggiori pene, e specifica graduazione di tali casi:

a) *caso grave* caratterizzato in materia di igiene e, quando sono stabiliti i valori limite, dal superamento di determinate fasce, ovvero in tutte le altre ipotesi dal concorso e dalla complementarità delle violazioni che congiuntamente, per effetto sinergico, danno ovviamente luogo a situazioni di maggiore rischio;

b) *caso gravissimo* caratterizzato essenzialmente dalla recidiva.

Il sistema sanzionatorio del futuro Testo Unico prevenzionale deve facilitare e sviluppare una ampia, uniforme e diffusa attività prevenzionale attraverso la previsione di parametri oggettivi più agevoli da rispettare e da far osservare.

Occorrerà esaltare il ruolo attivo degli organi di vigilanza attraverso il rafforzamento del loro potere di imporre prescrizioni, mantenendo fermo al tempo stesso un opportuno controllo della magistratura sul loro operato.

Inoltre, occorrerà restringere l'area dell'intervento repressivo ai casi veramente meritevoli di tutela penale.

Quanto, infine, alle misure interdittive, sarebbe auspicabile un loro più ampio utilizzo: si pensi all'obbligo, per il datore di lavoro, di immediato investimento di somme nella bonifica degli ambienti di lavoro e di vita irregolari o all'obbligo di predisposizione di piani di sicurezza.

Come ricordato, non rientra però nei poteri di questa Commissione introdurre nuovi tipi di pene, magari proprio interdittive, essendo, questo, compito del legislatore ordinario. Interessante, proprio a proposito della materia sanzionatoria, la specifica delega contenuta nell'art. 2 del Disegno di legge sopra citato, dalla quale si evince la linea di tendenza che vuole darsi al sistema sanzionatorio del nostro ordinamento: le sanzioni penali andranno previste solo quali risposte a offesa di interessi generali dell'ordinamento.

Viene, inoltre, per le infrazioni meno gravi, indicata la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro.

1. Preliminare all'esatta determinazione della specie e della misura delle sanzioni da prevedere per le singole fattispecie, è la definizione del quadro complessivo degli obblighi del datore di lavoro e degli altri soggetti obbligati. Infatti la pena deve essere graduata sia sotto il profilo qualitativo che sotto quello quantitativo. È chiaro che, ad esempio, nello stabilire le sanzioni, per un comportamento di omissione totale e per uno di mera inesattezza, tra i quali sussiste un rapporto di consequenzialità, occorre che entrambi siano esattamente definiti all'interno di una precisa fattispecie incriminatrice. E dunque, solo quando verranno definiti tutti i singoli precetti sarà possibile e utile stabilire le sanzioni di ciascuno.

2. In attesa di effettuare tale lavoro, al fine di completare l'elaborazione del sistema sanzionatorio del T.U. in materia prevenzionale, pare doveroso far riferimento all'art. 26 d.lgs. 19/12/1994 n. 758 che ha modificato gli artt. 389 e ss. del D.P.R. 547/55. Tale norma prevede che:

a) le contravvenzioni commesse dai datori di lavoro e dai dirigenti siano punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, invece che con la sola ammenda (art. 389 D.P.R. 547/55);

b) le contravvenzioni commesse dai costruttori e dai commercianti, pure, siano punite con pena alternativa e non con la semplice ammenda (art. 390 D.P.R. 547/55);

c) le contravvenzioni commesse dai preposti siano punite sempre con pena alternativa, sostituendosi quest'ultima anche alla sola pena dell'arresto (art. 391 D.P.R. 547/55);

d) infine, le contravvenzioni commesse dai lavoratori siano punite sempre con la pena alternativa, anche quelle, più gravi, precedentemente punite con l'arresto (art. 392 D.P.R. 547/55).

Inoltre, l'art. 26 d.lgs. 758/94, ai commi 8, 9 e 10 ha modificato, rispettivamente, gli artt. 77-78-79 D.P.R. 164/56, disponendo che le contravvenzioni dei datori di lavoro, dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori, laddove erano punite con la sola ammenda o, nei casi più gravi, con il solo arresto, siano punite, tutte, con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

**Il sistema sanzionatorio** 3. È importante ricordare, poi, che il d.lgs. 277/1991, agli artt. 50/54, così come modificati dall'art. 27 d.lgs. 758/1994, prevede le sanzioni penali per le contravvenzioni commesse dai datori di lavoro, dai dirigenti, dai preposti, dai lavoratori, dal medico competente, dai produttori e dai commercianti, stabilendo anch'esso la sanzione alternativa dell'arresto o dell'ammenda in luogo della sola ammenda. Per ciascun contravventore, poi, le sanzioni sono previste su due livelli, a seconda della gravità della violazione. È dunque il legislatore che prevede due distinte fasce di risposte sanzionatorie.

Come si può notare la tendenza del legislatore è quella di prevedere la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, per tutte le ipotesi contravvenzionali. E ciò permette l'ammissione del contravventore all'oblazione prevista dall'art. 162-*bis* c.p., la cui ammissione è affidata al potere discrezionale del giudice. Infatti la sua concedibilità è subordinata all'eliminazione, da parte del contravventore, delle conseguenze dannose o pericolose del reato. In tal modo si crea un meccanismo che, in prima istanza, configura la sanzione penale, ma, laddove si elimini il danno o il pericolo, permette al contravventore di conseguire l'estinzione del reato, pagando una somma a titolo di oblazione. In sostanza, sembra che all'ordinamento interessi non tanto punire quanto ottenere la "riparazione".

4. In relazione a quanto sopra esposto, e, sempre in quella prospettiva di costruire un sistema sanzionatorio in grado di proporre sanzioni e strumenti di tutela idonei e diversificati a seconda del grado dell'offesa, sarebbe opportuno prevedere nel Testo Unico tre distinti Titoli che disciplinino le sanzioni penali in materia. Il primo Titolo dovrebbe prevedere le sanzioni classiche di tipo repressivo, quali l'arresto e l'ammenda, da applicarsi per le violazioni antinfortunistiche, in aggiunta, eventualmente alla più grave sanzione della reclusione ove da tale violazione derivasse la lesione o la morte del lavoratore. Tali sanzioni, come è già stato rilevato, sono previste, dal legislatore degli ultimi decreti legislativi, in via alternativa (cfr. d.lgs. 758/94, specificatamente per la sicurezza e igiene sul lavoro).

Il secondo Titolo dovrebbe prevedere le sanzioni penali per le ipotesi delittuose più gravi. Si potrebbero comminare, in tali casi, in aggiunta alla pena principale, pene accessorie di natura interdittiva. Si pensi alla incapacità di contrattare con la PA, ovvero alla interdizione o alla sospensione dall'esercizio degli uffici direttivi delle imprese, secondo quanto previsto dalla normativa di depenalizzazione (artt. 118, 120 l. 689/81).

Il terzo Titolo dovrebbe disciplinare la risposta sanzionatoria per le ipotesi meno gravi. In tali casi la risposta dell'ordinamento potrebbe essere di carattere esclusivamente amministrativo. Già sono stati rilevati i motivi per i quali la sanzione amministrativa risulta, in talune ipotesi, più idonea di quella penale. Come è noto, essa ha il carattere dell'effettività e dell'indefettibilità: infatti l'art. 28 l. 689/81 prevede, per l'illecito amministrativo, una prescrizione quinquennale superiore dunque a quella prevista dall'art. 157 c.p. per l'illecito contravvenzionale. Inoltre, l'art. 28, secondo comma, l. 689/81 dispone che la prescrizione dell'illecito amministrativo possa prolungarsi senza limiti temporali, valendo in materia le regole sull'interruzione della prescrizione dettate dal codice civile. In questo senso la sanzione amministrativa risulta maggiormente effettiva rispetto a quella penale. Ma in questo ambito di violazioni meno gravi potrebbero operare, oltre alla sanzione amministrativa, ulteriori strumenti. Ad esempio, come è noto, il d.lgs. 758/94 ha previsto, all'art. 20, l'istituto della prescrizione, in modo che, se sia eliminata la violazione entro un termine e il datore di lavoro paghi una data somma, il reato si estingua. Anche tale meccanismo, così come l'oblazione introdotta dalla l. 689/81 e prevista all'art. 162-*bis* c.p., manifesta l'interesse primario dell'ordinamento a "riparare" o a "prevenire" il danno eliminando il pericolo, più che a punire. Interessante, poi, il meccanismo previsto dal d.lgs. 211/94, in caso di omesso versamento delle ritenute previdenziali: la sanzione penale prevista per tale omissione è di misura elevata, ma il meccanismo succitato permette di non essere puniti se si adempie, entro un termine, all'obbligo di versamento delle ritenute. È prevista in tal modo una causa speciale di non punibilità, che, anch'essa, segue la logica del "riparare" piuttosto che del reprimere.

Inoltre, l'art. 13 l. 689/81 disciplina gli atti di accertamento aventi ad oggetto le violazioni per le quali è prevista come sanzione amministrativa il pagamento di una somma di denaro. Agli organi competenti è riconosciuto il potere di assumere informazioni, effettuare ispezioni di cose e luoghi, disporre il sequestro cautelare.

Se questi sono gli strumenti offerti dal legislatore potrebbe prevedersi che per una serie di violazioni meno gravi il contravventore sia ammesso a pagare l'ammenda in misura ridotta, così come prevede l'art. 16 l. 689/81. Tale meccanismo assicura comunque che qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, l'agente che ha accertato la violazione deve presentare rapporto all'ufficio del Ministero competente o, in mancanza, al prefetto

(art. 17 l. 689/81). Per le violazioni più gravi potrebbe operare l'istituto della prescrizione, così come previsto dall'art. 20 d.lgs. 758/94. Anch'esso, come già accennato, assicura un costante controllo da parte dell'organo di vigilanza che ha, innanzitutto, l'obbligo di riferire al pubblico ministero la notizia di reato inerente alla contravvenzione, e, in secondo luogo, l'obbligo di comunicare a quest'ultimo l'eventuale inadempimento alla prescrizione, in modo che prosegua l'azione penale.

**Il sistema sanzionatorio**

*Roma, marzo 1997*

*Postilla*

*Il codice penale francese e la responsabilità delle persone giuridiche: riflessioni e spunti per una nuova disciplina normativa.*

In relazione a quanto è stato scritto (relazione 20 marzo 1997) sull'efficacia deterrente delle pene accessorie, che potrebbero essere opportunamente recepite dal legislatore nel nostro ordinamento giuridico, e, fermo restando per quanto riguarda il T.U. il problema della riserva di legge, è opportuno ricordare le possibili forme di pene accessorie di natura interdittiva elaborate dall'esperienza italiana e francese.

Particolare attenzione va posta al codice penale francese che ha introdotto la responsabilità penale della persona giuridica a norma dell'art. 121-2.

Questo principio generale è stato esteso anche alla materia della sicurezza del lavoro.

L'art. 221-7, infatti, stabilisce che possono essere dichiarate penalmente responsabili le persone giuridiche, per aver causato per imperizia, imprudenza, noncuranza, negligenza o violazione di un'obbligazione di sicurezza imposta da legge o da regolamento, la morte di una persona.

Il tenore della sopra riportata norma incriminatrice ripropone grosso modo l'ipotesi criminosa dell'art. 589 del nostro codice penale.

Il citato art. 221-7 prevede che la persona giuridica sia chiamata a rispondere anche del reato di lesioni personali colpose, nella duplice prospettazione della ipotesi di « inabilità totale al lavoro per un periodo superiore ai tre mesi » (comma A) o di una « inabilità totale al lavoro pari o inferiore a tre mesi » (comma B).

L'art. 223-1 sanziona la responsabilità penale della persona giuridica anche per il solo fatto di aver esposto un lavoratore al rischio immediato di morte o lesione personale, o infermità permanente, per violazione di un'obbligazione di sicurezza.

Sempre in materia di sicurezza del lavoro, va sottolineato che, a norma dell'art. 225-16, il codice penale francese punisce la persona giuridica nelle due seguenti ipotesi delittuose:

— quando ottenga da una persona, abusando della sua vulnerabilità o della sua situazione di dipendenza, la fornitura di servizi non retribuiti o in cambio di una retribuzione manifestamente inadeguata in rapporto all'importanza del lavoro prestato;

— sottometta una persona, abusando della sua vulnerabilità o della situazione di dipendenza, a delle condizioni di lavoro incompatibili con la dignità umana.

La normativa francese, tra le pene accessorie indicate dall'art. 131-39 del cod. pen. prevede:

— lo scioglimento della società;

— la chiusura, definitiva o da un minimo temporale di 5 anni in su, dello stabilimento e/o delle unità produttive;

— l'esclusione dai pubblici mercati a titolo definitivo o da 5 anni in su.

Nell'esperienza del nostro paese, tra le pene accessorie di natura interdittiva, alcune delle quali sono state inserite anche in disegni di legge, vanno ricordate:

— la sospensione per l'impresa della possibilità di fruire della CIGM;

— la sospensione per l'impresa della possibilità di fruire di agevolazioni e sgravi fiscali dello Stato;

— l'obbligo per l'impresa di immediato investimento finanziario per la bonifica dello stabilimento.

*Roma, settembre 1997*

**Il sistema sanzionatorio**  
**Bibliografia**

- Brignone A.** (1995), *Igiene e sicurezza del lavoro: modificata la disciplina sanzionatoria*, in *DPL*, n. 10, p. 671.
- Dantoni S.** (1994), *La legge delega n. 499/1993 e la prospettiva di un assetto definitivo per una riforma dell'apparato sanzionatorio in materia del lavoro*, in *MGL*, p. 275.
- Dantoni S.** (1994), *La depenalizzazione dei reati con particolare riguardo al diritto lavoristico-previdenziale e prevenzionistico. Profili critici e proposte di riforma*, in *RIDL*, p. 403.
- Di Lecce M.** (1995), *La nuova disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*, in *D&L*, p. 487.
- Dolcini E., Paliero C.E.** (1989), Milano.
- Fidelbo G., Pacini M.** (1995), *Le innovazioni secondo la legge delega*, in *Dossier 522 - Diritto penale e processo* n. 4.
- Magistratura Democratica (1991), *Un progetto di depenalizzazione*, in *Mag. Dem.*, 1991.
- Manzini** (1933), *Trattato di diritto penale italiano secondo il codice del 1930*, Vol. 1.
- Morandi F.** (1995), *Primi interventi di riforma dei reati in materia di lavoro*, in *Legisl. Pen.*, p. 478.
- Morandi F.** *Nuove modificazioni della disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*, in *Legisl. Pen.*, 309.
- Padovani T.** (1995), *Nuovo apparato sanzionatorio in materia di lavoro*, in *DOSSIER 506 - Diritto penale e processo* n. 4.
- Padovani T.** (1978), *Le sanzioni alternative nel diritto penale del lavoro*, in *RGL*, IV, p. 21.
- Palazzo F.** (1987), *Tecnica legislativa e formulazione della fattispecie penale in una recente Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Cass. Pen.*, p. 230.
- Paliero C.E.** (1985), *Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova.
- Pilitanò D.** (1994), *Quale riforma del diritto penale del lavoro?*, in *RIDL*, p. 205.
- Smuraglia C.** (1977), *La tutela penale nel quadro sistematico della protezione del lavoro*, in *RGL*, IV, p. 32.
- Vallebona A.** (1995), *Prevenzione e repressione degli illeciti contro la persona nel rapporto di lavoro*, in *DL*, p. 447.

# III. Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori: la normativa di « Parte generale »

---

## Sommario

**I.** Breve nota metodologica e guida ragionata alla lettura. **II.** La « Parte generale » del Testo Unico per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro: lo schema di articolato normativo licenziato dalla Commissione.

---

### I. Breve nota metodologica e guida ragionata alla lettura.

---

I lavori della Commissione si sono sviluppati sul presupposto di una ipotesi di delega “minimale”, tale da consentire al Governo di introdurre integrazioni e modifiche *solo* se necessarie al conseguimento del fine primario che è quello del coordinamento della normativa vigente (cfr., a titolo indicativo, l’articolo 8 della Legge n. 146/1994: « il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, testi unici delle disposizioni dettate in attuazione della delega prevista dall’articolo ..., coordinandovi le norme vigenti nelle stesse materie e apportando alle medesime le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento »).

La Commissione ha pertanto ritenuto di non discostarsi, nella redazione di « Parte generale » dal testo del D.Lgs. n. 626/1994 e successive modifiche e/o integrazioni, anche al fine di garantire continuità e stabilità nella evoluzione della normativa in materia.

Per evidenziare le modifiche e le innovazioni rispetto al D.Lgs. n. 626/1994, rese necessarie dall’opera di coordinamento e razionalizzazione della normativa vigente, si è fatto ricorso: — al carattere **grassetto** per evidenziare uno spostamento meramente topografico; — al carattere *corsivo* per evidenziare una innovazione di carattere sostanziale; — carattere **corsivo + grassetto** per evidenziare uno spostamento topografico accompagnato da una innovazione di carattere sostanziale.

Laddove non sono state apportate modifiche di alcun genere al testo del D.Lgs. n. 626/1994 si è fatto ricorso al carattere tondo. Le innovazioni, le modifiche e le integrazioni al testo del D.Lgs. n. 626/1994 sono state accompagnate da note esplicative a pie’ di pagina.

L’ipotesi di parte generale su cui ha lavorato la Commissione è stata articolata secondo lo schema qui di seguito riportato:

#### **Titolo I - Disposizioni generali**

*Capo I - Campo di applicazione*

*Capo II - Misure generali di tutela*

*Capo III - Obblighi generali*

*Capo IV - Servizio di prevenzione e protezione*

*Capo V - Sorveglianza sanitaria*

*Capo VI - Prevenzione incendi, evacuazione dei lavoratori, Pronto soccorso*

*Capo VII - Informazione e formazione*

*Capo VIII - Gruppi di lavoratori soggetti a particolare tutela (minori, disabili, lavoratrici*

**Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori**

*madri, prestatori di lavoro temporaneo nei casi di lavorazioni particolarmente pericolose o che richiedono una sorveglianza medica speciale)*

*Capo IX - Consultazione e partecipazione dei lavoratori*

Nel paragrafo che segue viene riprodotta la bozza di « Parte generale » licenziata dalla Commissione in data 14 novembre 1997. Rispetto all'indice sopra riportato non è stato ultimato il solo Capo VIII, *Gruppi di lavoratori soggetti a particolare tutela (minori, disabili, lavoratrici madri, prestatori di lavoro temporaneo nei casi di lavorazioni particolarmente pericolose o che richiedono una sorveglianza medica speciale)*, la cui redazione dovrà essere affidata, al pari della disciplina di « Parte speciale », a gruppi di esperti sotto il coordinamento e la direzione della Commissione.

Il testo della bozza è accompagnato da alcune note esplicative finalizzate ad agevolare la lettura e a spiegare le scelte effettuate, caso per caso, dalla Commissione.

---

**II. La « Parte generale » del Testo Unico per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro: lo schema di articolato normativo licenziato dalla Commissione.**

---

## TITOLO I DISPOSIZIONI GENERALI (1)

### Capo I CAMPO DI APPLICAZIONE (2)

#### ARTICOLO 1

##### Oggetto (3)

1. *Il presente Testo Unico ha lo scopo di coordinare (4) le disposizioni di legge volte a garantire la sicurezza e la salute nell'ambiente di lavoro.*

2. *A tal fine, esso comprende norme relative alla sicurezza e alla protezione della salute, alla eliminazione o riduzione dei fattori di rischio, all'informazione, alla consultazione e alla formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti.*

3. *Le norme tecniche definiscono i mezzi di prevenzione da adottare e le soluzioni rispondenti all'evoluzione delle conoscenze in materia (5).*

#### ARTICOLO 2

##### Campo di applicazione oggettivo (6)

1. Le disposizioni del presente Testo Unico si applicano a tutti i settori di attività privati o pubblici, con esclusione dei servizi domestici e familiari.

2. Nei riguardi delle Forze armate e di Polizia, dei servizi di protezione civile, nonché nell'ambito delle strutture giudiziarie, penitenziarie, di quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, delle università, degli istituti di istruzione universitaria, degli istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado, degli archivi, delle biblioteche, dei musei e delle aree archeologiche dello stato, delle rappresentanze diplomatiche e consolari e dei mezzi di trasporto aerei e marittimi, le norme del presente Testo Unico sono applicate tenendo conto delle particolari

#### note

(1) Il D.Lgs. 626/1994 non ha rubricato il Titolo I.

(2) Il Capo I del D.Lgs. 626/1994 è stato erroneamente rubricato come se fosse un titolo.

(3) Sulla falsariga di quanto è previsto nella Direttiva-quadro n. 89/391/CEE, e a differenza del D.Lgs. n. 626/1994 (e successive modifiche/integrazioni), è stato introdotto un articolo di portata generale ed esplicativa diretto a precisare appunto l'oggetto del Testo Unico.

(4) Il coordinamento avverrà, con le opportune modifiche ed integrazioni, nell'ambito e nei limiti della delega contenuta nella Legge comunitaria.

(5) Comma da rivedere: la stesura definitiva è subordinata alla tecnica di delegificazione e di rinvio alla normativa secondaria.

(6) Rispetto al D.Lgs. n. 626/1994 e anche al Disegno di Legge n. 2154 del 13 marzo 1990 d'iniziativa dei senatori Toth, Lama e altri si è preferito distinguere nettamente il campo di applicazione "oggettivo" da quello "soggettivo", invece che racchiudere tutta la disciplina in un unico articolo genericamente dedicato al campo di applicazione. Nel campo di applicazione "oggettivo" vengono indicate le attività soggette alla normativa del Testo Unico, mentre nel campo di applicazione "soggettivo" vengono individuati i lavoratori (subordinati ed equiparati) beneficiari della normativa di tutela e prevenzione ed i criteri per il computo dei dipendenti.

esigenze connesse al servizio espletato, individuate con decreto del Ministro competente, di concerto con i Ministri del Lavoro e della Previdenza sociale, della Sanità e della Funzione pubblica.

3. Nei riguardi dei lavoratori di cui alla legge 18 dicembre 1973, n. 877, nonché dei lavoratori con rapporto *di lavoro subordinato svolto a favore di comunità condominiali* (7) le norme del presente Testo Unico si applicano nei casi espressamente previsti (8).

4. Le disposizioni di cui al presente Testo Unico si applicano nelle regioni a Statuto speciale e nelle provincie autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

**Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori**

### ARTICOLO 3

#### *Campo di applicazione soggettivo*

**1. Il datore di lavoro che esercita le attività di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 del precedente articolo e, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, i dirigenti e i preposti che dirigono o sovrintendono le stesse attività, sono tenuti all'osservanza delle disposizioni del presente Testo Unico (9).**

2. *Rientrano nel campo di applicazione del presente Testo Unico i prestatori di lavoro di cui al successivo articolo 4, lett. a).*

3. *Salvo quanto previsto da contratti o accordi collettivi, ai fini della determinazione del numero di lavoratori dal quale il presente Testo Unico fa discendere particolari obblighi, oltre a tutti i dipendenti con rapporto di lavoro subordinato anche speciale, devono essere computati (10):*

a) *i soci lavoratori di cooperative o di società, anche di fatto;*

b) *gli utenti dei servizi di orientamento o di formazione scolastica, universitaria e professionale, avviati presso datori di lavoro per agevolare o per perfezionare le loro scelte professionali;*

c) *i giovani assunti con contratto di formazione e lavoro;*

d) *gli apprendisti;*

e) *i lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto e i lavoratori in trasferta;*

f) *i lavoratori a tempo parziale per la quota di orario effettivamente svolto;*

g) *i lavoratori stagionali, ma solo qualora il loro inserimento sia indispensabile alla realizzazione del ciclo produttivo e, con particolare riferimento alle aziende agricole, qualora siano inclusi nell'organico dell'azienda o dell'unità produttiva necessario ad assicurarne la normale attività per l'intera annata agraria o, quantomeno, per un rilevante periodo di essa;*

**h) i prestatori di lavoro temporaneo forniti alle imprese utilizzatrici dalle imprese a ciò espressamente autorizzate ai sensi dell'articolo 2 Legge 24 giugno 1997, n. 196 (11).**

4. *Ai fini della determinazione del numero di lavoratori dal quale il presente Testo Unico fa discendere particolari obblighi, non devono essere computati:*

a) *il coniuge e i parenti del datore di lavoro entro il secondo grado in linea retta e in linea collaterale;*

**b) gli allievi degli istituti di istruzione ed universitari e i partecipanti ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, macchine, apparecchi ed attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici (12);**

c) *i lavoratori in prova;*

d) *i lavoratori assunti in sostituzione di altri prestatori di lavoro assenti con diritto alla conservazione del posto di lavoro;*

e) *i lavoratori di cui alla Legge 18 dicembre 1973, n. 877;*

note

(7) Sostituisce l'espressione « rapporto contrattuale privato di portierato » di cui all'articolo 1, comma 3, del D.Lgs. n. 626/1994.

(8) In una fase successiva dei lavori si dovrà decidere se mantenere l'attuale rinvio o se invece estendere le ipotesi di applicazione del Testo Unico a questi rapporti. Nella parte del Testo Unico dedicata agli agenti nocivi occorrerà in ogni caso ribadire il divieto di ricorso al lavoro a domicilio di cui alla Legge n. 877/1973 (disposizione che, altrimenti, potrebbe essere da taluno ritenuta abrogata).

(9) Attuale articolo 1, comma 4-bis, D.Lgs. n. 626/1994.

(10) I criteri di computo dei dipendenti sono stati elaborati sulla falsariga della circolare del Ministero del lavoro n. 154/1996.

(11) In questo senso si è pronunciato il comma 5 dell'articolo 6 della Legge n. 196/1997.

(12) Attuale articolo 2 del D.Lgs. n. 626/1994.



**Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori**

- f) *i volontari, come definiti dalla Legge 11 agosto 1991, n. 266;*  
 g) *i lavoratori occupati in programmi di lavori socialmente utili;*  
 h) *gli obiettori di coscienza che prestino attività di servizio civile.*

#### ARTICOLO 4

##### Definizioni (13)

1. Agli effetti delle disposizioni di cui al presente decreto si intendono per:

- a) *lavoratore (14): persona che presta il proprio lavoro fuori dal proprio domicilio alle dipendenze o sotto la direzione altrui (15), con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione inclusi tutti i lavoratori con rapporti di lavoro subordinato, anche speciale o di durata determinata (16), i prestatori di lavoro temporaneo di cui agli articoli 1-11 della Legge n. 196/1997, gli apprendisti, e i lavoratori con altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato (17), qualora siano inseriti nell'ambiente di lavoro organizzato dal committente. Sono equiparati i soci lavoratori di cooperative o di società, anche di fatto, che prestino la loro attività per conto delle società e degli enti stessi, i volontari come definiti dalla Legge 1 agosto 1991, n. 266 e gli utenti dei servizi di orientamento o di formazione scolastica, universitaria e professionale avviati presso datori di lavoro per agevolare o per perfezionare le loro scelte professionali. Sono altresì equiparati gli allievi degli istituti di istruzione ed universitari e partecipanti a corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, macchine, apparecchi ed attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici (18).*
- b) *datore di lavoro (19);*
- c) *servizio di prevenzione e protezione dai rischi (20);*
- d) *medico competente (21);*
- e) *responsabile del servizio di prevenzione e protezione (22);*

#### note

(13) Attuale articolo 2 del D.Lgs. n. 626/1994. L'articolo andrà integrato alla luce delle norme successive.

(14) L'articolo 4 potrà essere redatto solo al termine dei lavori della Commissione, alla luce del quadro normativo che si andrà a delineare. In questa fase dei lavori si è potuto procedere alla sola individuazione della figura del prestatore di lavoro.

(15) Va sottolineato che si tratta di una formulazione parzialmente innovativa rispetto a quelle precedenti: posto che il campo di applicazione va oltre i tradizionali ambiti del lavoro subordinato (lavoro alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore in base alla formulazione dell'articolo 2094 Codice Civile) si è ritenuto preferibile utilizzare la disgiuntiva « o » in luogo della congiuntiva « e ». Rientrano infatti nel campo di applicazione del Testo Unico non solo i lavoratori subordinati in senso stretto, ma anche coloro che operano semplicemente sotto le direttive altrui, ancorché formalmente non dipendenti, allorché vengano a trovarsi più o meno stabilmente *inseriti* in un contesto organizzativo gestito da altri. Si tratta di assecondare, in altri termini, una tendenza storica verso l'estensione delle tutele fondamentali del diritto del lavoro al di fuori di rigide definizioni concettuali. Particolarmente significativa, da questo punto di vista, è oggi la disposizione dell'articolo 6, comma 1, della Legge n. 196/1997 secondo cui l'impresa utilizzatrice, che per definizione non ha alcun vincolo negoziale con il lavoratore intermittente, osserva in ogni caso nei confronti del prestatore di lavoro temporaneo 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.

(16) In questo modo viene data attuazione sostanziale (e non solo formale, come invece avvenuto con il D.Lgs. n. 242/1996) alla Direttiva 91/383/CEE. Per dare piena attuazione al tale direttiva, nella parte del Testo Unico dedicata alle attività pericolose e/o oggetto di sorveglianza medica speciale (v. il Capo VIII del Titolo I) si dovranno individuare i casi in cui è vietato il ricorso a prestazioni di lavoro temporaneo ovvero le modalità di controllo medico dei lavoratori con contratto di durata temporanea.

(17) Quest'ultima formula riprende sostanzialmente il disposto dell'articolo 409, n. 3, Codice di Procedura Civile. Si è tuttavia preferito non farne espressa menzione nel testo in quanto l'articolo 409, n. 3 non definisce una fattispecie sostanziale (è norma processuale), ma semplicemente identifica una serie di rapporti (o anche di contratti) che sociologicamente possono essere definiti atipici e che giuridicamente verrebbero tuttavia ricondotti al lavoro autonomo pur in presenza delle condizioni di debolezza contrattuale tipiche del lavoro dipendente.

(18) Sono invece stati esclusi i « collaboratori familiari » di cui all'articolo 230-*bis* Codice Civile, conformemente alla circolare del Ministero del lavoro n. 154/1996. Si rileva inoltre che nell'articolo 4, lett. a), sono state incluse alcune categorie di lavoratori escluse dal computo numerico per l'applicazione dei diversi istituti normativi che si basano su determinate soglie dimensionali.

(19) Concetto da definire una volta scritti gli articoli successivi. La definizione sarà comunque sostanzialmente coincidente con quella già definita del D.Lgs. n. 626/1997.

(20) V. la nota 19.

(21) V. la nota 19.

(22) V. la nota 19.

- f) rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (23);
  - g) prevenzione (24);
  - h) agente (25);
  - i) ambiente di lavoro (26);
  - l) unità produttiva (27);
- etc.; etc.

## Capo II

### PRINCIPI GENERALI DI PREVENZIONE

#### ARTICOLO 5

#### *Principi generali di prevenzione (28) (29)*

1. *I principi generali di prevenzione per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nell'ambiente di lavoro sono:*

- a) valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza;
- b) eliminazione dei rischi in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico e, ove ciò non sia possibile, loro riduzione al minimo;
- c) riduzione dei rischi alla fonte;
- d) programmazione della prevenzione, mirando ad un complesso che *integri* (30) in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecniche produttive ed organizzative dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro;
- e) sostituzione di ciò che è pericoloso con ciò che non lo è, o è meno pericoloso;
- f) rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, *in particolare al fine di ridurre gli effetti sulla salute del lavoro monotono e di quello ripetitivo* (31);
- g) priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale;
- h) limitazione al minimo del numero dei lavoratori che sono, o che possono essere, esposti al rischio;
- i) utilizzo limitato degli agenti chimici, fisici e biologici sui luoghi di lavoro.

2. Le misure relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute durante il lavoro non devono in alcun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori.

## Capo III

### SOGGETTI E RELATIVI OBBLIGHI

#### ARTICOLO 6

#### *Obblighi del datore di lavoro (32)*

1. Il datore di lavoro, in relazione alla natura dell'attività dell'azienda o dell'unità produt-

note

(23) V. la nota 19.

(24) V. la nota 19.

(25) V. la nota 19.

(26) Concetto da definire una volta scritti gli articoli successivi. Definizione da aggiungere rispetto al D. Lgs. 626.

(27) V. la nota 19.

(28) Testo dell'articolo 3 del D.Lgs. n. 626/94

(29) Si ritiene necessario limitare l'ambito della norma alla enunciazione dei soli principi effettivamente "generali" ossia di natura metodologica e relativi al "come" adempiere agli obblighi di prevenzione eliminando la parte dell'attuale articolo 3 (in particolare le lettere l-t) che in realtà sembra far riferimento più ad obblighi specifici che a principi generali metodologici. In tal modo la disposizione risulta anche più fedele alla formulazione ed alla ratio della corrispondente norma della Direttiva-quadro 89/391/CEE (articolo 6, commi, 1-3).

(30) « Integra » nel D.Lgs. n. 626/1994.

(31) Si ritiene necessario modificare l'attuale formulazione (« ...anche per attenuare il lavoro monotono e quello ripetitivo »), che risulta di incerto significato e linguisticamente poco corretta.

(32) Per datori di lavoro, dirigenti e preposti, si ritiene utile prevedere tre distinte norme, anziché una norma unica (attuale articolo 4 del D.Lgs. n. 626/1994), considerando preferibile distinguere gli obblighi "esclusivi" (e dunque non delegabili) del datore di lavoro, da quelli "comuni", nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, a datori di lavoro e dirigenti e da quelli propri dei preposti.

**Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori**

tiva, valuta (33) i rischi per la sicurezza e per la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari.

2. All'esito della valutazione di cui al comma 1, il datore di lavoro elabora un documento contenente:

a) una relazione sulla valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute durante il lavoro, nella quale sono specificati i criteri adottati per la valutazione stessa;

b) l'individuazione delle misure di prevenzione e di protezione e dei dispositivi di protezione individuale, conseguente alla valutazione di cui alla lettera a);

c) (...) (34).

3. Il documento è custodito presso l'azienda o l'unità produttiva.

4. Il datore di lavoro designa il responsabile del servizio di prevenzione e protezione interno o esterno all'azienda secondo le regole di cui all'articolo... [attuale articolo 8 del D.Lgs. 626/1994].

**5. (35) Il datore di lavoro effettua la valutazione di cui al comma 1 ed elabora il documento di cui al comma 2 in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e con il medico competente nei casi in cui sia obbligatoria la sorveglianza sanitaria (36), previa consultazione del rappresentante per la sicurezza.**

**6. (37) La valutazione di cui al comma 1 e il documento di cui al comma 2 sono rielaborati in occasione di modifiche del processo produttivo significative ai fini della sicurezza e della salute dei lavoratori.**

**7. (38) (39) Fatta eccezione per le aziende indicate nel... [attuale nota (1) dell'allegato 1], il datore di lavoro (...) (40) delle aziende che occupano fino a 10 dipendenti, non è soggetto agli obblighi di cui ai commi 2 e 3, ma è comunque tenuto ad autocertificare per iscritto l'avvenuta effettuazione della valutazione dei rischi e l'adempimento degli obblighi ad essa collegati. L'autocertificazione deve essere inviata al rappresentante per la sicurezza. (...). Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri della Sanità, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, delle risorse agricole, alimentari e forestali e dell'interno, per quanto di rispettiva competenza, possono essere individuate, nell'ambito di specifici settori produttivi, le aziende che occupano fino a 10 addetti, soggette a particolari fattori di rischio, che sono in ogni caso soggette agli obblighi di cui ai commi 2 e 3 (41).**

**8. Il datore di lavoro non può delegare gli adempimenti di cui ai commi 1, 2, 4 e 7 (42).**

#### ARTICOLO 7

##### *Obblighi di datori di lavoro e dirigenti (43)*

1. I datori di lavoro ed i dirigenti che esercitano e dirigono le attività indicate all'articolo ... devono, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze:

#### note

(33) Rispetto al D.Lgs. n. 626/1994 è stata eliminata la parte qui di seguito riprodotta in corsivo: « valuta *nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro...* ».

(34) Viene eliminata la lettera c) (il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza), in quanto si tratta di un precetto generico e discrezionale, ma assistito da sanzioni penali. Pertanto appare ardua l'individuazione della colpa.

(35) Attuale comma 6 dell'articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994.

(36) Tutte le disposizioni vigenti in materia di sorveglianza sanitaria obbligatoria (circa 23) saranno inserite in un titolo specifico del Testo Unico.

(37) Attuale comma 7 dell'articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994.

(38) L'attuale comma 9 (« Per le piccole e medie aziende, con uno o più decreti... sono definite procedure standardizzate per gli adempimenti documentali di cui al presente articolo ») viene eliminato, poiché la delega è stata esercitata, ed il relativo decreto viene inserito in allegato al Testo Unico, come norma tecnica delegata.

(39) Attuale comma 11 dell'articolo 4, D.Lgs. 626/1994.

(40) Si elimina « ...delle aziende familiari... ».

(41) L'ultima parte del comma (« ...Sono in ogni caso soggette agli obblighi di cui ai commi 2 e 3 le aziende familiari nonché le aziende che occupano fino a 10 addetti, soggette a particolari fattori di rischio, individuate nell'ambito di specifici settori produttivi con uno o più decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri della sanità, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, delle risorse agricoli alimentari e forestali e dell'interno, per quanto di rispettiva competenza... », viene modificata, lasciando la possibilità di una successiva decretazione ministeriale.

(42) Si trasporta qui, per ragioni sistematiche, l'attuale comma 4-ter dell'articolo 1, D.Lgs. n. 626/1994.

(43) Si preferisce usare il plurale anziché il singolare dell'attuale articolo 4 D.Lgs. n. 626/1994, riprendendo, nella stesura del comma 1, l'impostazione dei decreti n. 547/55 e n. 300/56, con riferimento alle « ...rispettive attribuzioni e competenze... ».

- a) designare gli addetti al servizio di prevenzione e protezione interno o esterno all'azienda secondo le regole di cui all'articolo ... [attuale 8, D.Lgs. 626/1994];
- b) nominare, nei casi *in cui è prevista la sorveglianza sanitaria* (44), il medico competente;
- c) designare preventivamente i lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori in caso di pericolo grave e immediato, di salvataggio, di pronto soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza;
- d) aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e della sicurezza del lavoro, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione;
- e) affidare i compiti ai lavoratori *tenendo conto delle loro capacità e condizioni in rapporto al loro stato psicofisico* (45);
- f) fornire ai lavoratori i necessari ed idonei dispositivi di protezione individuale, sentito il responsabile del servizio di prevenzione e protezione;
- g) prendere le misure appropriate affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni accedano alle zone che li espongono ad un rischio grave e specifico;
- h) richiedere l'osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione.
- i) richiedere l'osservanza degli obblighi previsti dal presente decreto da parte del medico competente, informandolo sui processi *produttivi* (46) e sui rischi connessi all'attività produttiva;
- l) adottare le misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza e dà istruzioni affinché i lavoratori, in caso di pericolo grave, immediato ed inevitabile, abbandonino il posto di lavoro o la zona pericolosa;
- m) informare il più presto possibile i lavoratori esposti al rischio di un pericolo grave e immediato circa il rischio stesso e le disposizioni prese o da prendere in materia di protezione;
- n) astenersi, salvo eccezioni debitamente motivate, dal richiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave ed immediato;
- o) permettere ai lavoratori di verificare, mediante il rappresentante per la sicurezza, l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione della salute e consente al rappresentante per la sicurezza di accedere alle informazioni ed alla documentazione aziendale di cui all'articolo...[attuale articolo 19, comma 1, lett. e), D.Lgs. n. 626/1994];
- p) consultare i rappresentanti per la sicurezza sul lavoro nei casi previsti dall'articolo..[attuale 19, comma 1, lett. b), c) e d), D.Lgs. n. 626/1994] (47);
- q) *adottare i provvedimenti necessari per evitare che le misure di prevenzione* possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno (48);
- r) compilare il registro infortuni, *secondo lo schema di cui all'allegato tecnico* (49);
- s) adottare le misure necessarie ai fini della prevenzione incendi e dell'evacuazione dei lavoratori, nonché per il caso di pericolo grave ed immediato. Tali misure devono essere adeguate alla natura dell'attività, alle dimensioni dell'azienda o dell'unità produttiva ed al numero delle persone presenti;
- t) (50) *informare i lavoratori, secondo le disposizioni dell'articolo ...;*
- u) formare i lavoratori ed i loro rappresentanti, secondo le disposizioni dell'articolo;
- v) custodire, presso l'azienda o l'unità produttiva, la cartella sanitaria e di rischio del lavoratore sottoposto a sorveglianza sanitaria, con salvaguardia del segreto professionale, e consegnarne copia al lavoratore quando questi ne faccia richiesta e comunque alla risoluzione del rapporto di lavoro** (51);
- z) *adempiere agli obblighi specifici stabiliti nei titoli II, III etc.*
- 2. (52) (53).**

note

(44) Si ritiene preferibile esplicitare il collegamento con l'obbligo della sorveglianza sanitaria, piuttosto che utilizzare il rinvio alla norma sulla sorveglianza sanitaria, come fa l'attuale lett. c) dell'articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994.

(45) La disposizione contiene solo modifiche formali rispetto all'attuale lett. c), articolo 4 D.Lgs. n. 626/1994.

(46) Si aggiunge tale parola per chiarire il riferimento ai "processi".

(47) Attuale lett. p) articolo 4 comma 5, D.Lgs. n. 626/1994.

(48) Si riformula, razionalizzandola, l'attuale lett. n) articolo 4 comma 5, D.Lgs. n. 626/1994.

(49) Si "razionalizza" l'attuale lett. o) articolo 4 comma 5, D.Lgs. n. 626/1994 "snellendo" la norma mediante il semplice riferimento alle norme vigenti sul registro infortuni (v. D.P.R. n. 547; D.M. 1984; D.M. 23.11.1996).

(50) Si inseriscono gli obblighi di formazione e informazione, rinviando alla disciplina contenuta nelle disposizioni specifiche.

(51) Attuale comma 8 articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994.

(52) Si elimina l'attuale comma 10 dell'articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994 (« Per le medesime aziende... (piccole e

## ARTICOLO 8

*Obblighi dei preposti (54)*

1. *I preposti che sovrintendono alle attività indicate all'articolo ... devono:*

- a) affidare i compiti ai lavoratori *tenendo conto delle loro capacità e condizioni in rapporto alle loro condizioni psicofisiche;*
- b) prendere le misure appropriate affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni accedano alle zone che li espongono ad un rischio grave e specifico;
- c) richiedere l'osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione;
- d) richiede l'osservanza delle misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza e dare istruzioni affinché i lavoratori, in caso di pericolo grave, immediato ed inevitabile, abbandonino il posto di lavoro o la zona pericolosa;
- e) informare il più presto possibile i lavoratori esposti al rischio di un pericolo grave e immediato circa il rischio stesso e le disposizioni prese o da prendere in materia di protezione;
- f) astenersi, salvo eccezioni debitamente motivate, dal richiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave ed immediato;
- g) permette ai lavoratori di verificare, mediante il rappresentante per la sicurezza, l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione della salute e consentire al rappresentante per la sicurezza di accedere alle informazioni ed alla documentazione aziendale di cui all'articolo...[attuale articolo 19, comma 1, lett. e), D.Lgs. n. 626/1994];
- h) (55) *segnalare al datore di lavoro o al dirigente le deficienze dei mezzi e delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale, nonché le altre eventuali condizioni di pericolo di cui vengano a conoscenza.*

## ARTICOLO 9

*Obblighi dei lavoratori*

1. *Ogni (56) lavoratore deve prendersi cura, conformemente alla formazione ed istruzione ricevuta ed ai mezzi forniti dal datore di lavoro, della salute e della sicurezza propria e di quella degli altri lavoratori presenti sul luogo di lavoro, su cui possono ricadere gli effetti delle proprie azioni od omissioni.*
2. I lavoratori *devono*, in particolare:
  - a) ***contribuire, insieme al datore di lavoro, ai dirigenti ed ai preposti, all'adempimento degli obblighi previsti a tutela della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro (57);***
  - b) osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva ed individuale;
  - c) utilizzare correttamente i macchinari, le apparecchiature, gli utensili, le sostanze ed i

## note

*medie*), con uno o più decreti... possono essere definiti: a) i casi relativi a ipotesi di scarsa pericolosità, nei quali è possibile lo svolgimento diretto dei compiti di prevenzione e protezione in aziende o unità produttive che impiegano un numero di addetti superiore a quello indicato nell'allegato...; b) i casi in cui è possibile la riduzione a una sola volta all'anno della visita di cui all'articolo...[attuale 17, lett. h), D.Lgs. n. 626/1994] degli ambienti di lavoro da parte del medico competente, ferma restando l'obbligatorietà di visite ulteriori, allorché si modificano le situazioni di rischio »).

(53) L'attuale comma 12 dell'articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994 va inserito nel titolo specifico sui « luoghi di lavoro ».

(54) Gli obblighi dei preposti si sono individuati estrapolando dall'attuale articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994 gli obblighi che per i preposti sono sanzionati penalmente dall'articolo 90 D.Lgs. 626/1994. L'attuale novero degli obblighi sanzionati per il preposto sembra sovradimensionato rispetto alle effettive tradizionali funzioni (e responsabilità) dei preposti come si sono venute delineando nell'elaborazione giurisprudenziale. Per questo si ritiene opportuno modificare l'attuale impostazione riducendo sensibilmente l'area degli obblighi dei preposti.

(55) Si ritiene opportuno aggiungere l'obbligo di "segnalazione" tra gli obblighi dei preposti.

(56) Si preferisce a "ciascun". La disposizione è solo "riorganizzata" sul piano della formulazione letterale.

(57) Rispetto all'attuale lett. h), articolo 5, D.Lgs. n. 626/1994, si elimina il riferimento agli obblighi « ...imposti dall'autorità competente », che si ritiene non del tutto logico e comprensibile nella sua formulazione e si sposta "a monte" la disposizione, in quanto essa contiene l'obbligo più "generale" e di principio rispetto agli altri. In ogni caso, per quanto concerne gli « obblighi imposti dall'autorità competente », possibili censure di incompleta trasposizione della direttiva comunitaria sembrano superabili dal momento che nella formulazione della norma l'obbligo previsto è più "generale" rispetto a quello specifico relativo al rispetto degli obblighi imposti dall'autorità competente e comunque lo comprende.

preparati pericolosi, i mezzi di trasporto e le altre attrezzature di lavoro, nonché i dispositivi di sicurezza;

- d) utilizzare in modo appropriato i dispositivi di protezione messi a loro disposizione;
  - e) segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi e dei dispositivi di cui alle lettere c) e d) nonché qualsiasi (58) eventuale condizione di pericolo di cui vengano a conoscenza (59);
  - f) non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo;
  - g) non compiere di propria iniziativa operazioni o manovre che non siano di loro competenza o che comunque possano compromettere la sicurezza propria o di altri lavoratori;
  - h) sottoporsi ai controlli sanitari *obbligatori* (60).
3. *Gli obblighi dei lavoratori non incidono sul principio della responsabilità civile del datore di lavoro* (61).

#### ARTICOLO 10

##### *Obblighi del medico competente*

1. Il medico competente, *nei casi di obbligatorietà della sorveglianza sanitaria* (62):
- a) collabora, *nell'ambito delle proprie competenze* (63), con il datore di lavoro e con il servizio di prevenzione e protezione di cui all'articolo ... [attuale 8, D.Lgs. n. 626/1994], alla predisposizione delle misure per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori ed **alla organizzazione del servizio di pronto soccorso** (64);
  - b) effettua gli accertamenti sanitari di cui all'articolo ... [attuale 16, D.Lgs. n. 626/1994];
  - c) fatti salvi i controlli sanitari di cui alla lettera b), effettua le visite mediche richieste dal lavoratore, qualora tale richiesta sia correlata ai rischi professionali** (65);
  - d) esprime i giudizi di idoneità *dei lavoratori* allo svolgimento delle mansioni specifiche (66), di cui all'articolo...[attuale 16, D.Lgs. n. 626/1994];
  - e) istituisce ed aggiorna, per ogni lavoratore sottoposto a sorveglianza sanitaria, una cartella sanitaria e di rischio, da custodire presso il datore di lavoro con salvaguardia del segreto professionale** (67);
  - f) *fornisce ai lavoratori e, su richiesta, anche ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza informazioni sulla funzione e sulle modalità degli accertamenti sanitari cui sono sottoposti, in particolare evidenziando l'importanza di accertamenti sanitari anche successivi alla cessazione del rapporto di lavoro nel caso di esposizione ad agenti con effetti a lungo termine* (68);
  - g) informa ogni lavoratore interessato dei risultati degli accertamenti sanitari di cui alla lettera b) e, a richiesta dello stesso, gli rilascia copia della documentazione sanitaria (69);
  - h) comunica ai rappresentanti per la sicurezza, nelle riunioni periodiche di cui all'articolo ..., i risultati anonimi collettivi degli accertamenti clinici effettuati, e fornisce indicazioni sul significato di detti risultati;
  - i) congiuntamente al responsabile del servizio di prevenzione e protezione, visita gli ambienti di lavoro almeno due volte l'anno e partecipa alla programmazione del controllo

#### note

(58) Si preferisce « qualsiasi » anziché « le altre ».

(59) Si elimina la parte della disposizione (lett. d), che prevede l'obbligo di adoperarsi direttamente per limitare o ridurre i pericoli.

(60) Si preferisce « obbligatori », anziché « previsti nei loro confronti » .

(61) Si aggiunge questo comma per conformarsi alle osservazioni della Commissione Europea sulla incompleta trasposizione della Direttiva 89/391/CEE (articolo 5, comma 3).

(62) Si ritiene opportuno specificare anche qui che il medico competente in tanto deve essere presente in azienda e svolgere le sue funzioni in quanto sussistano le condizioni che richiedono una sorveglianza sanitaria.

(63) Si preferisce questa formulazione rispetto a quella attualmente prevista dall'articolo 17 lett. a), D.Lgs. n. 626/1994 (« ...sulla base della specifica conoscenza dell'organizzazione dell'azienda o dell'unità produttiva e delle situazioni di rischio... »).

(64) Si inserisce qui l'obbligo attualmente previsto dalla lett. l) articolo 17, D.Lgs. n. 626/1994.

(65) Si ritiene più razionale, per motivi sistematici, la collocazione di questa disposizione, attualmente posta alla lett. i), subito dopo le visite mediche obbligatorie di cui alla lett. b).

(66) Si modifica sul piano formale l'attuale formulazione, che recita: « ...giudizi di idoneità alla mansione specifica al lavoro... ».

(67) Attuale lett. d) articolo 17, D.Lgs. n. 626/1994.

(68) Rielabora l'attuale lett. e) articolo 17, D.Lgs. n. 626/1994.

(69) Vedi attuale lett. f) articolo 1, D.Lgs. n. 626/1994.

**Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori**

dell'esposizione dei lavoratori, i cui risultati gli sono forniti con tempestività ai fini delle valutazioni e dei pareri di competenza;

1) collabora con il datore di lavoro alle attività di formazione ed informazione di cui al capo ... [attuale VI, D.Lgs. n. 626/1994].

**2. Qualora il medico competente, a seguito degli accertamenti di cui alle lettera b), esprima un giudizio sull'idoneità, parziale o assoluta, temporanea o permanente (70), del lavoratore, ne informa per iscritto il datore di lavoro ed il lavoratore. Avverso tale giudizio è ammesso ricorso, entro 30 giorni dalla data di comunicazione del giudizio medesimo, all'organo di vigilanza territorialmente competente che dispone, dopo eventuali ulteriori accertamenti, la conferma, la modifica o la revoca del giudizio stesso (71).**

3. Il medico competente svolge la propria opera in qualità di:

a) dipendente da una struttura esterna pubblica o privata convenzionata con l'imprenditore per lo svolgimento dei compiti di cui al presente capo;

b) libero professionista;

c) dipendente del datore di lavoro.

**4. (72) Il dipendente di una struttura pubblica non può svolgere l'attività di medico competente, qualora espliciti attività di vigilanza.**

5. Qualora il medico competente sia dipendente del datore di lavoro, questi gli fornisce i mezzi e gli assicura le condizioni necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti.

**6. (73) Il medico competente può avvalersi, per motivate ragioni, della collaborazione di medici specialisti scelti dal datore di lavoro, che ne sopporta gli oneri.**

#### ARTICOLO 11

##### *Obblighi del committente, degli appaltatori e dei lavoratori autonomi*

1. Il datore di lavoro *committente* (74), in caso di affidamento di lavori all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi:

a) verifica, anche attraverso l'iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori ad affidare in appalto o contratto d'opera;

b) fornisce ai datori di lavoro delle imprese appaltatrici ed ai lavoratori autonomi (75) dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle relative misure di prevenzione e di emergenza adottate.

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1 i datori di lavoro *committenti e appaltatori ed i lavoratori autonomi*:

a) cooperano all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto o del contratto d'opera (76);

b) coordinano gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese e dei lavoratori autonomi coinvolti nell'esecuzione dell'opera complessiva.

3. Il datore di lavoro *committente* promuove la cooperazione ed il coordinamento di cui al comma 2. Tale obbligo non si estende ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi.

4. *Nel caso in cui dal datore di lavoro committente siano concessi in uso macchine o attrezzi di sua proprietà per l'esecuzione dei lavori di cui al comma 1, dette macchine o attrezzi devono essere conformi alle norme di sicurezza previste dal presente testo unico (77).*

#### note

(70) Gli aggettivi « parziale o temporanea o totale » non coprono con precisione e rigore le possibili ipotesi di idoneità.

(71) Il comma 2 riunisce gli attuali commi 3 e 4 articolo 17, D.Lgs. n. 626/1994.

(72) Attuale ultimo comma, inserito qui per ragioni logico-sistematiche.

(73) Attuale comma 2, che per ragioni logico-sistematiche si preferisce posporre.

(74) Si ritiene opportuno inserire già qui il termine *committente*, che l'attuale articolo 7 inserisce solo al comma 3 (introdotto in sede correttiva dal D.Lgs. n. 242/1996).

(75) L'attuale formulazione dell'articolo 7, D.Lgs. n. 626/1994 usa l'espressione « agli stessi soggetti », che non sembra del tutto corretta.

(76) Si ritiene opportuno completare la disposizione con il riferimento anche al contratto d'opera, dal momento che la norma si riferisce anche a quest'ultima ipotesi.

(77) Si inserisce qui la disposizione prevista dall'articolo 5, comma 3, D.P.R. n. 547/1955.

ARTICOLO 12  
*Obblighi dei progettisti (78)*

Testo Unico in materia  
di tutela della sicurezza  
e della salute  
dei lavoratori

1. I progettisti dei luoghi, dei posti e degli impianti di lavoro rispettano i principi generali di prevenzione in materia di sicurezza e di salute al momento delle scelte progettuali e tecniche e scelgono macchine nonché dispositivi di protezione *rispondenti alle disposizioni legislative e regolamentari in materia di sicurezza (79)*.

ARTICOLO 13  
*Obblighi dei fabbricanti e dei fornitori*

1. Sono vietati la fabbricazione, la vendita, il noleggio e la concessione in uso di macchine, di attrezzature di lavoro e di impianti non rispondenti alle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di sicurezza. Chiunque conceda in locazione finanziaria beni assoggettati a forme di certificazione o di omologazione obbligatoria, è tenuto a che gli stessi siano accompagnati dalle previste certificazioni o dagli altri documenti previsti dalla legge.

ARTICOLO 14  
*Obblighi degli installatori*

1. Gli installatori e montatori di impianti, macchine o altri mezzi tecnici devono attenersi alle norme di sicurezza e di igiene del lavoro, nonché alle istruzioni fornite dai rispettivi fabbricanti dei macchinari e degli altri mezzi tecnici per la parte di loro competenza.

**Capo IV**  
**SERVIZIO DI PREVENZIONE E PROTEZIONE**

ARTICOLO 15  
*Servizio di prevenzione e protezione*

1) Salvo quanto previsto dall'art. 10, il datore di lavoro organizza all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva il servizio di prevenzione e protezione, o *si rivolge* a persona o servizi esterni, **previa consultazione del rappresentante per la sicurezza, per l'espletamento dei compiti di cui all'art. ... (80)**.

2) Il datore di lavoro, *ai fini di cui al comma 1*, designa uno o più **dipendenti fra cui il (81) responsabile del servizio**, in possesso dei requisiti di cui al comma.

3) *Tutti i componenti del servizio di prevenzione e protezione, sia interno sia esterno, devono essere in possesso almeno di diploma di scuola media secondaria e devono aver acquisito, tramite corsi di formazione, capacità specifiche per i settori nei quali sono chiamati ad operare (82)*.

4) *In fase di applicazione e fino al ... i requisiti di cui al comma 3 non sono richiesti per le persone che hanno svolto, per almeno quattro anni, attività in materia di sicurezza e salute dei lavoratori documentata da apposita dichiarazione rilasciata dal datore di lavoro.*

**5) I componenti il servizio di prevenzione e protezione devono essere in numero sufficiente e disporre di mezzi e tempo adeguati allo svolgimento dei compiti loro assegnati. Essi non possono subire pregiudizio a causa della attività svolta nell'espletamento del proprio incarico.**

**6) Il datore di lavoro può avvalersi di persone esterne all'azienda in possesso delle conoscenze professionali necessarie, per integrare, ove occorra, l'azione di prevenzione e protezione del servizio di cui al comma 2.**

note

(78) Si ritiene più razionale suddividere l'attuale articolo 6 D.Lgs. n. 626/1994 in tre distinte norme, rispettivamente relative agli obblighi di: a) progettisti; b) fabbricanti e fornitori; c) installatori. La sostanza dell'attuale articolo 6 rimane comunque integra, dal momento che le tre norme sono composte dagli attuali tre commi dell'articolo 6, con poche, segnalate, modifiche.

(79) Si ritiene formalmente e linguisticamente più corretta questa formulazione, tra l'altro utilizzata al secondo comma.

(80) Spostamento da: art. 8, comma 2 e comma 6.

(81) È stato migliorato il testo che recitava, prolissamente « una o più persone da lui dipendenti ».

(82) Innovazione tendente ad esplicitare il concetto « capacità ed attitudini adeguate » prevedendo un livello minimo di scolarità che deve essere integrato con il possesso obbligatorio di cognizioni specifiche riferite ai settori per mezzo di una formazione extra scolastica.



**Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori**

7) Salvo quanto previsto dal comma 9, il datore di lavoro, se non intende organizzare il servizio di prevenzione e protezione all'interno dell'azienda, si rivolge a persone o servizi esterni per l'espletamento dei compiti di cui all'art. 17.

**8) Il servizio esterno deve essere adeguato alle caratteristiche dell'azienda a favore della quale è chiamato a prestare la propria opera, anche con riferimento al numero degli operatori.**

**9) Qualora il datore di lavoro ricorra a persone o servizi esterni egli non è per questo liberato della propria responsabilità civile in materia.**

10) L'istituzione del servizio di prevenzione e protezione all'interno dell'azienda, ovvero dell'unità produttiva, è comunque obbligatoria nei seguenti casi:

**a) nelle aziende industriali di cui all'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175 e successive modifiche, soggette all'obbligo di dichiarazione o notifica, ai sensi degli articoli 4 e 6 del decreto stesso;**

**b) nelle centrali termoelettriche;**

**c) negli impianti e laboratori nucleari;**

**d) nelle aziende per la fabbricazione ed il deposito separato di esplosivi polveri e munizioni;**

**e) nelle aziende industriali con oltre 200 lavoratori dipendenti;**

**f) nelle industrie estrattive con oltre 50 lavoratori dipendenti;**

**g) nelle strutture di ricovero e cura sia pubbliche che private.**

11. Il Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, con decreto di concerto con i Ministeri della Sanità e dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, sentita la Commissione Consultiva Permanente, può individuare specifici requisiti, modalità e procedure, per la certificazione dei servizi, nonché il numero minimo dei componenti il servizio.

#### ART. 16

##### *Compiti del servizio di prevenzione e protezione*

1. Il servizio di prevenzione e protezione dai rischi professionali provvede:

a) all'individuazione dei fattori di rischio, alla valutazione dei rischi e all'individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro, nel rispetto della normativa vigente sulla base della specifica conoscenza dell'organizzazione aziendale;

**b) ad elaborare le misure preventive e protettive, le procedure di sicurezza per le varie attività aziendali ed i relativi sistemi di controllo (83).**

c) a proporre i programmi di informazione e formazione dei lavoratori;

d) a partecipare alle consultazioni in materia di tutela della salute e di sicurezza di cui all'art. 11;

e) a fornire ai lavoratori le informazioni di cui all'art. 21.

2. Il datore di lavoro fornisce ai servizi di prevenzione e protezione informazioni in merito a:

a) la natura dei rischi;

b) l'organizzazione del lavoro, la programmazione e l'attuazione delle misure preventive e protettive;

c) la descrizione degli impianti e dei processi produttivi;

d) i dati del registro degli infortuni e delle malattie professionali;

e) le prescrizioni degli organi di vigilanza.

3. I componenti del servizio di prevenzione e protezione e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza sono tenuti al segreto in ordine ai processi lavorativi di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle funzioni di cui al presente decreto.

4. Il comma 4 all'art. 9 (il servizio di prevenzione e protezione è utilizzato dal datore di lavoro) è stato eliminato in quanto contiene un'indicazione del tutto ovvia e, se non ovvia, incomprensibile e, quindi, irrazionale.

#### ART. 17

##### *Svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione e protezione*

1. Il datore di lavoro può svolgere direttamente i compiti propri del servizio di prevenzione e protezione dai rischi nonché di prevenzione incendi e di evacuazione (84), nei casi previsti

note

(83) Le precedenti lettere b) e c) sono state modificate eliminando un riferimento errato contenuto nella lettera b) (elaborare i sistemi di cui all'art. 4, comma 2 lett. b).

(84) Si è mantenuta la funzione dell'articolo 10 nonostante il rilievo della Commissione europea circa la possibilità del datore di lavoro di svolgere anche i compiti di prevenzione incendi ed evacuazione.

dall'allegato I, dandone preventiva informazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Esso può avvalersi della facoltà di cui all'articolo 16, comma 6 (85).

2. Il datore di lavoro che intende svolgere i compiti di cui al comma 1, deve frequentare un corso di formazione, i cui contenuti sono definiti all'allegato ... e conservare, sul luogo di lavoro, l'attestazione di frequenza (86).

3. I datori di lavoro che hanno esercitato tale facoltà entro il 31 dicembre 1996 sono esonerati dalla frequenza del corso di cui al comma.

**Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori**

## Capo VII

### INFORMAZIONE E FORMAZIONE

#### ARTICOLO 18

##### *Informazione dei lavoratori*

1. Il datore di lavoro provvede affinché ciascun lavoratore riceva un'adeguata informazione su:

- a) i rischi per la sicurezza e la salute connessi all'attività dell'impresa in generale;
- b) le misure e le attività di protezione e prevenzione adottate;
- c) i rischi specifici cui è esposto in relazione all'attività svolta, le normative di sicurezza e le disposizioni aziendali in materia;
- d) i pericoli connessi all'uso delle sostanze e dei preparati pericolosi sulla base delle schede dei dati di sicurezza previste dalla normativa vigente e dalle norme di buona tecnica;
- e) le procedure che riguardano il pronto soccorso, la lotta antincendio, l'evacuazione dei lavoratori;
- f) *i nominativi e le funzioni del responsabile del servizio di prevenzione e protezione e del medico competente* (87);
- g) i nominativi dei lavoratori incaricati di applicare le misure di cui agli artt. ... [attuali 12 e 15, D.Lgs. n. 626/1994].

2. Il datore di lavoro fornisce le informazioni di cui al comma 1, lettere a), b), c) anche ai lavoratori di cui all'articolo.. [attuale articolo 1, comma 3, D.Lgs. n. 626/1994].

#### ARTICOLO 19

##### *Formazione dei lavoratori*

1. Il datore di lavoro assicura che ciascun lavoratore, ivi compresi i lavoratori di cui all'articolo ... [attuale articolo 1, comma 3, D.Lgs. n. 626/1994], riceva una formazione *adeguata* (88) in materia di sicurezza e di salute, con particolare riferimento al proprio posto di lavoro ed alle mansioni *effettivamente svolte* (89).

2. La formazione deve avvenire in occasione:

- a) dell'assunzione;
- b) del trasferimento o cambiamento di mansioni;
- c) dell'introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze o preparati pericolosi.

3. La formazione deve essere periodicamente ripetuta in relazione all'evoluzione dei rischi, ovvero all'insorgenza di nuovi rischi.

**4. (90) I lavoratori incaricati dell'attività di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori in caso di pericolo grave ed immediato, di salvataggio, di pronto soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza, devono essere adeguatamente formati.**

note

(85) Il riferimento all'articolo ed al comma è stato modificato in relazione alla nuova stesura dell'art. 16.

(86) Sono stati eliminati gli adempimenti previsti al comma 2, lettere a), b) e c), in quanto adempimenti incostituzionali, poiché relativi ad autodichiarazione di avvenuti adempimenti sanzionati penalmente.

(87) Si ritiene opportuno specificare l'oggetto delle informazioni relative al responsabile servizio di prevenzione e protezione ed al medico competente. L'attuale formulazione della lett. f) articolo 21, D.Lgs. n. 626/1994 risulta infatti troppo generica ed indeterminata.

(88) L'attuale formulazione prevede «...una formazione sufficiente ed adeguata...». Si ritiene opportuno eliminare «...sufficiente ed...», dal momento che l'attributo «adeguata» comprende in realtà il «sufficiente» e dunque si crea un'inutile ripetizione.

(89) Si chiarisce il concetto dell'attuale articolo 21 D.Lgs. n. 626/1994, esplicitando la necessità che le informazioni siano riferite alle mansioni effettive e non solo a quelle formalmente di competenza.

(90) Si inverte la posizione degli attuali commi 4 e 5 articolo 22, D.Lgs. n. 626/1994 per ragioni logico-sistematiche.

## ARTICOLO 20

*Formazione dei prestatori di lavoro temporaneo*

1. I prestatori di lavoro temporaneo di cui agli articoli 1-11 Legge 24 giugno 1997, n. 196 devono essere informati dall'impresa fornitrice dei rischi connessi alle attività produttive in generale. Il contratto di fornitura può prevedere che tale obbligo sia adempiuto dall'impresa utilizzatrice.
2. L'impresa utilizzatrice deve provvedere affinché il prestatore di lavoro temporaneo riceva le informazioni di cui all'articolo... lett. a), b), c), e), f), g) (91).
3. I prestatori di lavoro temporaneo devono essere formati e addestrati dall'impresa fornitrice all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa per la quale essi sono assunti. Il contratto di fornitura può prevedere che tale obbligo sia adempiuto dall'impresa utilizzatrice.
4. L'impresa utilizzatrice deve assicurarsi che i prestatori di lavoro temporaneo completino la formazione di cui al comma precedente in conformità alle disposizioni dell'articolo ... [v. l'articolo precedente].

## ARTICOLO 21

*Formazione dei rappresentanti dei lavoratori (92)*

**5. Il rappresentante per la sicurezza ha diritto ad una formazione particolare (in materia di salute e sicurezza) (93), concernente la normativa in materia di salute e sicurezza e i rischi specifici esistenti nel proprio ambito di rappresentanza, tale da assicurargli adeguate nozioni sulle principali tecniche di controllo e prevenzione dei rischi stessi.**

## ARTICOLO 22

*Modalità e contenuti minimi della formazione (94)*

1. La formazione dei lavoratori e quella dei loro rappresentanti, di cui all'articolo precedente, deve tenere conto dei criteri di orientamento ove indicati dagli organismi paritetici di cui all'articolo ... [attuale articolo 20, D.Lgs. n. 626/1994], durante l'orario di lavoro, e non può comportare oneri economici a carico dei lavoratori.
2. I Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, sentita la Commissione consultiva permanente, possono stabilire i contenuti minimi della formazione dei lavoratori, dei rappresentanti per la sicurezza e dei datori di lavoro di cui all'articolo... [attuale articolo 10, comma 3, D.Lgs. n. 626/1994], tenendo anche conto delle dimensioni e della tipologia delle imprese (95).

**Capo IX****CONSULTAZIONE E PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI**

## ARTICOLO 23

*Rappresentante per la sicurezza (96)*

1. In tutte le aziende, o unità produttive, è eletto o designato il rappresentante per la sicurezza.
2. Nelle aziende, o unità produttive, che occupano fino a 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza è eletto direttamente dai lavoratori al loro interno. Nelle aziende che occupano fino a 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza può essere individuato per più aziende

**note**

(91) Nel caso del lavoro intermittente tramite agenzia sembra ragionevole ritenere che l'impresa utilizzatrice dovrà fornire anche al lavoratore temporaneo le informazioni previste per i lavoratori in generale, salvo quelle (lett. e) relative all'uso di sostanze e preparati pericolosi, dal momento che i Decreti di attuazione della Legge n. 196/1997 vietano tali tipi di lavorazioni ai prestatori di lavoro temporaneo.

(92) Si preferisce, per ragioni di ordine sistematico, dividere l'attuale articolo 22 D.Lgs. n. 626/1994 in più norme, dedicando uno specifico articolo alla formazione dei rappresentanti dei lavoratori e, per coerenza sistematica, un ulteriore articolo che comprende gli attuali commi 6 e 7 D.Lgs. n. 626/1994.

(93) Questa parte si potrebbe eliminare, per evitare ripetizione con la parte immediatamente successiva del testo.

(94) Si ritiene opportuno modificare l'attuale formulazione dell'articolo 22 D.Lgs. n. 626/1994, usando un'espressione che renda non obbligatoria, ma solo eventuale e discrezionale la collaborazione con gli organismi paritetici. Tale "obbligo", infatti, non si giustifica in considerazione delle funzioni degli organismi paritetici di cui all'articolo 20 D. Lgs. 626/1994, che hanno solo compiti di orientamento e promozione della formazione. In alternativa (versione B), si può formulare la disposizione in modo tale che l'"obbligo" sia limitato alla considerazione, nell'organizzazione della formazione, di eventuali criteri orientativi fissati dagli organismi paritetici.

(95) Nella parte tecnica va inserito in allegato il decreto sulla formazione del 16 gennaio 1997.

(96) Attuale articolo 18 del D.Lgs. n. 626/1994.

nell'ambito territoriale ovvero del comparto produttivo. Esso può essere designato o eletto dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali, così come definite dalla contrattazione collettiva di riferimento.

3. Nelle aziende, ovvero unità produttive, con più di 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza è eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda. In assenza di tali rappresentanze, è eletto dai lavoratori dell'azienda al loro interno.

4. Il numero, le modalità di designazione o di elezione del rappresentante per la sicurezza, nonché il tempo di lavoro retribuito e gli strumenti per l'espletamento delle funzioni, sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva.

5. *In assenza di contratti collettivi, i profili applicativi di cui al comma precedente sono stabiliti con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentite le parti, entro tre mesi dalla comunicazione della mancanza di un accordo collettivo che regolamenti la materia.* Per le amministrazioni pubbliche provvede il Ministro per la funzione pubblica sentite le Parti (97).

6. In ogni caso il numero minimo dei rappresentanti di cui al comma 1 è il seguente:

- a) un rappresentante nelle aziende ovvero unità produttive sino a 200 dipendenti;
- b) tre rappresentanti nelle aziende ovvero unità produttive da 201 a 1000 dipendenti;
- c) sei rappresentanti in tutte le altre aziende ovvero unità produttive.

7. Le modalità e i contenuti specifici della formazione del rappresentante per la sicurezza sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva nazionale di categoria con il rispetto dei contenuti minimi... (98).

#### ARTICOLO 24

##### *Attribuzioni del rappresentante per la sicurezza (99)*

1. *Salvo diverse disposizioni dei contratti collettivi, il rappresentante per la sicurezza:*

- a) *accede, nel rispetto delle esigenze produttive, ai luoghi di lavoro in cui si svolgono le lavorazioni;*
- b) *è consultato preventivamente e tempestivamente in ordine alla valutazione dei rischi, alla individuazione, programmazione, realizzazione e verifica della prevenzione nell'azienda ovvero nell'unità produttiva;*
- c) *è consultato sulla designazione degli addetti al servizio di prevenzione, all'attività di prevenzione incendi, al pronto soccorso, alla evacuazione dei lavoratori;*
- d) *è consultato in merito all'organizzazione della formazione di cui all'articolo... (100);*
- e) *riceve le informazioni e la documentazione aziendale inerente la valutazione dei rischi e le misure di prevenzione relative, nonché quelle inerenti le sostanze e i preparati pericolosi, le macchine, gli impianti, l'organizzazione e gli ambienti di lavoro, gli infortuni e le malattie professionali;*
- f) *riceve le informazioni provenienti dai servizi di vigilanza;*
- g) *riceve una formazione adeguata, comunque non inferiore a quella prevista dall'art. (...) (101);*
- h) *promuove l'elaborazione, l'individuazione e l'attuazione delle misure di prevenzione idonee a tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori;*
- i) *formula osservazioni in occasioni di visite e verifiche effettuate dalle autorità competenti;*
- l) *partecipa alla riunione periodica di cui all'articolo ... (102);*
- m) *fa proposte in merito all'attività di prevenzione;*
- n) *avverte tempestivamente il responsabile dell'azienda dei rischi individuati nel corso della sua attività;*

**note**

(97) Nonostante in sede sindacale siano già stati raggiunti accordi sulle materia di cui all'attuale articolo 18, comma 4, del D.Lgs. n. 626/1994, si ritiene opportuno disciplinare ugualmente l'ipotesi di assenza di disciplina collettiva: quale atto di autonomia privata il contratto collettivo di diritto comune può infatti cessare di efficacia per scadenza del termine, disdetta, risoluzione o recesso. L'accordo del 22 novembre 1995 tra Confartigianato, CNA, CASA, CLAAI e CGIL, CISL, UIL, per esempio, ha validità fino al 31.12.1997 e si intende rinnovato di anno in anno se non disdetto almeno 6 mesi prima della sua scadenza.

(98) Da coordinare e integrare con il D.M. 16 gennaio 1997. Da coordinare e integrare anche con il capitolo sulla formazione.

(99) Attuale articolo 19 del D.Lgs. n. 626/1994.

(100) Cfr. l'articolo 22, comma 5, del D.Lgs. n. 626/1994.

(101) Cfr. l'articolo 22 del D.Lgs. n. 626/1994. Da coordinare con il Decreto 16 dicembre 1996 e rinviare alla parte successiva.

(102) Cfr. l'articolo 11 del D.Lgs. n. 626/1994.

**Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori**

- o) può fare ricorso alle autorità competenti qualora ritenga che le misure di prevenzione e protezione dai rischi adottate dal datore di lavoro e i mezzi impiegati per attuarle non sono idonei a garantire la sicurezza e la salute durante il lavoro.
2. Il rappresentante per la sicurezza deve disporre del tempo necessario allo svolgimento dell'incarico senza perdita di retribuzione, nonché dei mezzi necessari per l'esercizio delle funzioni e delle facoltà riconosciutegli.
3. Le modalità per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 sono stabilite in sede di contrattazione collettiva nazionale.
4. Il rappresentante per la sicurezza non può subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività e nei suoi confronti si applicano le stesse tutele previste dalla legge per le rappresentanze sindacali.
5. Il rappresentante per la sicurezza ha accesso, per l'espletamento della sua funzione, al documento di cui all'art. ..., nonché al registro degli infortuni sul lavoro di cui all'articolo ...

## ARTICOLO 25

*Organismi paritetici (103)*

1. A livello territoriale sono costituiti organismi paritetici tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, con funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori. Tali organismi sono inoltre prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti.
2. Sono fatti salvi, ai fini del comma 1, gli organismi bilaterali o partecipativi previsti da accordi interconfederali, di categoria, nazionali, territoriali o aziendali.
3. Agli effetti dell'articolo 10 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, gli organismi di cui al comma 1 sono parificati alla rappresentanza indicata nel medesimo articolo.

**TITOLO XX****SANZIONI**

## ARTICOLO 26

*Contravvenzioni commesse dal datore di lavoro (104)*

1. Il datore di lavoro è punito:
- a) con l'arresto da tre mesi a sei mesi o con l'ammenda da tre a otto milioni per la violazione dell'art. 6 commi 1 - 2 lett. a - b, 4, 6, 7;
- b) con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da un milione a cinque milioni per la violazione dell'art. 6 commi 2, 3, 5.
2. La violazione, dell'art. 6 commi 1, 2 lett. a - b, 4, 6, 7 comporta l'applicazione della pena accessoria della sospensione degli incarichi direttivi delle imprese prevista dall'art. 35-bis c.p.

## ARTICOLO 27

*Contravvenzioni commesse dal datore di lavoro e dai dirigenti (105)*

1. Il datore di lavoro e il dirigente sono puniti:
- a) con l'arresto da tre mesi a sei mesi o con l'ammenda da tre milioni a otto milioni, per la violazione dell'art. 7, comma 1, lett. d, f, l, p, q, s;

**note**

(103) Attuale articolo 20 del D.Lgs. n. 626/1994.

(104) La pena, rispetto all'articolo 89, comma 1, D.Lgs. n. 626/94, è stata graduata e diversificata in relazione alla gravità delle ipotesi contravvenzionali previste dai commi 1, 2, 4, 6, 7 rispetto ai commi 3 e 5 dell'articolo 6 del Testo Unico.

È stata introdotta, come innovazione, per le ipotesi di violazioni gravi, la pena accessoria della sanzione interdittiva della sospensione dagli uffici direttivi prevista dall'articolo 35-bis Codice Penale, introdotto dall'articolo 123 della Legge n. 689/1981.

L'applicazione di tale sanzione può costituire un efficace deterrente nel soggetto destinatario del dovere di sicurezza in considerazione della rilevanza dei precetti prevenzionali richiesti.

(105) La pena è stata diversificata e graduata in relazione alla gravità delle ipotesi contravvenzionali considerate, rispetto all'articolo 89 - 2 comma, lett. a).

Anche in questo caso è stata introdotta, come innovazione, la pena interdittiva stabilita dall'articolo 35 bis Codice Penale, introdotto dall'articolo 123 della Legge n. 689/1981.

La responsabilità del dirigente pone un chiarimento preliminare: se le violazioni della normativa di prevenzione siano imputabili al dirigente *iure proprio* o in quanto soggetto destinatario di delega di funzioni da parte del datore di lavoro.

b) con l'arresto da due mesi a quattro mesi o con l'ammenda da un milione a cinque milioni, per la violazione dell'art. 7, comma 1, lett. a - b - c - e - g - h - i - m - n - o - r - t - u.

2. La violazione dell'art. 7, comma 1, lett. d - f - l - p - q - s - comporta per il datore di lavoro e per il dirigente la sanzione interdittiva della sospensione dagli incarichi direttivi delle imprese prevista dall'art. 35 bis c.p., introdotto dall'art. 123 della legge 689/81.

**Testo Unico in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori**

#### ARTICOLO 28

##### *Contravvenzioni commesse dai preposti (106)*

1. I preposti sono puniti con l'arresto sino ad un mese o con l'ammenda da trecentomila lire a un milione per la violazione dell'art. 8, lett. b - c - d - e - f - g - h.

#### ARTICOLO 29

##### *Contravvenzioni commesse dai lavoratori (107)*

1. I lavoratori sono puniti con l'arresto fino a 15 giorni o con l'ammenda da duecentomila lire a seicentomila lire per le violazioni dell'art. 9, 2° comma, lett. a - b - c - d.

#### note

La questione rileva nell'ipotesi che si debba attribuire la responsabilità prevenzionale in capo ad un dirigente in caso di sostituzione soggettiva. In sostanza il problema consiste nello stabilire chi sia il responsabile di un infortunio verificatosi quando il dirigente, che col proprio comportamento colposo aveva posto in essere una situazione di rischio da cui fosse derivato l'incidente, si fosse in precedenza dimesso.

Sull'argomento sono state elaborate due diverse soluzioni. Una ha ritenuto la responsabilità del dirigente dimissionario in quanto tenuto al rispetto del dovere di sicurezza in forza di una delega di funzioni validamente conferitogli.

L'altra scuola di pensiero ha ritenuto la responsabilità del dirigente subentrante per il solo fatto che la libera e volontaria accettazione della delega di funzioni comportava automaticamente per il soggetto subentrante l'immediata assunzione di responsabilità.

La dottrina più recente ha osservato che la distinzione tra obblighi delegabili e non delegabili, contenuta nell'articolo 4, D.Lgs. n. 626/1994, può essere interpretata come volontà di ritenere il datore di lavoro l'unico debitore di sicurezza destinatario di tutti i precetti prevenzionali.

Su tale riflessione sono sorte due diverse linee interpretative.

La prima ritiene che la novità legislativa introdotta dal legislatore costituisce un richiamo « alla teoria dell'ontologica inscindibilità della posizione di garanzia della qualifica datoriale con la conseguenza che, senza una valida delega di funzioni, non possa sorgere nessuna responsabilità né del dirigente né del preposto, perché su di loro non graverebbe "iure proprio" alcun obbligo prevenzionale ».

L'altra tesi considera invece la modifica legislativa operata dal D.Lgs. 242 come un espresso richiamo alla vecchia formula sperimentata dai D.P.R. n. 547/1955 e n. 303/1956, in forza della quale i collaboratori del datore di lavoro, proprio in relazione al loro inquadramento come dirigenti e preposti, sono per ciò stesso debitori di sicurezza *iure proprio*, indipendentemente dal fatto di avere ricevuto il conferimento di una delega di funzioni.

Comma Z - Il comma Z presenta un problema sistematico sul piano della sanzione più correttamente applicabile: infatti, rinviando all'adempimento degli obblighi specifici stabiliti nei titoli II e s., non è sanzionabile di per sé perché privo di precetto.

La decisione di sanzionare penalmente tutte le ipotesi contravvenzionali previste pone problemi per il moltiplicarsi delle somme eventualmente da pagare in sede amministrativa in applicazione dell'articolo 20, D.Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, che prevede la prescrizione amministrativa.

Parimenti problematica e inopportuna sarebbe la decisione di applicare, per tutte le ipotesi considerate, una sanzione amministrativa perché tale scelta, di fatto, attuerebbe la depenalizzazione.

Occorrerebbe, in questa ultima direzione, trovare un meccanismo che consentisse l'immediata eseguibilità della prescrizione amministrativa, nonostante il gravame presentato al TAR.

La soluzione più pratica sarebbe quella di eliminare il comma Z.

In tale modo si torna alla disciplina normativa del D.Lgs. n. 626/1994, in modo che soltanto alcune delle ipotesi contravvenzionali contemplate dalle norme specifiche previste dai titoli II e successivi risulteranno sanzionate penalmente, mentre le altre rimarranno senza sanzione, o con una sanzione diversa.

(106) L'articolo 90 D.Lgs.n. 626/1994 è stato in parte innovato.

È stata esclusa dalle ipotesi contravvenzionali dell'articolo 8 la lett. a), perché il precetto « tenere conto delle loro capacità... » implica una valutazione complessiva che non compete al preposto, ma al datore di lavoro, com'è confermato dall'articolo 7 lett. e).

Se la capacità del soggetto non è valutabile all'evidenza, occorrerebbe stabilire le ipotesi del caso in concreto e i relativi criteri di valutazione.

Per la lett. d) il termine « adotta le misure per il controllo delle situazioni a rischio... » attiene a prerogative del datore di lavoro.

Infatti, l'attività di sovrintendere del preposto non si concilia con il concetto di adottare.

La formulazione corretta del termine in considerazione è: « richiede l'osservanza ».

Si ritiene opportuno, aderendo pienamente alle considerazioni svolte nella nota 57 sub articolo 8, laddove si accenna ad un sovradimensionamento degli obblighi sanzionati per il preposto, applicare, anziché il doppio livello sanzionatorio previsto dall'articolo 90 D.Lgs. n. 626/1994, la sanzione meno grave prevista sub b) per tutte le violazioni.

(107) L'articolo 93, D.Lgs. n. 626/1994 è stato in parte innovato.

## ARTICOLO 30

*Contravvenzioni commesse dal medico competente (108)*

1. *Il medico competente è punito con l'arresto fino a due mesi o con l'ammenda da lire un milione a lire sei milioni, per la violazione dell'art. 10, comma 1, lett. a - b - c - d - e - f - g - h - i.*

## ARTICOLO 31

*Contravvenzioni commesse dai committenti,  
dagli appaltatori e dai lavoratori autonomi*

1. I datori di lavoro committenti, gli appaltatori e i lavoratori autonomi, sono puniti con l'arresto da tre e sei mesi o con l'ammenda da lire tre milioni a lire otto milioni per la violazione dell'art. 11, comma 2, lett. a - b.
2. **Il datore di lavoro committente è punito con l'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da lire tre milioni a lire otto milioni per la violazione dell'art. 11, comma 4.**
3. Il datore di lavoro committente è punito con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da lire un milione a lire cinque milioni per la violazione dell'art. 11, commi 1 - 3.

## ARTICOLO 32

*Contravvenzioni commesse dai progettisti (109)*

1. *Il progettista è punito con l'arresto da due mesi a quattro mesi o con l'ammenda da lire trenta milioni a lire sessanta milioni per la violazione dell'art. 12, comma 1.*

## ARTICOLO 33

*Contravvenzioni dei fabbricanti e fornitori (110)*

1. *I fabbricanti e fornitori sono puniti con l'arresto da due a sei mesi o con l'ammenda da lire trenta milioni a lire sessanta milioni per la violazione dell'art. 13, comma 1.*
2. *La violazione dell'art. 13, comma 2, è punita con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda da lire seicentomila a lire due milioni.*
3. *La violazione dell'art. 13, comma 1 comporta l'applicazione della pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la P.A., prevista dall'art. 32-ter c.p.*

## ARTICOLO 34

*Contravvenzioni commesse dagli installatori (111)*

1. *Gli installatori sono puniti con l'arresto da due a sei mesi o con l'ammenda da lire quindici milioni a lire sessanta milioni per la violazione dell'art. 14.*

## note

Il comma 1 è norma programmatica senza sanzione.

Si è ritenuto opportuno innovare la sanzione, applicando, per tutte le violazioni, la pena meno grave stabilita dall'articolo 93, lett. b) del D.Lgs. n. 626/1994, così come modificato dall'articolo 27 del D.Lgs. n. 758/1994.

(108) L'articolo 92, D.Lgs. n. 626/1994 è stato in parte modificato.

È stata applicata per tutte le violazioni, con eccezione della lett. l), la sanzione più grave tra quelle stabilite alle lettere a) e b) dell'articolo 92 del D.Lgs. n. 626/94.

La lettera l) non è stata sanzionata perché norma senza precetto.

(109) L'articolo 91, comma 1, D.Lgs. n. 626/1994 è stato in parte modificato. La sanzione è stata innovata stabilendo il minimo della pena detentiva di due mesi, non previsto dall'articolo 91, e, diminuendo il massimo edittale da sei mesi a quattro mesi.

Secondo l'impostazione della maggiore efficacia deterrente della pena pecuniaria è stato aumentato il minimo dell'ammenda a lire trenta milioni.

(110) L'articolo 91, comma 1, D.Lgs. n. 626/94, è stato in parte modificato. È stata innovata la sanzione stabilendo un minimo di due mesi alla pena detentiva, non prevista dall'articolo 91, e, aumentando il minimo dell'ammenda a lire trenta milioni.

È stata introdotta *ex novo*, come pena accessoria, per l'ipotesi di violazione dell'articolo 37, comma 1, la sanzione interdittiva dell'incapacità di contrattare con la P.A. prevista dall'articolo 32-ter Codice Penale, introdotto dall'articolo 120 della Legge n. 689/1981.

(111) L'articolo 91, comma 1 e comma 2, D.Lgs. n. 626/1994 è stato modificato e la sanzione è stata diversificata con una pena inferiore a quella prevista per i progettisti - fabbricanti - fornitori, perché considerata ipotesi contravvenzionale meno grave.

---

**TITOLO XXI**  
**DISPOSIZIONI FINALI (NORME ABROGATE) E TRANSITORIE (112)**

**Testo Unico in materia  
di tutela della sicurezza  
e della salute  
dei lavoratori**

Con l'emanazione del Testo Unico si intendono abrogate e sostituite tutte le norme del D.Lgs. n. 626/1994 (e successive modifiche e integrazioni).

Sono da ritenere abrogate, già dopo il D.Lgs. n. 626/1994, le norme relative agli obblighi generali dei diversi soggetti coinvolti, contenute nella parte generale dei decreti tecnici degli anni Cinquanta.

In particolare:

- il D.P.R. 547/1955: articoli 4-7 (quest'ultimo come integrato dalla l. n. 178 del 1983);
- articolo 374 e le relative sanzioni contravvenzionali;
- il D.P.R. 303/1956: gli articoli 4 e 5 e le relative sanzioni contravvenzionali;
- gli artt. 4 e 5 del D.P.R. 303/1956 e le relative sanzioni contravvenzionali.

È inoltre da ritenersi abrogato l'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori.

---

(112) Vengono qui indicate in modo molto sommario soltanto le norme abrogate della Parte Generale. Ovviamente, il Testo Unico, completo di tutti i titoli, abrognerà espressamente tutte le previgenti norme di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori.





# Gli orientamenti del Consiglio U.E. e del Governo italiano in materia di occupazione dopo il Trattato di Amsterdam

## 1. Competitività e coesione sociale in Europa: per una politica di convergenza sull'occupazione. Posizione del Governo italiano in preparazione del Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione - Novembre 1997

1. *L'impegno per l'applicazione anticipata del capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam.*

1. Il Governo italiano considera di particolare significato l'esercizio in corso, destinato a sfociare nelle conclusioni del Consiglio Europeo straordinario dedicato ai problemi della disoccupazione. Si tratta infatti di un impegno maturato già nell'ambito dei lavori del Consiglio Europeo di Firenze del giugno 1996. In quell'occasione infatti la Commissione Europea aveva presentato ai Capi di Stato e di Governo proposte per un "Patto di fiducia" per definire sulla base della strategia delineata ad Essen un'azione specificatamente a favore della disoccupazione.

2. Le conclusioni della Conferenza Intergovernativa di Amsterdam hanno consentito di introdurre nel Trattato un nuovo capitolo sull'occupazione ed è motivo di soddisfazione per il Governo italiano constatare che il proprio auspicio per un'applicazione anticipata è stato raccolto e consente di definire ora una strategia coordinata a favore dell'occupazione. L'applicazione anticipata del Capitolo sull'occupazione deve essere segnalata all'opinione pubblica europea come segno visibile dell'assoluta determinazione dei Capi di Stato e di Governo, riuniti nel prossimo Consiglio Europeo Straordinario, di procedere senza esitazioni a definire una strategia efficace per l'occupazione.

3. L'Italia ritiene che, come del resto previsto dall'art. 126 del nuovo Trattato (versione consolidata), occorra in materia di occupazione, riconoscere l'insostituibilità delle azioni e delle prassi nazionali, nonché il decisivo ruolo delle parti sociali. Tuttavia la dichiarazione secondo cui la promozione dell'occupazione è ora considerata "una questione di interesse comune", come ancora recita il Trattato, sarebbe inefficace se la strategia dei diversi Stati membri non venisse coordinata in sede di Consiglio. Il Governo italiano è favorevole a che le procedure di cui all'art. 128 del Trattato costituiscano già da ora un punto di riferimento decisivo per il coordinamento in sede comunitaria delle strategie occupazionali.

4. Il Governo italiano pensa che la definizione di una strategia comunitaria per l'occupazione non costituisca un

processo che rivesta carattere settoriale. Al contrario l'esercizio preparatorio in corso deve considerarsi non alternativo bensì complementare rispetto all'impegno per la realizzazione dell'Unione politica e monetaria. Nello spirito, prima ancora che nella lettera degli artt. 128 e 129, è consacrato un impegno — che l'Italia intende senz'altro onorare — per gli Stati membri, ad individuare le proprie azioni a favore dell'occupazione tenendo conto degli "orientamenti" definiti dal Consiglio.

5. È senza dubbio di grande significato la previsione racchiusa nell'art. 128.3 secondo cui ogni Stato membro trasmette al Consiglio ed alla Commissione una relazione annuale sulle principali misure adottate per l'attuazione della propria politica in materia di occupazione, alla luce degli orientamenti definiti dal Consiglio. Anche perché, come sancito dallo stesso art. 128.4, il Consiglio potrà rivolgere raccomandazioni agli Stati membri. Si stabilisce così un interessante parallelismo con la materia economica e monetaria, al fine di stimolare una convergenza anche nel campo dell'occupazione. Il Governo italiano considera che questa prospettiva — pur nell'assenza di qualunque tipo di vincolatività o di sanzioni giuridiche ma nella consapevolezza della forte pressione generata sui singoli Stati membri dalla logica del coordinamento — possa ingenerare quel valore aggiunto che l'azione al livello comunitario produce quando si accompagna a misure decise a livello nazionale.

2. *Una politica di convergenza per la competitività e la coesione sociale.*

6. Il Governo italiano auspica che la logica del coordinamento stabilita in materia occupazionale dal Trattato di Amsterdam si traduca in un piano di convergenza. Non solo, si tratta altresì di sviluppare con gradualità ma con risolutezza, una cultura della convergenza in modo non dissimile da quanto è avvenuto e sta avvenendo in materia economica e monetaria. Solo così, assicurando una più forte integrazione tra politiche macro-economiche e dell'occupazione, ricercando un approccio integrato ancora tra politiche macro-economiche e riforme strutturali, si può pensare davvero di promuovere la crescita e la stabilità, rinforzando nel contempo la coesione economica e sociale;

7. La disoccupazione costituisce una tragedia per i singoli ed uno spreco di risorse per la società nel suo insieme. Non solo, ma essa minaccia la stabilità socio-politica alla quale tutti gli Stati membri aspirano e che

quindi costituisce un interesse comune. Il Governo italiano segnala il pericolo che il permanere di elevati tassi di disoccupazione contribuiscano a minare la fiducia dell'opinione pubblica europea nei confronti della politica, anche nella sua espressione a livello comunitario. L'Italia condivide la preoccupazione per cui la stessa Unione Europea potrebbe divenire oggetto di un sentimento di disaffezione da parte di cittadini comunitari che non vedano nelle istituzioni sovranazionali un punto di riferimento efficace per contrastare la loro condizione di disoccupati;

8. Il Governo italiano rileva in altri termini il rischio che il consolidarsi degli attuali livelli di disoccupazione giunga ad indebolire la stessa coesione del Mercato Unico, addirittura mettendo a repentaglio il successo della moneta unica. Proprio sul versante occupazionale si gioca quindi anche la credibilità delle stesse istituzioni comunitarie e dell'Unione Europea nel suo insieme. I cittadini europei giudicheranno i risultati e non si accontenteranno di dichiarazioni di principi o che concludano il Consiglio Europeo Straordinario senza definire un chiaro programma, agevolmente comprensibile dall'opinione pubblica;

9. Proprio al fine di scongiurare la crisi di credibilità che il permanere di alti livelli di disoccupazione potrebbe ingenerare, il Governo italiano segnala all'attenzione degli Stati membri l'opportunità di procedere secondo l'esercizio di individuazione delle "buone pratiche" di cui all'art. 129 del Trattato. Occorre cioè che il Consiglio Europeo Straordinario, sulla base delle proposte della Commissione Europea e delle indicazioni fornite dal Comitato di Politica Economica, dal Comitato per l'Occupazione ed il Mercato del Lavoro, sulla base delle deliberazioni di *Ecofin* e del Consiglio Affari Sociali, sia nelle loro sedute separate sia nella loro prima e significativa riunione congiunta, indichi gli "orientamenti" a cui si debbano ispirare le politiche occupazionali degli Stati membri già nel corso del 1998.

10. È consigliabile in questa prima applicazione anticipata del capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam limitarsi all'individuazione di poche "buone pratiche". Non si tratta tuttavia solo di ridurre il numero, peraltro davvero eccessivo, dell'elenco di "buone pratiche" allegato al Rapporto congiunto. Già quell'esercizio che rivede i progressi compiuti dagli Stati membri nell'implementazione della strategia di Essen in materia occupazionale ha dato risultati apprezzabili, specie per quanto concerne gli indicatori, che consentono una migliore raffrontabilità delle diverse situazioni nazionali. Si tratta però ora, nella logica di coordinamento e di convergenza definita ad Amsterdam, di impegnarsi in una attività di *benchmarking* che conduca all'individuazione di strategie occupazionali di particolare efficacia.

3. *La verificabilità e misurabilità delle "buone pratiche"*.

11. Il Governo italiano ritiene dunque che le "buone pratiche" da sperimentare nel corso del 1998 debbano essere definite sia a livello comunitario (nella logica degli "orientamenti" decisi dal Consiglio) sia a livello nazionale. Ed al fine di rendere possibile alla fine del prossimo anno la verifica prevista dal nuovo Trattato è del tutto evidente che si dovrà trattare di misure verificabili, nel senso di consentire in qualche modo una misurabilità dei risultati a cui hanno dato luogo. Pur nell'assoluto rispetto delle sovranità nazionali in materia occupazionale, il Governo italiano propone che i singoli Stati membri definiscano i propri programmi così da tener conto delle indicazioni del Consiglio Europeo Straordinario, in ogni caso indicando strumenti e

meccanismi di misurabilità delle azioni decise a livello nazionale.

12. Il Governo italiano è consapevole della difficoltà connessa all'individuazione delle tecniche di verifica. Esse non potranno non variare in relazione alla natura degli obiettivi o degli strumenti. Non necessariamente si dovrà o si potrà far ricorso ad indicatori di ordine quantitativo. Non c'è dubbio in proposito, che azioni in materia di modernizzazione del mercato del lavoro richiederanno metodi di monitoraggio diversi rispetto a quelli necessari a valutare l'impatto di programmi di intervento sulla disoccupazione di lunga durata. Tuttavia la logica e lo spirito della convergenza comportano a giudizio del Governo italiano la necessità che si proceda nella direzione di una misurabilità per verificare l'impatto delle "buone pratiche" o comunque dei singoli piani nazionali per l'occupazione.

13. L'Italia non può non segnalare a questo proposito all'attenzione degli Stati membri il ruolo della concertazione sociale nella definizione delle politiche nazionali. Obiettivi come la riforma dello Stato sociale e la modernizzazione del mercato del lavoro, solo per limitarci a due esempi in tutto, implicano la ricerca di un consenso sociale che postula un coinvolgimento delle parti rappresentative delle imprese e dei lavoratori. Le intese concertative che in Italia si susseguono fin dall'inizio degli anni '80, con crescente intensità e successo soprattutto con l'inizio di questo decennio, sono a giudizio del Governo italiano, il primo esempio di una "buona pratica" che potrebbe essere sperimentata anche a livello comunitario.

14. A tal proposito l'Italia apprezza e condivide l'iniziativa della Presidenza lussemburghese di ricercare, iniziando proprio con l'occasione del Consiglio Europeo Straordinario, un rapporto continuativo con le parti sociali a livello comunitario stabilito attraverso la pratica della "troika", che tanti ed importanti risultati ha consentito di conseguire nell'area delle relazioni esterne dell'Unione Europea. Il Governo italiano, anche al fine di cogliere tutte le potenzialità racchiuse nel capitolo sociale ed in quello dell'occupazione del Trattato di Amsterdam, raccomanda un'azione volta a stabilire una pratica di costante consultazione della "troika" con le parti sociali a livello comunitario, impegnandole in un esercizio concertativo che contribuisca a rafforzare il loro ruolo e la loro forza rappresentativa delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali a livello nazionale. È prevedibile che l'attuazione della moneta unica costituirà un ulteriore impulso per la comunitarizzazione delle relazioni industriali ed anche a tal fine una pratica concertativa comunitaria può essere sperimentata utilmente, proprio a cominciare dalla definizione delle politiche per l'occupazione.

15. L'Italia ritiene che un'intesa possa essere raggiunta al Consiglio Europeo Straordinario su una misura avanzata dalla Commissione Europea nell'ambito della sua Comunicazione del 1° ottobre 1997 intitolata "Proposte di orientamenti per la definizione delle politiche dell'occupazione degli Stati membri - 1998", con particolare riguardo alla disoccupazione di lunga durata ed alla disoccupazione giovanile. Si propone infatti da parte della Commissione che gli Stati membri adottino strategie preventive, improntate al principio dell'occupabilità, che siano frutto di un'analisi precoce delle esigenze individuali e di azioni tempestive volte a garantire che: — ad ogni disoccupato adulto sia data la possibilità di utilizzare un momento di formazione o di riqualificazione professionale, anche mediante un'esperienza lavorativa od in altro modo, prima che trascorrono 12 mesi di disoccupazione;

— ad ogni giovane disoccupato sia data la medesima possibilità prima che trascorrono 6 mesi di disoccupazione.

16. Il Governo italiano invita gli Stati membri a considerare con interesse questa proposta concreta, consapevole della già rilevata esigenza di operare per assicurare conclusioni operative e concrete al Consiglio Europeo Straordinario. Tuttavia l'utile lavoro istruttorio svolto sul punto dal Comitato per l'Occupazione ha dimostrato che un'intesa può essere raggiunta al Consiglio Europeo medesimo, sempre che questo "orientamento" eventualmente definito non precluda agli Stati membri l'autonoma ricerca di un appropriato equilibrio fra azione preventiva e quella di reinserimento dei disoccupati di lungo periodo, nonché la discrezionalità nella definizione della natura dell'intervento (esperienza di lavoro, intervento formativo o altro). Superfluo sottolineare il fatto che occorrerà anche definire l'arco di tempo entro il quale gli Stati membri dovranno impegnarsi ad attuare questa misura nell'ambito dei loro piani occupazionali.

17. L'Italia considera in ogni caso prioritario che qualunque siano gli "orientamenti" o le "buone pratiche" indicate dal Consiglio, tali misure vengano adeguatamente supportate da un impiego dei Fondi strutturali più direttamente mirato al sostegno di azioni a fini occupazionali. Senza entrare in questa sede in proposte di dettaglio circa la riforma dei Fondi strutturali, ciò che implica tempi e modalità non compatibili con l'immediatezza degli interventi in discussione al prossimo Consiglio Europeo Straordinario, il Governo italiano auspica in particolare che si pervenga ad un adattamento dei finanziamenti dei Fondi strutturali ai piani di azione dei progetti che verranno riconosciuti come patti territoriali per l'occupazione. Il riorientamento della spesa comunitaria, a cominciare dai Fondi strutturali, così da aumentarne l'efficacia in termini di sostegno e rilancio dell'occupazione, è una proposta che il Governo italiano ritiene di dover segnalare con particolare forza agli altri Stati membri.

#### 4. Elementi della politica del lavoro in Italia.

18. Nel quadro della riflessione sulle "buone pratiche", il Governo italiano segnala all'attenzione degli altri Governi i passaggi salienti della propria complessa azione di risanamento finanziario e di riforme strutturali:

— la valorizzazione del metodo della concertazione per lo sviluppo che coinvolge istituzioni e parti sociali, a livello nazionale, regionale e locale anche attraverso gli istituti della programmazione negoziata;

— il sostegno alle piccole e medie imprese al fine di migliorarne la capacità competitiva, la promozione di nuova imprenditoria, in particolare giovanile, nelle aree del Mezzogiorno;

— l'attuazione del decentramento alle Regioni dei servizi dell'impiego in relazione ai nuovi compiti di politica attiva e di forme di privatizzazione controllata;

— la prosecuzione della politica di modernizzazione delle regole del mercato del lavoro, ivi inclusa un'azione in sede legislativa per una migliore definizione delle attività lavorative, al fine di superare la tradizionale dicotomia fra lavoro autonomo e subordinato;

— la qualificazione delle politiche attive del lavoro, in particolare la formazione professionale continua e permanente;

— la revisione del sistema degli ammortizzatori sociali e di quello degli incentivi all'occupazione;

— la riformulazione degli interventi di *welfare* per contrastare l'esclusione sociale ed al fine di promuovere

migliori condizioni di inserimento lavorativo e di nuove *chances* di vita per le nuove generazioni;

— le misure che promuovono l'emersione delle attività del lavoro sommersi;

— la prosecuzione dell'opera di riforma e modernizzazione del sistema complessivo dell'istruzione della formazione, visto come strumento essenziale e di orientamento delle politiche di sviluppo sociale, culturale, economico e dell'occupazione e come fattore fondamentale per garantire la crescita e la competitività del Paese.

19. Il Governo italiano attribuisce cruciale importanza allo sviluppo ed alla crescita economica in sede locale, accompagnata mediante iniziative di tipo concertativo. La politica dei redditi attuata dal Governo con il consenso delle parti sociali a partire dal 1992 ha contribuito in modo determinante al contenimento della dinamica del costo del lavoro ed alla riduzione dell'inflazione. Il Governo italiano intende proseguire sulla linea della concertazione attuando le previste riforme strutturali (accelerazione della riforma pensionistica, ridisegno degli ammortizzatori sociali) e creando le condizioni per uno sviluppo più rapido, in particolare nelle aree di crisi ed in quelle depresse. Per conseguire questi risultati il Governo intende proseguire sulla strada della sperimentazione dei contratti d'area e dei patti territoriali, istituiti dalla c.d. programmazione negoziata.

20. È bene ribadire anche in questa sede che una efficace politica occupazionale non può prescindere da azioni finalizzate alla creazione di nuova imprenditorialità, per promuovere un allargamento della base produttiva, in conformità al primo dei quattro pilastri proposti dalla Commissione nelle "linee guida" del documento 1° ottobre 1997. Il Governo italiano ritiene che la promozione dell'imprenditorialità costituisca una leva essenziale per lo sviluppo della base produttiva del Mezzogiorno. Mentre prosegue con successo la politica di sostegno alla nascita di nuove imprese da parte di giovani meridionali (legge 44/1986 e successive modificazioni), il Governo ha affidato alla Società per l'Imprenditorialità Giovanile la gestione di un nuovo programma, il prestito d'onore, di sostegno al lavoro autonomo al Sud. Da segnalare anche l'azione del Ministero del Lavoro e delle autonomie locali rivolta ai disoccupati di lungo periodo che hanno partecipato ai progetti di lavoro socialmente utile e che sono interessati ad avviare un'attività di impresa (società miste), in particolare nell'ambito dei nuovi bacini di impiego indicati nel Libro Bianco di Delors.

21. Occorre ricordare infine l'impegno del Governo italiano nella flessibilizzazione e riduzione dell'orario di lavoro. Lo strumento della contrattazione collettiva si è rivelato negli ultimi anni particolarmente duttile e utile per conseguire riduzioni negoziate dell'orario al fine di salvaguardare i livelli occupazionali. Anche recenti provvedimenti, come la legge 196 del 1997, hanno consolidato una politica di sostegno mirata alle riorganizzazioni e riduzioni dell'orario di lavoro — attuate dalle singole imprese d'intesa con i rappresentanti dei lavoratori — e a rimodulare le aliquote contributive sul costo del lavoro in modo da avvantaggiare gli orari ridotti ed il lavoro a tempo parziale. Tale obiettivo verrà ulteriormente perseguito dal Governo italiano, in modo da realizzare, nel contempo, risultati sul piano occupazionale ed il miglioramento della qualità della vita lavorativa al fine di conciliarla con quella familiare, sempre nella aspettativa di incrementare i livelli di competitività delle imprese.

---

## 2. Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione - Lussemburgo, 20/21 novembre 1997 - Conclusioni della presidenza

---

*Omissis.*

### PARTE I

#### LA SFIDA DELL'OCCUPAZIONE: UNA NUOVA IMPOSTAZIONE

2. Il problema dell'occupazione è al centro delle preoccupazioni del cittadino europeo: occorre fare tutto il possibile per lottare contro la disoccupazione il cui livello inaccettabile minaccia la coesione delle nostre società. Di fronte a questa sfida, per la quale non esistono soluzioni semplici, il Consiglio europeo di oggi — per la prima volta interamente dedicato al problema dell'occupazione — vuole segnare un nuovo punto di partenza per la riflessione e l'azione degli Stati membri e dell'Unione avviate a seguito del Consiglio europeo di Essen.

3. A tal fine il Consiglio europeo ha deciso che le pertinenti disposizioni del nuovo titolo sull'occupazione del trattato di Amsterdam saranno immediatamente poste in essere. Questa decisione permette in pratica l'applicazione anticipata, già nel 1998, delle disposizioni relative al coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione. Tale coordinamento sarà attuato in base ad orientamenti comuni riguardanti sia gli obiettivi che i mezzi — gli "orientamenti in materia di occupazione" — che si ispirano direttamente all'esperienza acquisita nella sorveglianza multilaterale delle politiche economiche con l'esito positivo che già si conosce per quanto riguarda la convergenza. Si tratta, pur nel rispetto delle differenze che esistono tra i due settori e tra le situazioni dei singoli Stati membri di generare, per l'occupazione così come per la politica economica, la stessa volontà di convergenza verso obiettivi decisi in comune, verificabili e aggiornati periodicamente.

4. Questa ambizione costituisce l'elemento nuovo di una strategia globale che comporta altri due aspetti.

5. In primo luogo il perseguimento e lo sviluppo di una politica macroeconomica coordinata poggiata su un mercato interno competitivo che creerà le basi per una crescita duratura, un nuovo dinamismo e un clima di fiducia favorevole al rilancio dell'occupazione.

6. In secondo luogo la mobilitazione più sistematica e più risoluta che in passato di tutte le politiche comunitarie al servizio dell'occupazione, siano esse di inquadramento o di sostegno. L'insieme di queste politiche deve essere attuato conformemente ai principi del trattato e deve contribuire a liberare il potenziale di dinamismo e di iniziativa che esiste nell'economia europea.

7. Il Consiglio europeo lancia un appello alla mobilitazione di tutte le parti: Stati membri, regioni, parti sociali, istituzioni comunitarie, per cogliere la possibilità straordinaria oggi offerta di cambiare il corso degli eventi associandosi alla nuova iniziativa coerente e determinata definita dal Consiglio europeo nelle presenti conclusioni.

8. Per esprimere immediatamente la sua volontà di agire nel senso di una politica più attiva di accompagnamento degli sforzi degli Stati membri, il Consiglio europeo dà il proprio sostegno a due iniziative concrete, direttamente orientate verso lo sviluppo dell'occupazione. La prima è costituita da un piano d'azione della Banca europea per gli investimenti inteso a mobilitare, a favore delle piccole e medie imprese, delle nuove tecnologie, di nuovi settori e delle reti transeu-

ropee, fino a 10 miliardi di ecu supplementari che potranno generare un volume globale di investimenti pari a 30 miliardi di ecu. La seconda iniziativa discende da un accordo tra Parlamento e Consiglio sulla redistribuzione degli stanziamenti e comporta la creazione di una nuova linea di bilancio destinata segnatamente ad aiutare le piccole e medie imprese a generare posti di lavoro duraturi ("iniziativa europea a favore dell'occupazione"). Si prevede di assegnare a questa linea 450 milioni di ecu per i prossimi tre anni.

#### UN CONTESTO ECONOMICO FAVOREVOLE

9. Non vi sono prospettive concrete e durature di sviluppo dell'occupazione in assenza di un contesto economico favorevole, che presuppone a sua volta l'esistenza di un quadro macroeconomico sano e di un mercato interno effettivo.

10. Per quanto riguarda il contesto macroeconomico, è essenziale che l'Unione prosegua la politica di crescita incentrata sulla stabilità, il risanamento della finanza pubblica, la moderazione salariale e le riforme strutturali. A tal fine gli Stati membri rafforzeranno il coordinamento delle loro politiche economiche. La politica attuata in questi ultimi anni comincia a dare i suoi frutti e le prospettive di crescita per il 1997 e il 1998 sono migliorate. È indispensabile approfittare di queste prospettive più favorevoli e trasformare l'attuale ripresa congiunturale in una tendenza di crescita a più lungo termine.

11. Quest'evoluzione troverà sostegno nell'avvio della terza fase dell'unione economica e monetaria e nell'introduzione dell'euro a partire dal 1° gennaio 1999, che daranno una consacrazione definitiva agli sforzi avviati da molti anni e instaureranno un contesto di stabilità permanente propizio alla crescita e all'occupazione.

12. I risultati incoraggianti in termini di crescita non permetteranno tuttavia di compensare le perdite di posti di lavoro subite nei primi anni '90 né di raggiungere il tasso di crescita dell'occupazione necessario per dare lavoro alla maggioranza dei disoccupati. Nonostante gli sforzi già compiuti, gli Stati membri devono continuare ad attuare le riforme strutturali necessarie in tutti i settori e coordinare meglio le politiche dell'occupazione.

#### UNA STRATEGIA COORDINATA PER LE POLITICHE NAZIONALI DELL'OCCUPAZIONE

##### *Un metodo innovativo*

13. La strategia coordinata a favore dell'occupazione risultante, segnatamente, dal futuro articolo 128 del trattato si ispira, *mutatis mutandis*, al metodo seguito per la convergenza economica, pur tenendo presenti le differenze esistenti tra i due settori e fra le situazioni specifiche dei vari Stati membri. Essa consiste nel definire, a livello di Unione, "orientamenti in materia di occupazione" basati su un'analisi comune della situazione e dei grandi assi della politica da seguire ai fini di un calo duraturo della disoccupazione. Sulla scorta di tale analisi, gli orientamenti fissano obiettivi concreti, il cui conseguimento è tenuto costantemente sotto controllo secondo una procedura comune di valutazione dei risultati.

14. L'attuazione degli orientamenti può variare in funzione della loro natura, dei loro effetti per gli Stati membri e dei destinatari. Essi devono rispettare il principio di sussidiarietà e le competenze degli Stati membri, comprese quelle degli enti regionali, in materia di occupazione ed essere compatibili con gli indirizzi di massima per le politiche economiche.

15. Una volta adottati dal Consiglio su proposta della Commissione, gli orientamenti dovranno essere inseriti in piani d'azione nazionali per l'occupazione elaborati dagli Stati membri in una prospettiva pluriennale. Gli orientamenti saranno così concretati sotto forma di obiettivi nazionali quantificati ogni volta possibile e appropriato, per essere poi tradotti in misure nazionali di carattere regolamentare, amministrativo o altro. La diversa situazione degli Stati membri rispetto ai problemi trattati dagli orientamenti determinerà diverse soluzioni o accenti rispondenti alle singole situazioni. Gli Stati membri firmeranno i termini entro cui conseguire il risultato voluto, in considerazione, tra l'altro, delle risorse amministrative e finanziarie che sarà possibile mobilitare. Riveste tuttavia importanza cruciale, ai fini della coerenza e dell'efficacia dell'iniziativa nel suo complesso, che tutti gli Stati membri si richiamino agli orientamenti nell'analizzare la propria situazione e nel definire la loro politica e che precisino nel piano d'azione nazionale per l'occupazione la loro posizione rispetto a ciascun orientamento.

16. Per analogia con il principio di sorveglianza multilaterale applicato nel processo di convergenza economica, gli Stati membri trasmetteranno ogni anno al Consiglio e alla Commissione i rispettivi piani d'azione nazionali per l'occupazione, corredati di una relazione sulle condizioni di attuazione. Su tale base il Consiglio esaminerà ogni anno il modo in cui gli Stati membri hanno tradotto gli orientamenti nella politica nazionale e presenterà una relazione al Consiglio europeo, il quale adotterà gli indirizzi necessari per delineare gli orientamenti per l'anno successivo.

17. Il Consiglio europeo rammenta l'importanza di indicatori comuni stabiliti sulla base di dati statistici confrontabili, per permettere la sorveglianza e la valutazione efficaci delle politiche dell'occupazione nonché l'individuazione delle migliori prassi. Il Consiglio europeo conviene che siano adottati e attuati in tempi brevi gli strumenti e i mezzi a tal fine proposti.

Il Consiglio europeo invita inoltre la Commissione a presentare un aggiornamento annuale della relazione "L'Europa come entità economica" in collegamento con la sorveglianza delle politiche dell'occupazione.

18. Nell'ambito dell'indispensabile rafforzamento del dialogo sociale, le parti sociali, a tutti i livelli, saranno associate a tutte le tappe di quest'iniziativa e apporteranno il loro contributo all'attuazione degli orientamenti. Tale contributo sarà oggetto di valutazione periodica.

19. Contatti periodici con il Consiglio permetteranno di preparare adeguatamente la riunione semestrale delle parti sociali con la troika a livello dei Capi di Stato e di Governo e della Commissione, da tenere prima del Consiglio europeo. Nel quadro di tali contatti tra il Consiglio e le parti sociali si procederà, in particolare, ad uno scambio di vedute approfondito sull'attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989.

#### *Orientamenti per il 1998*

20. Per mobilitare tutti i mezzi disponibili per la lotta alla disoccupazione, il Consiglio europeo ha deciso di applicare immediatamente nella pratica e per consenso il metodo previsto dal futuro articolo 128 del trattato, adottato ad Amsterdam.

21. Il Consiglio europeo ha preso atto con interesse della relazione congiunta del Consiglio e della Commissione sulla situazione dell'occupazione negli Stati membri. La relazione illustra una serie di "migliori prassi" dimostrate efficaci sul piano nazionale. La Commis-

sione vi ha tratto ispirazione per le sue proposte di orientamenti in materia di occupazione.

22. Il Consiglio europeo ha accolto positivamente la comunicazione della Commissione relativa agli orientamenti per il 1998 e ha preso atto con interesse dei contributi del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del Comitato dell'occupazione nonché della dichiarazione comune delle parti sociali. Il Consiglio europeo ha adottato, basandosi sulla comunicazione della Commissione, le conclusioni riportate nella Parte II, articolate in quattro assi principali: migliorare l'occupabilità, sviluppare l'imprenditorialità, incoraggiare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese per consentire al mercato del lavoro di reagire ai mutamenti economici e rafforzare la politica in materia di pari opportunità.

L'obiettivo di queste misure che si inseriscono nella strategia globale per l'occupazione è di giungere a un aumento significativo del tasso di occupazione in Europa su una base duratura. Il Consiglio europeo chiede alla Commissione di presentare ogni tre anni una relazione sull'evoluzione del tasso di occupazione in Europa.

23. Il Consiglio europeo sottolinea la particolare importanza delle misure preventive volte a frenare l'evoluzione della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata tramite l'individuazione precoce delle esigenze individuali e l'apporto di risposte adeguate, privilegiando sistematicamente le misure attive di occupabilità rispetto alle misure passive di sostegno.

24. Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare celermente il suo progetto di orientamenti per il 1998 conformemente alle presenti conclusioni, in modo che il Consiglio possa pronunciarsi in proposito entro la fine dell'anno. I piani d'azione nazionali per l'occupazione basati su tali orientamenti dovranno essere presentati al Consiglio per esame anteriormente al Consiglio europeo di Cardiff nella prospettiva della definizione, da parte del Consiglio europeo del dicembre 1998, degli orientamenti per il 1999.

#### POLITICHE COMUNITARIE AL SERVIZIO DELL'OCCUPAZIONE

##### *Mercato interno - concorrenza e competitività*

25. La crescente integrazione dei mercati ha già consentito di generare un supplemento di crescita significativo rispetto alla situazione che sarebbe prevalsa in assenza di un mercato unico. È pertanto importante proseguire risolutamente su questa strada ed adoperarsi in ogni modo per assicurare il funzionamento ottimale del mercato interno, ponendo rimedio alle lacune o alle disfunzioni che tuttora sussistono in taluni settori. Il Consiglio europeo chiede a tal fine che si provveda al rispetto di tutte le scadenze previste e che si prendano tutte le disposizioni necessarie all'applicazione rapida ed efficace delle priorità del piano d'azione recentemente presentato ai fini del completamento del mercato interno.

26. Per assicurare la realizzazione effettiva di tali priorità, il Consiglio europeo approva l'iniziativa della Commissione di rendere periodicamente noto lo stato di attuazione delle priorità del piano d'azione attraverso la pubblicazione di uno schema di gestione del mercato unico.

27. Per quanto concerne gli aiuti pubblici, il Consiglio europeo ritiene importante orientarsi su regimi di aiuti che favoriscano l'efficienza economica e l'occupazione senza peraltro comportare distorsioni di concorrenza. La Commissione provvederà affinché il controllo degli

aiuti di Stato non ostacoli le misure di politica del mercato del lavoro compatibili con il trattato.

28. Il Consiglio europeo ritiene che occorra prestare particolare attenzione ai settori in cui si registrano notevoli mutamenti industriali. Invita un Gruppo di esperti ad alto livello ad analizzare, sotto l'autorità della Commissione, le prospettive di siffatti mutamenti nella Comunità e a studiare i mezzi per anticiparli meglio al fine di prevenirne le ripercussioni economiche e sociali in modo compatibile con i principi del trattato. Una prima relazione sarà presentata al Consiglio previa consultazione delle parti sociali, al fine di essere trasmessa al Consiglio europeo di Cardiff.

29. Il Consiglio europeo chiede tanto al legislatore europeo quanto ai legislatori nazionali di proseguire attivamente gli sforzi avviati al fine di semplificare il contesto regolamentare e amministrativo delle imprese, in particolare delle piccole e medie imprese.

30. Il Consiglio europeo riconosce, infine, l'importanza del ruolo che i mercati di capitoli di rischio paneuropei di grandi dimensioni possono svolgere per la creazione di posti di lavoro e chiede alla Commissione di riferire al Consiglio europeo del giugno 1998 in merito agli ostacoli che si frappongono allo sviluppo di siffatti mercati nell'Unione.

#### *Regime fiscale*

31. Il Consiglio europeo conferma la necessità di invertire la tendenza all'aggravio della pressione fiscale e sottolinea a tal fine l'importanza di un'azione coordinata degli Stati membri. Il Consiglio europeo rammenta la preoccupazione, da esso già espressa in precedenza, di metter fine alla concorrenza fiscale sleale che potrebbe nuocere all'occupazione. (cfr. anche punti 66-68)

#### *Ricerca e innovazione*

32. L'azione dell'Unione attraverso le sue differenti politiche deve integrare e sostenere lo sforzo degli Stati membri in favore dell'occupazione. Questo vale per la ricerca che svolge un ruolo importante nella competitività e nella creazione di posti di lavoro, segnatamente per mezzo della disseminazione delle innovazioni e del trasferimento di tecnologie alle piccole e medie imprese. Il Consiglio europeo sottolinea a tale proposito l'importanza del nuovo programma quadro di ricerca, i cui fulcri prioritari dovranno essere discussi e approvati entro la fine del 1998.

#### *Grandi reti*

33. L'istituzione di una rete transeuropea dei trasporti (RTE) rappresenta tuttora uno dei mezzi più efficaci ai fini di un rafforzamento della competitività dell'economia europea e costituisce un complemento essenziale del mercato unico. Il Consiglio europeo desidera che ciascuno dei progetti prioritari della rete transeuropea dei trasporti poggia d'ora in poi su un calendario e su un piano di finanziamento appropriati, eventualmente in cooperazione con i diversi partner pubblici e privati e con l'attiva partecipazione della Banca europea per gli investimenti. Approva a tal fine il lancio del piano speciale d'azione della Banca europea per gli investimenti, che prevede lo sviluppo degli strumenti destinati al finanziamento delle grandi infrastrutture.

#### *Fondi strutturali*

34. Il Consiglio europeo auspica che la prossima riforma dei fondi strutturali si ispiri all'esperienza acquisita sino ad oggi, per utilizzare al meglio i fondi al servizio dell'occupazione ogniqualvolta possibile nel quadro degli obiettivi ad essi assegnati e nel rispetto

della loro precipua vocazione, volta ad assicurare il riallineamento delle regioni in ritardo di sviluppo.

#### *Società della conoscenza*

35. A motivo dell'impatto potenziale sulla formazione, e di conseguenza sull'occupazione, delle tecnologie della conoscenza e dell'informazione, il Consiglio europeo chiede alla Commissione di riferirgli entro il 1998 circa i risultati ottenuti e le prospettive in materia di commercio elettronico, di sviluppo delle reti aperte e di utilizzazione degli strumenti multimediali per l'istruzione e la pedagogia.

### NUOVE INIZIATIVE SPECIFICAMENTE ORIENTATE VERSO LO SVILUPPO DELL'OCCUPAZIONE

#### *Piano d'azione della Banca europea per gli investimenti*

36. Il Consiglio europeo prende atto con soddisfazione dell'avviamento da parte della Banca europea per gli investimenti del programma d'azione speciale di Amsterdam (PASA), che si prevede duri fino alla fine del 2000 e che ha come obiettivo di tradurre gli orientamenti della risoluzione su crescita ed occupazione del 16 giugno 1997 in possibilità concrete di investimento, atte a contribuire alla creazione di posti di lavoro in Europa.

37. Il Consiglio europeo nota che tale programma comporta tre serie di misure complementari che corrispondono agli obiettivi della risoluzione:

38. — creazione di uno "sportello speciale" a sostegno dei nuovi strumenti volti a contribuire al finanziamento di piccole e medie imprese di alta tecnologia e a forte crescita; tale sostegno potrà eventualmente essere rafforzato con il ricorso, fino ad un massimo di 1 miliardo di ecu, ai saldi attivi annui della Banca. Tale azione si basa su una stretta cooperazione e complementarità con la comunità bancaria e finanziaria e fa appello, quale partner privilegiato della Banca europea per gli investimenti, al Fondo europeo per gli investimenti;

39. — sviluppo e rafforzamento dei finanziamenti concessi dalla Banca nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'ambiente urbano e della protezione dell'ambiente;

40. — nuovo slancio impresso al finanziamento delle reti transeuropee e delle altre grandi reti di infrastruttura per le quali la Banca accorda importanti finanziamenti. Essendo fermamente determinata a favorire progetti sani, la Banca è disposta ad accordare lunghi periodi di rimborso e di preammortamento adeguati alle caratteristiche del progetto, per facilitare approcci su misura e fornire aiuti supplementari alla creazione di partnership appropriate tra il settore pubblico e il settore privato.

41. Il Consiglio europeo osserva con particolare soddisfazione che l'attuazione del programma è ben avviata e che sono già stati ottenuti alcuni risultati importanti, tra i quali:

42. — la creazione, da parte della Banca e del Fondo, di un meccanismo europeo per le tecnologie (MET), finanziato fino ad un massimo di 125 milioni di ecu sui saldi attivi annui della Banca al fine di fornire capitali di rischio alle piccole e medie imprese attive nel settore delle alte tecnologie. Nella sua qualità di "fondo per i fondi", il MET potrebbe partecipare ad un pool di capitali di rischio di oltre 800 milioni di ecu;

43. — la definizione di progetti su misura concertati tra la Banca ed una serie di istituti finanziari dell'Unione, che comportano una ripartizione dei rischi e offrono alle piccole e medie imprese vari tipi di finanziamento in forma di capitale o di quasi capitale;

44. — l'approvazione di prestiti a lungo termine per

progetti di investimento nel settore della sanità e dell'istruzione, il cui ammontare complessivo oltrepasserà probabilmente il miliardo di ecu entro la fine del 1997;

45. — il potenziamento dei finanziamenti a lungo termine della Banca a favore di progetti urbani ed ambientali, nonché di reti transeuropee e di infrastruttura analoghe; i prestiti approvati in tali settori dopo il Consiglio europeo di Amsterdam ammontano ad oltre cinque miliardi di ecu.

46. Il Consiglio europeo incoraggia la Banca a mantenere e rafforzare la dinamica ispirata a questo programma. Secondo alcune stime, i nuovi prestiti che potrebbero essere concessi nel prossimo triennio, tramite questo programma e tramite operazioni simili, nei settori prioritari definiti nella risoluzione di Amsterdam — che verrebbero ad aggiungersi all'attuale attività della Banca — potrebbero raggiungere un importo di 10 miliardi di ecu, somma che può favorire un investimento totale di oltre 30 miliardi di ecu.

*Un'“iniziativa europea a favore dell'occupazione”*

47. Il Consiglio europeo plaude all'iniziativa del Parlamento europeo volta ad aumentare i mezzi di bilancio a favore dell'occupazione, che il Consiglio ha accolto positivamente. Esso invita queste due istituzioni a mettere a punto formalmente l'accordo e la Commissione a presentare quanto prima proposte per nuovi strumenti finanziari di sostegno alle piccole e medie imprese innovative e creatrici di posti di lavoro, affinché il Consiglio le possa adottare rapidamente.

48. Questi nuovi strumenti debbono rafforzare il meccanismo europeo per le tecnologie, finanziato dalla Banca europea per gli investimenti e gestito dal Fondo europeo per gli investimenti, mediante l'apertura di uno “sportello capitale di rischio”, appoggiare la creazione di imprese comuni transnazionali e creare presso il Fondo europeo per gli investimenti un fondo speciale di garanzia per aumentare le capacità di assumere rischi delle istituzioni che finanziano le piccole e medie imprese. Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare esempi di migliori prassi sul funzionamento di tali misure, partendo dall'esperienza degli Stati membri.

## PARTE II

### GLI ORIENTAMENTI PER IL 1998

#### 1. Migliorare l'occupabilità

49. *Affrontare la disoccupazione giovanile e prevenire la disoccupazione di lunga durata*

Per frenare l'evoluzione della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata gli Stati membri elaboreranno strategie preventive impiegate sull'occupabilità basandosi sull'individuazione precoce delle esigenze individuali; entro un termine che sarà fissato da ciascuno Stato membro e che non può essere superiore a cinque anni — termine che può essere più lungo per gli Stati membri con un tasso di disoccupazione particolarmente elevato — essi provvederanno:

50. *a offrire a ogni giovane, prima che siano trascorsi sei mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con un'attività di formazione o di riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un lavoro o altra misura che ne favorisca l'inserimento professionale;*

51. *a offrire anche ai disoccupati adulti, prima che siano trascorsi dodici mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con uno dei mezzi succitati o, in generale, con un orientamento professionale individualizzato*

52. Queste misure preventive e di inserimento dovrebbero essere combinate con misure di reinserimento dei disoccupati di lunga durata.

#### 53. *Passare dalle misure passive alle misure attive*

I sistemi di indennità e di formazione devono — all'occorrenza — essere rivisti e adattati in modo da garantire che contribuiscano attivamente all'occupabilità e incentivino realmente i disoccupati a cercare e accettare un lavoro o a seguire una formazione. A tal fine ciascuno Stato membro:

54. *si adoprerà per aumentare sensibilmente il numero delle persone che beneficiano di misure attive atte a facilitarne l'inserimento professionale. Per imporre attività di formazione o altro analogo provvedimento a una più alta percentuale di disoccupati, fisserà in particolare l'obiettivo, in funzione della sua situazione di partenza, di un progressivo ravvicinamento alla media dei tre Stati membri che hanno raggiunto il miglior risultato in materia, pari almeno al 20%.*

55. *Promuovere un approccio improntato alla partecipazione*

L'azione dei soli Stati membri non è sufficiente per conseguire i risultati auspicati in materia di inserimento. Pertanto,

56. — le parti sociali sono esortate, ai vari livelli di responsabilità di azione, a concludere rapidamente accordi intesi ad ampliare le possibilità in materia di formazione, pratica lavorativa, tirocini o altre misure atte a facilitare l'inserimento professionale;

57. — gli Stati membri e le parti sociali si adopereranno per promuovere le possibilità di formazione permanente.

58. *Agevolare il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro*

Le prospettive occupazionali sono scarse per i giovani che abbandonano gli studi senza avere acquisito le capacità necessarie per accedere al mercato del lavoro. Pertanto gli Stati membri:

59. — *miglioreranno la qualità del loro sistema scolastico, in modo da ridurre sostanzialmente il numero dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi;*

60. — *si adopereranno per suscitare nei giovani una maggiore capacità di adattamento ai mutamenti tecnologici ed economici e per dotarli di qualifiche che corrispondano alle esigenze del mercato del lavoro, se del caso istituendo o sviluppando i sistemi di apprendistato.*

#### 2. Sviluppare l'imprenditorialità

61. *Facilitare la fase di avvio e la gestione delle imprese* istituendo un quadro normativo chiaro, stabile e prevedibile e migliorando le condizioni per lo sviluppo dei mercati dei capitali di rischio. Le nuove agevolazioni offerte dalla Banca europea per gli investimenti, abbinate agli sforzi compiuti dagli Stati membri, consentiranno di rendere più agevole la creazione di nuove imprese. Gli Stati membri dovrebbero anche ridurre e semplificare gli oneri amministrativi e fiscali a carico delle piccole e medie imprese. A tal fine gli Stati membri:

62. — *presteranno particolare attenzione alla riduzione sensibile delle spese generali e degli oneri amministrativi delle imprese e più particolarmente delle piccole e medie imprese, segnatamente all'atto dell'assunzione di lavoratori supplementari;*

63. — *incoraggeranno lo sviluppo dell'autoimprenditorialità esaminando — con l'obiettivo di ridurli — gli ostacoli che, in particolare nell'ambito dei regimi fiscali e previdenziali, possono frapporsi al passaggio all'attività autonoma e alla creazione di piccole imprese, in particolare per i lavoratori dipendenti.*

64. *Avvalersi delle possibilità di creare nuovi posti di lavoro*

Se l'Unione europea vuole vincere la sfida dell'occupazione, devono essere messe effettivamente a frutto tutte



le possibilità di creare nuovi posti di lavoro nonché le nuove tecnologie e le innovazioni. A tal fine gli Stati membri:

65. — *esamineranno i mezzi per sfruttare appieno le possibilità offerte dalla creazione di posti di lavoro a livello locale, nell'economia sociale e nelle nuove attività connesse al fabbisogno non ancora soddisfatto dal mercato, esaminando nel contempo — con l'obiettivo di ridurli — gli ostacoli che potrebbero agire da freno.*

66. *Rendere il sistema fiscale più favorevole all'occupazione e invertire a lungo termine la tendenza verso l'aumento degli oneri fiscali e dei prelievi obbligatori sul lavoro (passati dal 35% nel 1980 a oltre il 42% nel 1995). Ciascuno Stato membro:*

67. — *fixerà, per quanto necessario e tenendo conto del livello attuale, un obiettivo di riduzione progressiva del carico fiscale totale e, laddove appropriato, un obiettivo di riduzione progressiva della pressione fiscale sul lavoro e dei costi non salariali dello stesso — in particolare per quanto riguarda il lavoro scarsamente qualificato e a bassa retribuzione — senza mettere in discussione il risanamento delle finanze pubbliche e l'equilibrio finanziario dei sistemi di previdenza sociale. Esaminerà, se del caso, l'opportunità di introdurre un'imposta sull'energia o sulle emissioni inquinanti ovvero altro provvedimento fiscale;*

68. — *esaminerà, senza esservi obbligato, l'opportunità di ridurre l'aliquota IVA sui servizi a largo impiego di manodopera non esposti a concorrenza transnazionale.*

3. *Incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori*

69. *Modernizzare l'organizzazione del lavoro*

Al fine di promuovere l'ammordernamento dell'organizzazione del lavoro e delle sue forme:

70. — *le parti sociali sono invitate a negoziare, ai livelli appropriati, in particolare a livello settoriale e aziendale, accordi intesi a modernizzare l'organizzazione del lavoro, comprese formule flessibili di lavoro, onde rendere produttive e competitive le imprese e raggiungere il necessario equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza. Questi accordi possono verteere sull'annualizzazione delle ore di lavoro, sulla riduzione dell'orario di lavoro, sulla riduzione degli straordinari, sullo sviluppo del lavoro a tempo parziale, sulla formazione nell'arco di tutta la vita e sulle interruzioni della carriera;*

71. — *ciascuno Stato membro esaminerà l'opportunità di introdurre nella sua legislazione tipi di contratto più adattabili per tener conto del fatto che l'occupazione assume forme sempre più diverse. Le persone che lavorano nel quadro di un contratto di questo tipo dovrebbero beneficiare nel contempo di sicurezza sufficiente e di un migliore inquadramento professionale, compatibile con le esigenze delle imprese.*

72. *Sostenere l'adattabilità delle imprese*

Al fine di aumentare i livelli di qualifica all'interno delle imprese, gli Stati membri:

73. — *riesamineranno gli ostacoli, in particolare fiscali, che possono frapporsi all'investimento del capitale umano e, se del caso, prevederanno incentivi fiscali o di altro tipo per sviluppare la formazione nell'impresa; esamineranno altresì le nuove regolamentazioni per verificare che contribuiscano a ridurre gli ostacoli all'occupazione e a migliorare la capacità del mercato del lavoro di adattarsi ai cambiamenti strutturali dell'economia.*

4. *Rafforzare le politiche in materia di pari opportunità*

74. *Affrontare il problema della discriminazione tra donne e uomini*

Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché la loro volontà di promuovere le pari opportunità si concretì in un aumento dell'occupazione femminile. Dovrebbe altresì prestare attenzione allo squilibrio esistente per quanto riguarda la presenza delle donne o degli uomini in alcuni settori di attività e in determinate professioni. Gli Stati membri:

75. — *si adopereranno per ridurre il divario tra il tasso di disoccupazione femminile e quello maschile, attraverso misure di sostegno attivo dell'occupazione delle donne e agiranno per ovviare alla scarsa presenza delle donne in determinati settori di attività e in determinate professioni e alla loro eccessiva presenza in altri.*

76. *Conciliare lavoro e vita familiare*

Particolarmente importanti per le donne e gli uomini sono le politiche in materia di interruzione della carriera, congedo parentale e lavoro a tempo parziale. Al riguardo, è opportuno accelerare e sorvegliare periodicamente l'attuazione delle pertinenti direttive e accordi delle parti sociali. Occorre altresì fornire sufficienti strutture di buona qualità per la custodia dei bambini e l'assistenza alle persone non autosufficienti, al fine di favorire l'ingresso e la permanenza delle donne e degli uomini sul mercato del lavoro. Gli Stati membri:

77. — *si adopereranno per migliorare, nei casi in cui esiste un fabbisogno non soddisfatto, i livelli di accesso alle strutture assistenziali.*

78. *Facilitare il reinserimento nella vita attiva*

Gli Stati membri:

*presteranno particolare attenzione alle donne e agli uomini che intendono reinserirsi sul mercato del lavoro dopo un periodo di assenza e, a tal fine, esamineranno i mezzi atti a sopprimere progressivamente gli ostacoli che si frappongono al reinserimento.*

79. *Favorire l'inserimento dei portatori di handicap nella vita attiva*

Gli Stati membri:

*presteranno particolare attenzione alle difficoltà che i portatori di handicap possono incontrare per inserirsi nella vita attiva.*

# 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>CahSocBarrParis</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

---

**Alberti L.** è Direttore Generale, Direzione Generale Rapporti di Lavoro, Ministero del Lavoro

**Biagi M.** è Professore Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Modena. Presidente dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali

**Blanpain R.** è Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Lovanio (Belgio)

**Faventi A.M.** è Direttore Amministrativo Divisione VII, Sicurezza e Igiene del Lavoro, Direzione Generale dei Rapporti di Lavoro, Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale

**Foglia R.** è Consigliere della Corte di Cassazione

**Lepore M.** è Docente di Diritto del lavoro nell'Università la Sapienza di Roma

**Luzzana M.** è collaboratore dell'Istituto di Diritto del lavoro dell'Università di Milano (Giurisprudenza)

**Mariani L.M.** è Avvocato del Foro di Milano

**Natullo G.** è Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Salerno - sede Benevento

**Pelissero P.** è Dottore in giurisprudenza

**Rocca G.** è Dirigente Divisione VII, Sicurezza e Igiene del Lavoro, Direzione Generale dei Rapporti di lavoro, Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale

**Rossi M.** è Psicologo del lavoro

**Tiraboschi M.** è Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Modena

**Valcavi D.** è Docente di Relazioni industriali presso l'Università LUISS di Roma

**Weiss M.** è Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Francoforte (Germania)

---

## ERRATA CORRIGE

La Dott.ssa Maura Franchi, che ha pubblicato sul n. 3 del 1997 un articolo su *Regioni e politiche del lavoro nella transizione. Il caso della legge n. 45/1996 della Regione Emilia-Romagna* non è, come erroneamente segnalato, Assessore, ma Responsabile del Servizio Politiche del lavoro della Regione Emilia-Romagna.

