

# DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

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

Ricerche  
**Globalizzazione e relazioni industriali**  
**Agenzie private per l'impiego**  
**e fornitura di manodopera**

Rassegne  
**Giurisprudenza italiana:**  
**danno da stress**  
**interpretazione del contratto collettivo**  
**Giurisprudenza comunitaria:**  
**secondo semestre 1997-primo semestre 1998**  
**Contrattazione collettiva:**  
**i rinnovi contrattuali nel pubblico impiego**  
**la contrattazione in azienda in Lombardia**

Legislazione  
**Il collocamento dei disabili**  
**L'attuazione della L. 196/1997**

# **Diritto delle relazioni industriali**

rivista della Associazione Lavoro e Ricerche -ALAR  
anno 8 - numero 4 - ottobre 1998

# Indice

Globalizzazione e relazioni industriali		Ricerche
<b>Sviluppare la competitività e la giustizia sociale: le relazioni tra istituzioni e parti sociali</b> <i>di Tiziano Treu</i>	pag. 423	
<b>L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?</b> <i>di Marco Biagi</i>	pag. 437	
Le agenzie private per l'impiego per i mercati del lavoro del XXI secolo		Ricerche
<b>Lavoro intermittente tramite agenzia e appalto di servizi negli Stati Uniti d'America</b> <i>di Robert B. Moberly, Robert J. Gramming</i>	pag. 445	
<b>Le agenzie private per l'impiego in Germania</b> <i>di Manfred Weiss</i>	pag. 453	
<b>Le agenzie private per l'impiego nel Regno Unito</b> <i>di Bob Hepple</i>	pag. 461	
Osservatorio sulla giurisprudenza italiana		Rassegne: la giurisprudenza italiana
<b>Danno da stress del lavoratore e dintorni: sguardo su alcuni percorsi giurisprudenziali</b> <i>di Luigi de Angelis</i>	pag. 467	
<b>Note sull'interpretazione della contrattazione collettiva</b> <i>di Giacomo De Fazio</i>	pag. 473	
Osservatorio sulla giurisprudenza comunitaria		Giurisprudenza comunitaria
<b>Giurisprudenza comunitaria in materia di politica sociale</b> <i>di Silvia Spattini</i>	pag. 477	
Osservatorio sulla contrattazione collettiva		Rassegne: la contrattazione collettiva
<b>Rinnovi contrattuali nel pubblico impiego e struttura della contrattazione collettiva dopo le "riforme" del D.Lgs. n. 29/1993</b> <i>di Mario Ricciardi</i>	pag. 491	
<b>La contrattazione in azienda in Lombardia dopo l'accordo del luglio 1993</b> <i>di Ida Regalia</i>	pag. 497	

**Rassegne: la  
legislazione**

---

Osservatorio sulla legislazione italiana	
<b>Il « Pacchetto Treu », un anno dopo</b> <i>di Massimiliano Di Pace</i>	pag. 513
<b>Collocamento dei disabili: una riforma non più rinviabile</b> <i>di Eufrazio Massi</i>	pag. 527
Abbreviazioni	pag. 533
Notizie sugli autori	pag. 535

---

# Sviluppare la competitività e la giustizia sociale: le relazioni tra istituzioni e parti sociali

Tiziano Treu (\*)

Sommario

**1.** Le opzioni politiche sottese ai temi del Congresso. **2.** Tradurre la crescita economica in occupazione: il ruolo della formazione. **3.** Pubblico impiego e imprese minori: sfida possibile per le relazioni industriali? **4.** Lavoro e vita familiare: quadrare il cerchio? **5.** Le incerte convergenze delle relazioni industriali. **6.** Competitività e relazioni industriali « continentali ».

## 1. Le opzioni politiche sottese ai temi del Congresso.

Apprendo i lavori del 10° Congresso Mondiale della Associazione Internazionale di Relazioni Industriali Robert Reich, Ministro del Lavoro degli Stati Uniti, sottolineava con vigore come « la questione della giustizia sociale non possa essere separata da quella dell'organizzazione industriale e dei rapporti di lavoro » (1).

A tre anni di distanza, e nonostante le indubbie accelerazioni dell'imperativo della competizione globale (2), la nostra disciplina ha ancora come obiettivo fondamentale la conciliazione tra questo imperativo e la equità sociale, intesa quale imparziale distribuzione delle opportunità non solo tra individui e gruppi, ma tra aree e paesi del globo. Questa è la prima *policy option* sottesa ai temi del nostro Congresso.

È peraltro ormai chiaro che tale conciliazione non può essere il risultato di qualche meccanismo automatico (in particolare del mercato globale) e neppure l'effetto del mero confronto (conflittuale o collaborativo) tra i due attori privati del sistema di relazioni industriali (imprenditori e lavoratori organizzati), ma un possibile itinerario che questi attori percorrono insieme con le istituzioni pubbliche (3). Questa è la seconda *policy option* del Congresso.

Queste due opzioni politiche sono più che mai da verificare nella loro effettività, proprio per la profondità dei cambiamenti intervenuti, non solo nei mercati locali e globali, ma anche

note

(\*) Questo saggio rappresenta una integrazione della relazione orale con la relazione scritta presentata dall'A. all'11° Congresso Mondiale dell'Associazione Internazionale di Relazioni Industriali, Bologna, 22-26 giugno 1998.

(1) Cfr. gli Atti del 10° Congresso Mondiale dell'Associazione Internazionale di Relazioni Industriali, Washington, maggio-giugno 1995.

(2) In solo un triennio, alla velocità impressionante con cui ormai si consumano gli eventi, moltissimo è cambiato nella cultura e nella prassi delle relazioni industriali, in tutto il mondo. I contributi che sono stati presentati come base di discussione per questo Congresso non hanno tuttavia smentito l'utilità del percorso tracciato tre anni fa nel programma scientifico che costituisce lo schema dei nostri lavori e che è ben sintetizzato dalle parole di Robert Reich.

(3) Istituzioni pubbliche a loro volta configurabili in accezioni alquanto diversificate e arricchite rispetto a quelle presenti al tempo del fordismo nazionale imperante, in quanto comprendono non solo i Governi nazionali ma anche i governi locali (espressioni di comunità territoriali più o meno dotate di autonomia) e le istituzioni internazionali, dall'ILO alla WTO, alle istituzioni che sono espressioni di comunità sovrastatali di varia intensità e capacità regolative, da quelle solo commerciali come NAFTA e APEC, a quelle con rilievo economico-finanziario sempre più consistente come l'Unione Europea.

**Sviluppare  
la competitività  
e la giustizia sociale**  
Tiziano Treu

negli attori che contribuiscono al funzionamento del sistema di relazioni industriali. Tali cambiamenti, se non hanno comportato, come qualcuno ipotizzava, e tuttora ritiene, il venir meno delle ragioni d'essere di questi attori (4), tuttavia ne hanno allargato talmente il raggio di azione oltre i confini nazionali da richiedere una continua riprova della loro capacità di creare nuove regole operanti (anche) a livello sovranazionale, o quanto meno di forzare una convergenza delle vecchie regole nazionali (v. paragrafo 5), per recuperare la loro originaria funzione di regolatore comune dei rapporti di lavoro e sociali.

Anzi la prova è ancora più impegnativa: perché si tratta di persuadere della validità di quanto noi assumiamo come convinzione di base, cioè che i sistemi di relazioni industriali, dimensionati ora anche su scala sovranazionale, sono fattori significativi del progresso economico e sociale allo stesso livello; cioè che la conciliazione tra competitività ed equità — entrambe valutabili su scala globale — può configurare una partita a somma positiva, e non andare a scapito della ricchezza complessiva delle nazioni e degli individui.

Gli argomenti per il sostegno di queste ipotesi sono di grande complessità per la varietà dei fattori che influiscono sulla valutazione (sia della competitività sia dell'equità sociale) e per le stesse dimensioni globali su cui testarne la validità; né si può dire che tali argomenti siano sostenuti dalla prevalente fiducia di ricercatori e politici. È peraltro di qualche rilievo (e conforto) che essi comincino ad essere considerati da interlocutori una volta tradizionalmente distanti o alieni da questi temi: cioè non solo dalle istituzioni specificatamente competenti nelle questioni del lavoro, come l'ILO e l'OCDE, ma dalle istituzioni dirette ad altri obiettivi, a cominciare dalla Banca Mondiale, a cui di recente si attribuiscono affermazioni impegnative, come quella secondo cui il successo della modernizzazione economica mondiale dipenderebbe non solo dalla individualizzazione e internazionalizzazione dei rapporti, ma anche dalla valorizzazione della solidarietà (Valkenburg, Zoll, 1995).

E anche le riunioni dei vertici mondiali del G7 (o G8) negli ultimi anni hanno manifestato una crescente attenzione a questi temi una volta marginali nelle loro agende e una certa convergenza negli approcci e nei linguaggi se non nelle specifiche proposte di intervento.

La convergenza è indubbiamente ancora embrionale, ma significativa se confrontata con le tradizionali contrapposizioni tipiche fino a ieri di questi incontri, ove i diversi modelli rappresentati — atlantico europeo e giapponese — erano giustapposti nella convinzione, neppure tanto implicita, di esaltare la superiorità di ciascuno e la tendenziale inconciliabilità tra le preoccupazioni prevalenti ad essi sottese — la competitività per il primo, e la solidarietà o la coesione sociale negli altri due.

I contenuti di queste ipotesi generali si specificano, come è doveroso, nelle diverse tematiche dei sei Forum del Congresso (5): l'attualità e la rilevanza di tali argomenti risultano confermati a distanza di tre anni dai contributi acquisiti ai nostri lavori che li hanno volta a volta arricchiti, criticati, ma mai ritenuti inconferenti. Dalla loro lettura si possono trarre — con le inevitabili semplificazioni — alcune verifiche delle ipotesi, e ulteriori spunti di riflessione rispetto ai quali cercherò di fornire qualche indicazione selettiva.

---

## 2. Tradurre la crescita economica in occupazione: il ruolo della formazione.

---

Il primo tema evoca un aspetto fondamentale dell'obiettivo generale: tradurre la crescita economica in occupazione qualitativamente e quantitativamente adeguata ai bisogni costituisce infatti un contenuto prioritario e un test essenziale della possibilità di conciliare la competitività con la equità sociale, se è vero che livelli adeguati di occupazione sono riconosciuti ovunque come fattori essenziali di benessere o — come si dice — di cittadinanza sociale, ma sono gravemente carenti in molte parti del mondo anche sviluppato.

### note

---

(4) Non è che manchino casi, contesti nazionali o anche esperienze locali, dove, per molteplici ragioni, si registra un visibile indebolimento degli attori che concorrono al funzionamento del sistema di relazioni industriali, sia sul versante datoriale sia su quello dei lavoratori. Sarebbe tuttavia errato affermare che la sfida della globalizzazione, ormai pienamente affermatasi, ha sradicato i presupposti per una logica collettiva, oltre che individuale, dei rapporti di lavoro, privando le organizzazioni dell'una e dell'altra parte di una loro ragion d'essere. Cfr., sul punto, Gunnigle, 1995. Pur nell'esigenza di un profondo ripensamento in una dimensione di massima internazionalizzazione di istituti fondamentali in un sistema di relazioni industriali come la contrattazione collettiva, non mancano ragioni per ritenere un fattore di progresso e di sviluppo proprio l'esistenza di un maturo e stabile sistema di relazioni industriali.

(5) Cfr. gli Atti del 11° Congresso Mondiale dell'Associazione Internazionale di Relazioni Industriali, *Sviluppare la competitività e la giustizia sociale: le relazioni tra istituzioni e parti sociali*.

La gravità è tale da costituire una sfida e anche una debolezza fondamentale di molti governi e di interi continenti, a cominciare dall'Europa, che pure ha costituzionalizzato nel trattato fondativo dell'Unione l'imperativo, comune per gli Stati membri, di impegnarsi in modo convergente per raggiungere un livello « elevato » di occupazione.

Di questo tema il nostro dibattito ha privilegiato il profilo delle politiche formative. Tale scelta aggiunge profili rilevanti, approfonditi nei vari contributi, per le nostre ipotesi di partenza sia sul piano micro-individuale sia su quello generale o macro-economico. L'aspetto più evidente è la compenetrazione crescente dei processi formativi in quelli produttivi, tipica delle società dell'informazione e di una competitività sempre più basata sull'innovazione e sulle tecnologie informatiche.

La conoscenza e la formazione perdono il loro carattere di « doti » accumulate una volta per tutte prima della vita lavorativa, per diventare risorse da rinnovare continuamente nel corso di questa al fine di combattere il rischio più grave per la competitività, cioè l'obsolescenza delle risorse umane e della loro capacità di interagire con organizzazioni e tecnologie sempre rinnovatesi.

È appunto questa novità che rende centrale nel sistema produttivo e delle relazioni di lavoro il concetto di impiegabilità, che non a caso è al primo posto nelle strategie dell'occupazione dell'Unione Europea e nelle agende degli incontri internazionali, scientifici e politici. L'impiegabilità, intesa come possibilità di essere proficuamente utilizzati in compiti diversi non solo all'interno della azienda, ma anche in diversi ambienti produttivi, tende ad arricchire i termini più spesso adoperati di flessibilità e adattabilità. Li arricchisce per esaltare la crescita e la adattabilità delle risorse umane, senza cui la flessibilità organizzativa o funzionale è insufficiente, oltre che socialmente rischiosa, in quanto potenzialmente causa di situazioni diffuse di precarietà personale e collettiva.

Il concetto di impiegabilità si distingue da quello tradizionale di garanzia dell'impiego o del « posto », utilizzato ampiamente nei contesti di mercato di lavoro più stabili e standardizzati, ma è sottoposta essa stessa a un test di effettività nelle concrete vicende aziendali e nel mercato del lavoro affinché non si riduca a una disponibilità solo teorica di conoscenze che restino poi di fatto inutilizzate o esposte a utilizzi precari. Questo test di uso implica una riconsiderazione approfondita dei rapporti tra formazione e gli altri aspetti delle relazioni di lavoro, di cui la formazione è parte integrante. La riconsiderazione è richiesta anzitutto per le modalità di svolgimento della formazione nel contesto produttivo che postulano connessioni più sofisticate tra apprendimento teorico e *learning by doing*; tra *off* e *on the job training* e un accentuato adattamento dei tempi e modi formativi ai diversi tipi di lavoro, specie a quelli atipici. Altrettanto profondo è l'adattamento della formazione ai tempi della vita, in particolare per i lavoratori non più giovani eppure non eliminabili dal processo produttivo (Suwa, 1998).

Un uso continuo della formazione è difficilmente praticabile senza una redistribuzione personalizzata dei tempi di lavoro nel corso della vita (congedi e simili); mette in luce le possibili controindicazioni di specializzazione troppo rigide e precoci e domanda un nuovo equilibrio fra *basic skills* e competenze specifiche. Infine deve essere accompagnata da coerenti adeguamenti dell'organizzazione delle aziende e delle carriere che siano in grado di rendere apprezzabili, ai lavoratori oltre che alle imprese, i frutti dell'apprendimento continuo.

Anche se la *employability* si muove su un piano diverso dalle tradizionali forme di garanzia giuridica del posto di lavoro, si richiede tuttora che l'esigenza di flessibilità propria dei sistemi produttivi si contemperì con quella di sicurezza, sia pure relativa, espressa dai lavoratori anche nel mobilissimo mercato del lavoro della nostra epoca. L'equilibrio tra le due istanze costituisce una componente a livello individuale di quella combinazione tra benessere sociale ed efficienza economica che si ricerca a livello di sistema produttivo. Rappresenta un elemento importante per contrastare gli effetti di perturbazione, anche sul piano economico, di una diffusa insicurezza sociale, un fattore di coinvolgimento e motivazione individuale nelle vicende produttive, più che mai decisivo nel mondo della produzione di qualità. L'esigenza di concretezza richiesta per rendere apprezzabile l'impiegabilità sottolinea l'interesse individuale a una prospettiva di carriera (come indica Suwa, 1998) come patrimonio occupazionale al posto della *job property*: un concetto di carriera radicalmente diverso da quello dell'azienda tayloristica, perché inteso non come processo lineare di specializzazione all'interno della gerarchia aziendale, ma come possibilità di esprimere competenze diverse e di essere valorizzati per questa varietà non solo nell'azienda singola ma nel mercato del lavoro. Tutto ciò sottolinea lo stretto rapporto che la formazione

**Sviluppare  
la competitività  
e la giustizia sociale**  
Tiziano Treu

continua deve avere con le politiche aziendali, in quanto deve essere conveniente per la competitività aziendale; ma richiede d'altra parte il sostegno di politiche extra aziendali che la inseriscano in un sistema finalizzato all'accumulazione diffusa e coordinata di competenze.

I dubbi da tempo avanzati circa la possibilità che la formazione come « bene pubblico » possa essere fornita dalle singole aziende nella quantità e qualità sufficienti, restano validi, anzi sono rafforzati dal carattere pervasivo della formazione continua. Né d'altra parte questa può essere fornita dalle istituzioni statali deputate alla tradizionale educazione di base dei lavoratori.

Di qui la crescente importanza, rilevabile in molte esperienze, di un approccio tripartito sia alla rilevazione dei fabbisogni professionali sia alla programmazione di metodi duali di formazione continua fino a forme di gestione delle attività formative ad opera delle parti sociali, con partecipazione o sostegno delle istituzioni pubbliche nazionali e sovranazionali. Tipico di questo coinvolgimento sistemico è l'utilizzo crescente dei fondi strutturali europei per la formazione di politiche integrate di formazione e di *job creation*, e quindi di attività formative come parte delle politiche dell'occupazione (6). Si può ormai parlare, in proposito, di relazioni industriali della formazione (Stuart, 1996), visto che l'interrelazione triangolare è prassi in espansione a livello internazionale, vero campo privilegiato per la sperimentazione di rapporti collaborativi tra le parti sociali (Noble, 1997) (7).

La scelta qui delineata sottolinea la centralità della formazione non solo per il benessere individuale e contro l'esclusione sociale, ma ha implicazioni macroeconomiche in ordine a uno sviluppo che sia anche socialmente sostenibile. All'interno degli stessi paesi economicamente avanzati continuano a convivere modelli opposti di produttività che hanno negli investimenti in capitale umano uno dei fattori decisivi: si distingue cioè una *high road* alla competitività basata sull'elevata qualificazione professionale dei lavoratori e quindi su alti salari e alta qualità dei prodotti, da una *low-road* centrata su caratteri opposti di bassa qualità delle componenti essenziali del sistema.

Qualcuno ha notato (Regini, 1998) che nessuno dei due modelli si è dimostrato capace di risolvere il problema della crescita occupazionale. E' giusto in effetti mettere in guardia da un'eccessiva fiducia negli investimenti in formazione come strumento per l'occupazione e in genere in tutti gli strumenti di *policy* che puntino solo sul rafforzamento dell'offerta sul mercato del lavoro; questo vale anzi per tutti gli approcci univoci al problema della disoccupazione (compresi quelli che assolutizzano il rilievo di elementi quali flessibilità e deregolazione).

L'importanza che si attribuisce agli investimenti in formazione sottende però la fiducia, beninteso da verificare, che la valorizzazione del fattore umano e del suo capitale culturale sia il cuore di ogni politica di giustizia sociale e anche un motore decisivo del progresso economico. Ed è lecito proporre come *policy option* che la strada alta alla produttività e allo sviluppo diventi l'obiettivo almeno di medio periodo sia nella vita personale degli individui sia nella storia delle nazioni. Si può altresì ipotizzare che la presenza di forza lavoro qualificata sia utile ad approfondire anche gli altri aspetti della qualità dello sviluppo che attengono alla diffusione dell'innovazione, alla partecipazione consapevole dei lavoratori nella produzione e più in generale alla stessa promozione dell'occupazione: come si è giustamente rilevato « risolvere il problema della disoccupazione è molto più difficile in paesi con un *low skill equilibrium* del mercato del lavoro, dove cioè vi sono contemporaneamente fallimenti del mercato e dello Stato nella produzione di competenze professionali e formazione ».

#### note

(6) Il ruolo-chiave delle parti sociali, già ampiamente sperimentato negli ultimi anni con riferimento all'impiego dei fondi strutturali al fine di conseguire l'obiettivo di una migliore utilizzazione della formazione in funzione promozionale dell'occupazione (cfr. Wulf-Mathies, 1995; Freedland, 1996), è stato peraltro ampiamente riconfermato dal Trattato di Amsterdam.

(7) Un approccio consensuale delle parti sociali appare indispensabile affinché a livello di governi si proceda all'altrettanto condivisa esigenza di modernizzazione nella regolazione del mercato del lavoro, al fine di massimizzare tutte le potenzialità del sistema economico per produrre nuovi posti di lavoro. Il dibattito appare tra l'altro crescentemente (ed opportunamente) deideologizzato per quanto si riferisce all'improduttiva distinzione tra posti di lavoro « buoni » e posti di lavoro « cattivi », poco attenta al continuo cambiamento della forza-lavoro ed alla conseguente diversificazione tipologica (Fredman, 1997; Tilly, 1887; Houseman, 1995).

---

### 3. Pubblico impiego e imprese minori: sfida possibile per le relazioni industriali?

---

Sviluppare  
la competitività  
e la giustizia sociale  
Tiziano Treu

Se il rapporto tra formazione e sviluppo tocca un aspetto ormai centrale delle relazioni industriali, i Forum 2-3 del Congresso riguardano temi ancora nettamente marginali della nostra materia. Ciò è dovuto a motivi diversi e se si vuole opposti. Il pubblico impiego, per la sua estraneità alle dinamiche di mercato e tradizionalmente alla regolazione contrattuale da parte degli attori collettivi; le piccole e medie imprese (PMI) per la loro diffusione così radicata nelle logiche specifiche dei diversi mercati produttivi e del lavoro da essere largamente sfuggite alla azione sindacale e sottratte (in parte di diritto in parte di fatto) alla stessa legislazione del lavoro.

In entrambi i casi le capacità regolative delle relazioni industriali sono a dir poco contrastate. Per l'area pubblica le novità più significative riguardano le esperienze di privatizzazione in senso proprio, cioè la sottrazione di settori o enti alla proprietà e all'amministrazione pubblica per trasferirle in vario modo a regimi organizzativi e di controllo privatistici, con implicazioni di notevole interesse anche per il diritto del lavoro (Morris, 1998). Tali esperienze riguardano settori, o parti specifiche dell'amministrazione già tendenzialmente organizzate in forma di azienda e di servizi che operano o possono operare sul mercato. Esse sono un effetto della tendenza (8) al contrarsi dell'intervento pubblico diretto nella gestione dell'economia e della società sotto la pressione del debito e della competizione interna e internazionale. Nonostante la forza di questi fattori, le dimensioni del fenomeno e i cambiamenti nella gestione delle relazioni industriali sono meno consistenti del previsto e del proclamato: ad esempio qualche evidenza di riduzione di costi e di personale non trova riscontro sul versante della qualità dei servizi erogati.

Altrettanto ambivalenti, sia per estensione sia per incisività sono le altre modifiche introdotte nel sistema: quelle che non mirano ad alterare la macrostruttura e l'impianto pubblico delle amministrazioni ma hanno operato all'interno di queste. Da una parte si sono introdotti strumenti di gestione privatistica: da politiche manageriali di stampo aziendalistico, abbinate a forme di decentramento organizzativo e finanziario, alla responsabilizzazione dei dirigenti sul personale con l'adozione di tecniche personalizzate di gestione delle risorse umane, fino a veri e propri simulatori di mercato (*competitive tendering* e simili) che confinano con vere e proprie parziali privatizzazioni. Dall'altra parte si è fatto leva sul forte radicamento sindacale nel settore pubblico, caratteristico di molti paesi, per legittimare anche nelle pubbliche amministrazioni gli istituti tipici delle relazioni industriali collettive, tradizionalmente ritenute aliene ai rapporti pubblici: a cominciare dalle rappresentanze e dai diritti sindacali fino alla contrattazione collettiva centrale e decentrata.

Le spinte all'innovazione non sono qui meno pressanti, che nel primo gruppo di casi: il peso del debito e le domande di servizi di qualità da parte del pubblico riguardano in maniera macroscopica proprio i settori più interni della pubblica amministrazione; senza dire che la inefficienza gestionale di queste amministrazioni opera anche in paesi sviluppati come freno allo sviluppo, così che cambiare la gestione del lavoro pubblico diventa una componente delle politiche di sviluppo.

Ma l'innovazione è partita con ritardo e le resistenze all'accettarla si sono rivelate dunque consistenti. Anche chi rileva una certa linearità di tendenza (peraltro contestata) nota una marcata differenza nella velocità dei cambiamenti e nella loro incisività. Le stesse politiche di decentramento amministrativo, che rappresentano forse la tendenza più univoca in materia, non mostrano correlazioni sicure con i risultati in tema di controllo dei conti pubblici. Del resto questa è un'area ove la retorica delle riforme tende spesso a prevalere sulla loro effettività sia da parte sindacale che dei vertici pubblici delle amministrazioni e l'isomorfismo delle regole e dei comportamenti rispetto alle relazioni industriali private è più coercitivo, e quindi formale, che mimetico e sostanziale (cfr. Kessler, Purcell, Shapiro, 1998).

Un punto che resta da discutere riguarda la natura e l'origine di queste resistenze: in discussione è non solo l'atteggiamento delle organizzazioni sindacali che hanno adottato posizioni ufficiali diverse, non sempre conservative; ma forse ancora più i comportamenti, individuali e collettivi, fortemente radicati in una cultura delle procedure, dell'uniformità e della stabilità nelle condizioni di lavoro, che è diversa se non opposta agli obiettivi di

---

(8) Ricontrabile anche nei paesi in via di sviluppo, quantunque i cambiamenti procedano tutto sommato ancora lentamente. Cfr. Pant, 1998.

**Sviluppare  
la competitività  
e la giustizia sociale**  
Tiziano Treu

*performance* individuale e di adattabilità propri delle moderne relazioni industriali e invece coerente con la struttura classica della burocrazia; talché è lecito porre in dubbio la perseguibilità di riforme delle relazioni di lavoro dall'interno, che non scardinino le strutture portanti delle organizzazioni burocratiche.

Mentre le resistenze delle pubbliche amministrazioni alle relazioni industriali sono di contrapposizione, quelle delle PMI sono di elusione o di ambiguità. Il carattere bifronte delle PMI si rileva una costante anche in paesi a diverso grado di sviluppo. Esso riguarda gli aspetti produttivi, per cui le PMI presentano esempi sia di innovazione all'avanguardia della produzione flessibile sia di arretratezza tecnologica-organizzativa compensati spesso con condizioni di lavoro anomale incontrollate normativamente e sindacalmente, nonché salari più bassi ed elusioni fiscali contributive. Riguarda anche la gestione dei rapporti di lavoro ove l'ambiguità si manifesta nell'oscillazione tra paternalismo, spesso autoritario, e forme avanzate di partecipazione dei dipendenti alla conduzione aziendale (per lo più al di fuori se non contro le rappresentanze sindacali). Questa ambiguità non può nascondere il rilievo delle PMI per le prospettive sia dello sviluppo economico sia dell'occupazione: anche chi dubita maggiormente (come lo stesso relatore) delle potenzialità innovative delle PMI e ne mette in luce le fragilità strutturali (debolezza finanziaria, carenza di formazione e di respiro strategico) ne riconosce le capacità di diffusione e quindi il ruolo crescente in una società a prevalente contenuto di servizi, caratterizzata da forme organizzative facilmente miniaturizzabili e coordinabili in rete. Si tratta di una capacità diffusiva non più caratteristica delle aree di sottosviluppo, ma sempre più frequentemente legata alle prospettive più dinamiche di evoluzione dei sistemi sviluppati. Infatti ciò è verificabile con particolare evidenza in alcune aree ad alta crescita economica. Si pensi ai distretti industriali, non solo italiani, che mostrano di poter contenere gli aspetti negativi della piccola dimensione aziendale, e di valorizzare gli aspetti di flessibilità e di creatività dei lavoratori, utilizzandoli come terreno di cultura di nuovi talenti imprenditoriali, potenziando le singole unità produttive con una rete non solo di servizi ma di controlli collettivi e riducendo le forme di anomalia. Ma il controllo normativo resta un punto gravemente carente anche nelle zone più avanzate, dove le esigenze di flessibilità sono in parte strumentalizzate per coprire pratiche elusive e di lavoro « nero », non a caso diffuso anche nei paesi più maturi e civili dell'Europa.

L'importanza delle PMI è troppo evidente, perché gli attori pubblici e privati preposti alla regolazione dei rapporti di lavoro rinuncino a interessarsene. Ma anche a non condividere le prognosi negative — si è parlato di obitorio per il futuro delle relazioni industriali in questo variegato settore — difficilmente la diffusione di relazioni di lavoro « regolate » potrà avvalersi delle forme e dei vettori tradizionali (Frenkel, Korczynsky, Shire, Tam, 1998). L'ostacolo è strutturale, perché sta nella miniaturizzazione delle entità produttive e nella varietà delle relazioni di lavoro, che sfugge alla regolazione pur sempre statica propria delle relazioni industriali classiche, e spesso elude le stesse norme legislative fondamentali (9).

La sfida, come indicano alcuni autori, è di reinventare procedure e strutture organizzative per adattare a queste nuove realtà sempre meno standardizzate. Ciò significa offrire opportunità più che regole rigide, facendo leva sui punti deboli delle PMI, per compensarli e correggerli, sul piano della formazione, dell'accesso ai servizi di vario genere; fornendo elementi che diano quelle prospettive di medio periodo spesso carenti e d'altra parte favorendo il loro potenziale di adattabilità e di partecipazione individualizzata dei lavoratori alla impresa.

La sfida riguarda, ancora una volta, tutti gli attori del sistema di relazione industriali: i sindacati che sono stati tradizionalmente tenuti al di fuori di questo territorio e che quindi possono sperimentare nuove tecniche senza preconcetti; ma il timore di avallare in queste imprese pratiche troppo « permissive » suscettibili di contaminare le regole valide per il nucleo storico dei lavoratori delle grandi aziende, è tuttora un freno potente ad adottare forme di coraggiosa riregolazione.

#### note

(9) Non c'è dubbio che una parte del vantaggio competitivo delle PMI risieda nel livello di sottoregolazione delle condizioni di lavoro (Corradetti, Tomada, 1998), fenomeno confermato in contesti anche assai diversi tra loro come la realtà latino-americana (Fuentes Puelma, 1998) e quella balcanica (Grozdanic, Djordjevic, Djekic, 1998). Tuttavia l'evidenza empirica è sempre più ricca di indicazioni che rivelano uno sforzo del piccolo imprenditore di sperimentare buone prassi nella gestione delle risorse umane al fine di elevare la qualità della comunicazione in azienda e della consultazione dei lavoratori, sottraendola appunto ad una logica di semplice paternalismo familiare (cfr. Gollan, Davis, 1998).

La sfida vale analogamente per le associazioni imprenditoriali, e per le istituzioni locali: entrambe possono avere un ruolo decisivo, di vera e propria fertilizzazione culturale per la diffusione di buone pratiche manageriali e organizzative che esistono, ma non sono automaticamente diffuse nel mondo delle PMI.

Viceversa proprio da una diffusione agevolata di tali pratiche dipende lo scioglimento dell'ambiguità sopra richiamata delle PMI; e si può dare la prova che le buone pratiche di lavoro possono contribuire positivamente alla *performance* delle singole aziende e alla accettazione di questo modo di produrre da parte delle comunità locali. La dimensione territoriale, è connaturata all'agire e all'evoluzione delle PMI, che più di altre operano localmente anche quando sono globalmente orientate; nonostante la loro scala ridotta possono affrontare il mercato globale perché si avvalgono di servizi e reti costruite sul territorio, su filiere produttive, sociali, istituzionali e culturali, come dimostrano ancora una volta i distretti industriali.

Il contesto locale deve diventare il terreno di elezione anche degli attori delle relazioni industriali, privati e pubblici, che devono abbandonare il tradizionale perimetro coincidente con le mura della grande azienda, se vogliono misurarsi con le logiche delle PMI. Non a caso le esperienze dove le parti delle relazioni industriali sono riuscite a incidere meglio sul comportamento delle PMI riguardano proprio alcuni territori (i distretti) dove questi attori collettivi e le istituzioni pubbliche hanno concordato uno scambio virtuoso tra regolazione « leggera », buone pratiche manageriali sulla base di un riconoscimento reciproco, formale o informale, e sostegno pubblico-privato sui punti settori di maggiore debolezza di queste aziende (la ricerca, la formazione, il trasferimento delle innovazioni tecnologiche, i servizi all'impresa in genere).

---

#### 4. Lavoro e vita familiare: quadrare il cerchio.

---

Il quarto tema del nostro Congresso, qualità del lavoro e vita familiare, è insieme antico e avveniristico: ben più ampio degli usuali confini delle relazioni industriali, perché abbraccia l'intero spettro dell'esperienza umana, individuale e di coppia, ma insieme così interno alla loro dinamica da influirne spesso drammaticamente, anche se troppo spesso in maniera inespressa, la qualità complessiva. Eppure, esso resta di solito più evocato o esorcizzato che discusso con capacità adeguate di analisi e di proposta. Per questo il nostro dibattito presenta più che mai interrogativi aperti e un quadro dai contorni non rassicuranti.

Il problema presenta tratti più contraddittori che aperti a soluzioni certe: tanto da sottolineare la tensione espressa dal titolo « quadrare il cerchio ». Da una parte i caratteri delle nuove produzioni, delle tecnologie intelligenti e dell'organizzazione flessibile, lungi dal costruire un elemento frenante per l'occupazione femminile, sono potenzialmente in grado di favorirne la crescita, anche qualitativa e quindi la parità di ruoli, nonché a promuovere con orari e lavori flessibili nuove combinazioni tra lavoro e vita personale-familiare. Ma se la crescita quantitativa della partecipazione delle donne al mercato del lavoro è una tendenza comune, non altrettanto si può dire della qualità della stessa: i differenziali salariali e di condizioni di lavoro tra uomini e donne non accennano a diminuire oltre a una soglia critica, neppure nei paesi più dediti alla parità delle opportunità, o come oggi si dice al *mainstreaming* (Purcell, 1998, Lehto, Sutela, 1998). Anzi queste differenze si ritrovano con eccezionale omogeneità in paesi diversissimi per tradizione, per istituzioni e struttura produttiva (come USA e Germania). Tale persistenza non solo resiste all'intervento di normative antidiscriminatorie ormai alquanto sofisticate, ma frustra anche l'utilizzo delle misure positive più recenti, come i vari tipi di congedi parentali, dedicati specificamente a favorire un miglior rapporto tra impegno lavorativo e familiare di ambedue i sessi. Neppure la generosità dei benefici attribuiti nei paesi nordici europei, ha convinto percentuali semplificative di uomini a utilizzarli. Il che riconduce le radici di tali diversità a una fondamentale discriminazione sistemica, quella secondo la quale oltre certi limiti (variabili a seconda dei paesi e dei settori) il ruolo familiare è (ritenuto) contraddittorio con l'impegno lavorativo e quindi, in presenza di tale contrasto, sono soprattutto le donne a doversi far carico del primo, lasciando agli uomini la priorità nello svolgimento del secondo.

L'acuirsi della competitività internazionale sembra confermare l'insuperabilità di tali limiti; anzi pare riproporli periodicamente a fronte delle misure sociali che tendono a eluderli; non a caso, operando diversamente a seconda dell'esposizione dei diversi settori produttivi, tale competizione può comportare una diversa intensità di tali limiti riproponendo nuove

**Sviluppare  
la competitività  
e la giustizia sociale**  
Tiziano Treu

segmentazioni dei mercati del lavoro: se non i *bad jobs*, lavori e settori a prevalente composizione femminile, per non parlare poi della problematicità dei percorsi di carriera e delle promozioni (Auer, 1998; Eaton, 1998).

L'impatto negativo della globalizzazione sulla qualità della vita (ancora una volta delle donne soprattutto), risulta drammaticamente rappresentato in quei paesi dove la ricerca della competitività è meno compensata da capacità regolative pubbliche e collettive. D'altra parte l'invecchiamento della popolazione nei paesi di antica industrializzazione (ma ormai anche in quelli più « giovani ») introduce una nuova variabile, potenzialmente esplosiva, nel dilemma: cioè tende a caricare crescenti responsabilità per la cura degli anziani, non soddisfatte (né fronteggiabile) dallo Stato sulle spalle della famiglia, e quindi in prevalenza delle donne (10).

A fronteggiare queste sfide le relazioni industriali sono poco adatte, non per incapacità tecnica o strumentale, ma per fragilità « politica », cioè per la configurazione strutturale e per gli orientamenti delle parti sociali, sindacati compresi, che sono costruiti sul modello della separazione dei ruoli familiari e di lavoro e quindi rispondenti prevalentemente agli interessi degli *insiders* del mondo del lavoro, i lavoratori maschi adulti.

Le stesse istituzioni pubbliche partecipano di questo modello, anche se sembrano più direttamente esposte al cambiamento delle parti sociali, perché riflettono una *constituency* aperta alla partecipazione elettorale e politica di tutti i cittadini. Non a caso nelle discussioni sul tema alle istituzioni di governo si continua ad attribuire un ruolo centrale, per favorire un migliore equilibrio tra esigenze di lavoro e vita familiare, e in genere nella distribuzione dei ruoli privati e pubblici: così come si sottolinea che tale riequilibrio va ricercato attraverso un'azione generale, di *mainstreaming* di tutte le politiche del lavoro rispetto a tale obiettivo, e di più diffusa presenza delle donne nei vari luoghi dove si prendono le decisioni rilevanti per la vita sociale e privata.

In tale contesto il contributo specifico delle relazioni industriali è limitato, ancorché non irrilevante. Non mancano gli esempi atti a mostrare che un ambiente *family-friendly* è utile, a cominciare dalle aree e imprese più esposte alla concorrenza internazionale, per mantenere un clima positivo nelle relazioni di lavoro e condizioni favorevoli alla produzione di qualità.

Proprio queste aree e imprese che sono più esigenti nella ricerca di relazioni di lavoro personalizzate, esaltano la urgenza di contrastare le diffuse situazioni di disagio o addirittura di stress provocate dalla cattiva qualità sia del lavoro sia della vita personale e dall'eccesso di oneri personali e familiari (Edwards, 1998). Negli stessi contesti risulta più netta la consapevolezza che lavoro e famiglia devono non solo coesistere ma possono avere un effetto reciprocamente benefico: non solo un buon equilibrio familiare può giovare alla qualità di lavoro, ma un lavoro meglio distribuito può favorire una vita familiare migliore. Come dire che non si può « tornare indietro » negando o contrastando la crescente presenza del lavoro nella vita familiare: escluso che ciò sia possibile, il problema resta appunto quello di trovare un giusto equilibrio tra i due valori.

---

##### 5. Le incerte convergenze delle Relazioni industriali.

---

Le ultime due sessioni del congresso affrontano temi generalissimi con cui le relazioni industriali si sono sempre confrontate: i rapporti tra questo sottoinsieme e le grandi tendenze dei sistemi economici e politici. Oggi e nell'immediato futuro il senso di questi rapporti è profondamente modificato anzitutto dalla globalizzazione, che sposta il termine del confronto riducendo l'importanza finora presso che esclusiva del rapporto delle relazioni industriali con i sistemi statali e con le loro istituzioni.

Nel nuovo contesto i termini di riferimento sono tutti alterati. Non solo il mercato, che diventa appunto globale, ma le istituzioni pubbliche di regolazione, che sono lungi dal trovare veicoli consistenti a livello sovranazionale, neppure in quelle regioni, come l'Europa Comunitaria, che sono procedute più rapidamente di altre verso forme comuni di costituzione finanziaria-economica e, in parte, sociale; ciò vale ancora più per le rappresentanze

note

---

(10) Si tratta di un fenomeno se non sconosciuto, quantomeno inedito per le dimensioni che sta assumendo (Barrera, Horstman, 1998), sia per il ritardo dei governi a fronteggiarlo secondo progetti per una « vecchiaia attiva » in gran parte ancora da attuare, sia per la radicata convinzione che si tratti pur sempre di una responsabilità di cura che deve gravare primariamente sulle famiglie (Maeda, 1998).

delle parti sociali, che sono un passo indietro, anche in Europa, rispetto all'evoluzione delle istituzioni economiche e finanziarie. Non a caso la debolezza di queste istituzioni pubbliche e private è nettamente maggiore nell'ambito sociale rispetto a quello finanziario ed economico, privando le relazioni industriali di un interlocutore privilegiato: quello che ha sempre bilanciato a livello statale gli influssi delle forze economiche fornendo l'intelaiatura storica della regolazione dei rapporti di lavoro. Con il che per la prima volta nella storia i sistemi di relazioni industriali (nazionali) si trovano ad essere strutturalmente sbilanciati per assenza di due delle tre istituzioni centrali della regolazione ed esposti, ai crescenti influssi di un mercato mondiale deregolato. Non sorprende quindi che proprio le relazioni industriali (e i loro attori storici) esprimano più forti tendenze nazionalistiche, a difesa temporanea del loro equilibrio tradizionale, in attesa che si ricostruiscano reti istituzionali adeguate alla nuova dimensione mondiale.

D'altra parte questo confronto dei sistemi di relazioni industriali su scala mondiale è diventato più « aperto » e nel contempo più indeterminato, per la scomparsa di modelli alternativi di organizzazione socio-politica come erano quelli socialisti o dell'economia pianificata, oltre che per la entrata in competizione di paesi emergenti, privi di ogni tradizione di relazioni industriali. Entrambi questi fattori hanno conseguenze dirette sul nostro tema per motivi diversi ma in parte convergenti. La presenza dei paesi emergenti, proprio perché privi di tradizioni di relazioni industriali, fa entrare in campo giocatori e variabili sconosciuti che le fragili reti istituzionali sovranazionali faticano a indirizzare, e che incidono profondamente sugli assetti regolativi nazionali, esposti sempre più direttamente alla competizione, di costo e ormai anche di qualità, degli stessi paesi.

La caduta dei sistemi socialisti abolisce di un tratto, una vasta gamma di valutazioni specifiche che avevano lo scopo o la pretesa di regolare le relazioni industriali a fini di governo di quei paesi, lasciando un vuoto difficilissimo da riempire, come dimostrano i contributi del Forum 6.

È bensì vero che questi sistemi hanno oggi a disposizione la scelta tra diverse varietà di capitalismo con strumenti di analisi e di sostegno fruiti da paesi vicini e dalle istituzioni internazionali: ma non tutti gli aiuti vicini sono disinteressati e le istituzioni internazionali sono deboli o squilibrate sul versante finanziario.

Le formule utilizzate dai contributi al congresso per segnalare la difficoltà di questa transizione di molti paesi sono significative: laddove parlano di « modelli simulati » di relazioni industriali, di « corporatismo trasformistico », in costante instabile equilibrio tra controllo statale e *laissez faire*, riferendosi ai paesi dell'Europa centro orientale; o della concertazione e del dialogo sociale come meri « ornamenti istituzionali » nell'Africa francofona, di sistemi esposti a una forte tendenza verso la « ossificazione degli interessi forti » (India). Il meno che si possa dire è che la situazione si presenta incertissima e confusa, con la possibilità che prevalgano politiche di *laissez-faire* non favorevoli alla costruzione di sistemi di relazioni industriali significativi, se non forme di capitalismo selvaggio, e che una pressione decisiva al riguardo venga dalle istituzioni finanziarie internazionali (IMF, Banca Mondiale), le uniche ad avere un ruolo effettivo nello scenario globale. Con il che i due fattori ricordati rischiano di esercitare effetti cumulativi nel senso indicato sopra: cioè di contribuire a distruggere i sistemi nazionali di relazioni industriali e a inficiarne la credibilità nel confronto internazionale ben prima che questi si adattino a tale confronto.

L'urgenza di un orizzonte globale anche alle relazioni industriali non è assente nella riflessione teorica, ma le strade di una simile globalizzazione (o meglio convergenza) appaiono impervie, come mostra bene la relazione di Mitchell che parla di *emergency of convergence* (Mitchell, 1998). Gli strumenti utilizzati per promuovere forme di convergenza sono fragili e ancora configurati per singoli istituti.

La clausola sociale (Hanami, 1997), pur nella versione limitata di strumento di convergenza tra gli standard minimi, non è stata accolta all'interno dell'organizzazione internazionale del commercio, e neppure di analoghe organizzazioni regionali (APEC, per l'area pacifica-asiatica, e CARICOM, per l'area caraibica) per l'opposizione dei paesi ritenuti beneficiari (Coulthard, 1998). Pur avendo trovato faticosa ma meritoria accoglienza all'interno dell'OIL, trova forti resistenze ad operare anche qui, per analoghe opposizioni diffuse all'interno dei paesi meno sviluppati, oltre che ancora una volta per la debolezza della strumentazione internazionale competente.

L'approdo finora sostanzialmente infruttuoso del dibattito sulla clausola sociale su scala planetaria non smentisce l'utilità di approfondire ancora il tema, tenendo anche conto delle importanti intese raggiunte nella 86ª Sessione dell'ILO, dove è stata adottata una dichiara-

**Sviluppare  
la competitività  
e la giustizia sociale**  
Tiziano Treu

zione sui principi fondamentali che potrebbe favorirne un'azione più incisiva ed efficace: si è infatti finalmente ammessa la vincolatività dei diritti fondamentali sanciti nella Costituzione e nella Dichiarazione di Filadelfia, pretendendone il rispetto anche da parte degli Stati membri che non abbiano ratificato le relative convenzioni (Myrdal, 1998). Una soluzione effettivamente innovativa (Trebilcock, 1998), a lungo invocata (Hepple, 1997), anche per contrastare la piaga del lavoro minorile e del lavoro forzato (11).

Quanto alle aziende multinazionali i contributi al nostro congresso dimostrano che esse operano utilmente per la convergenza degli stili di management e delle relazioni di lavoro aziendali, anche in forme partecipative; ed è importante il fatto che esse non sembrano imporre meccanismi trapianti delle proprie pratiche « casalinghe » nei paesi dove operano, ma piuttosto intendono favorire combinazioni adattabili tra queste pratiche e quelle sperimentate nei luoghi di intervento. Un simile mescolamento di pratiche è tipico dei processi di convergenza e se ben guidato può comportare effetti virtuosi. Ma si tratta di uno strumento parziale ai fini della globalizzazione o della convergenza delle relazioni industriali transnazionali; anche a prescindere dall'attore che lo utilizza, più direttamente interessato a ottenere risultati immediati di flessibilità e di ristrutturazione nella competizione globale che a ricostruire a medio periodo forme di nuova regolazione dei rapporti di lavoro.

La proiezione su scala sovranazionale degli istituti tradizionali delle relazioni industriali (contrattazione collettiva, forme di partecipazione dei lavoratori e organizzazioni sindacali) costituisce la via più diretta per la convergenza: ma anche qui le valutazioni risultanti dai contributi congressuali sono caute. La ricerca di forme di organizzazione sindacale a livello transnazionale è importante, ma non è sufficiente a determinare un effetto globalizzante delle relazioni industriali, oltre che a presentare andamenti non univoci e precari.

La contrattazione collettiva transnazionale è uno strumento necessario, ma non è una prospettiva di breve e neppure di medio termine; c'è anzi chi dubita della sua praticabilità in un contesto competitivo mondiale che accresce la sostituibilità della domanda di lavoro ed erode quindi il potere sindacale.

Le forme di partecipazione collettiva dei lavoratori in azienda hanno finora manifestato scarsa capacità diffusiva al di fuori dell'Europa continentale, dove sono nate: e anche i buoni successi della direttiva sui comitati aziendali europei (riguardante i diritti di partecipazione e consultazione dei lavoratori) non hanno finora trovato seguito nei progetti di società europea che ipotizzano più impegnative forme di partecipazione dei lavoratori nelle vicende aziendali.

---

#### 6. Competitività e relazioni industriali « continentali ».

---

Gli elementi così accennati confermano la difficoltà, anzi la radicalità, della sfida che la globalizzazione comporta alle relazioni industriali. La difesa nazionalistica degli assetti regolativi esistenti può essere al più temporanea (di durata variabile a seconda della resistenza degli involucri statali); se è così, qualche forma di convergenza o di ridefinizione delle regole oltre i confini nazionali appare essenziale per la stessa sopravvivenza delle relazioni industriali come le abbiamo conosciute. La ricerca è complessa, come si diceva fin dall'inizio, ma la consapevolezza che valga la pena di affrontarla non manca neppure ai massimi livelli istituzionali. È significativo che i vertici politici internazionali sopra richiamati non considerino l'ipotesi di un mercato globale senza istituzioni rilevanti che si propongano qualche forma di regolazione. Anzi gli avvicinamenti di linguaggio ricordati all'inizio possono essere significativi di qualcosa di più: che si dubita dell'utilità di soluzioni estreme ai problemi dello sviluppo economico mondiale cioè quelle espresse emblematicamente dai termini deregolazione-mercato e protezione sociale-stato.

Ci si propone di trovare soluzioni diverse alle esigenze di regolazione, cioè di ricercare non un improbabile ritorno al mercato libero da vincoli ma un sistema regolativo più flessibile capace di consentire una maggiore diversificazione e un più tempestivo aggiustamento rispetto ai cambiamenti; il che significa non negare le esigenze contrapposte espresse

note

---

(11) Non si possono del pari dimenticare soluzioni che sembrano attrarre crescente interesse, come il *social labeling* o comunque regole di buona condotta sociale, oppure le nuove tecniche definitorie di comportamento etico suscettibili di certificazione come SA 8000 (*Social Accountability 8000*), che traggono convincente fondamento proprio dal sistema di regole prodotto dall'ILO. Soluzioni volontarie e consensuali che, soprattutto per quanto concerne la seconda, possono divenire effettive se sostenute da cospicui interventi in formazioni.

dall'economia e dalla società, ma voler trovare un equilibrio tra i vari corni del dilemma: anzitutto quelli indicati nel titolo della competitività e della equità sociale o solidarietà (parola che ritorna nelle formule politiche e che viene persino espressa nella volontà di ricercare una « terza via » tra modelli estremi di liberismo o statalismo).

Rispetto a questa (generica) ricerca di equilibrio sono più che mai importanti gli ambiti, oltre che i metodi di azione da parte dei vari attori. E si ripropongono ancora una volta, con inevitabile schematicità, opzioni politiche delicate, pur volendo superare le contrapposizioni delle teorie estreme: tra di queste le variazioni sono molteplici e di non poco rilievo.

Gli ambiti di azione per costruire nuovi equilibri delle relazioni industriali si determineranno tenendo conto di fattori complessi, economico-oggettivi e soggettivo-politici. Una ipotesi avallata anche nel nostro dibattito è che il livello regionale, cioè gruppi di nazioni, relativamente omogenei, può essere particolarmente favorevole per perseguire forme di regolazione adeguate al nuovo contesto anche nel settore delle relazioni industriali.

Questa può inserirsi in una ipotesi più generale che qui si può solo accennare: l'ipotesi che le analisi e il giudizio sui modelli di competitività sono difficilmente conducibili in base alle componenti strutturali dei modelli o anche in un indistinto confronto globale, ma possono giovare di elementi decisivi percepibili solo nei contesti nazionali, e soprattutto continentali. Le varietà di capitalismo su cui operare e scegliere si presentano infatti sempre più con forti radici regionali.

Elementi a favore di questa ipotesi si desumono dalle vicende recenti dell'Unione Europea. Il raggiungimento dell'unione monetaria e l'accelerazione dell'unificazione economica hanno posto le basi per un ambito economico-finanziario intenzionato ad esprimersi con identità propria nella competizione internazionale, con tutti i vantaggi di scala, ma anche di diversità coordinata che ciò comporta e che hanno convinto gli stati più riluttanti a fare un passo così importante, contro scetticismi e resistenze diffusi fino all'ultimo.

L'Europa dell'Unione ha fatto un salto ben oltre la mera intesa commerciale e ha adottato ad Amsterdam forme istituzionali proprie di un vero ordinamento giuridico sovraordinato sugli Stati: esse si sono fermate al di qua delle aspettative dei sostenitori dell'Europa politica, e anche di quelli che volevano una Europa sociale cioè un continente con politiche comuni sui temi del lavoro e dell'occupazione. Ma le implicazioni politiche e sociali dell'unione monetaria ed economica sono inevitabili, ancorché indeterminate. Le conseguenze delle direttive comuni sull'occupazione stabilite a fine 1997 stanno prefigurando una accelerazione della convergenza tra le politiche del lavoro dei vari Stati maggiore del previsto, compresa l'adozione di procedure di monitoraggio periodiche sui risultati raggiunti e di sanzioni sia pure « politiche e morali » per gli stati devianti.

La convergenza ha inoltre già mostrato di comportare implicazioni diverse dalla mera giustapposizione di formule o di regole nazionali e dalla mera adozione di un minimo comune denominatore tra i diversi regimi: si intravedono esempi di quel mutamento del regime regolativo necessario a fronteggiare le sfide internazionali. Ne sono prova, ancora embrionale ma significativa, alcune direttive di nuova generazione, a cominciare da quella sui comitati aziendali europei e in prospettiva quella sulla società europea: entrambe sono significative perché prefigurano nuove forme partecipative dei lavoratori, capaci di provvedere una rete di rappresentanza degli interessi dei lavoratori nelle imprese transnazionali essenziale per trovare nuovi equilibri tra questi interessi e quelli delle imprese e di sostenere il comune impegno dei due interlocutori delle relazioni industriali a difendere sia la competitività economica della vecchia Europa sia le ragioni della sua socialità.

Ancora più significativa è la adozione nella costituzione europea (il Trattato di Amsterdam del 1997) di un riconoscimento esplicito del metodo concertativo nella gran parte delle materie del lavoro e della sicurezza sociale, ormai quasi tutte ricomprese nella competenza dell'Unione. Il riconoscimento è particolarmente importante perché si riferisce, caso unico delle costituzioni moderne, a una versione forte della concertazione; in base alla quale le parti sociali hanno il diritto di prendere l'iniziativa per la formulazione delle regole ritenute più adatte per certe materie, bloccando l'iniziativa legislativa dell'Unione per un certo tempo e il perfezionamento nell'intesa vincola il Consiglio europeo a recepirne i risultati in direttiva salvo rinunciare *in toto* alla regolazione legislativa della materia.

La scelta trae sostegno dalle esperienze concertative nazionali, che non a caso in Europa hanno manifestato diffusione ed esiti particolarmente significativi, ma va oltre le costituzioni nazionali; il che indica un valore raggiunto dall'unione monetaria, che ha accentuato l'interesse di tutte le parti ad adottare la concertazione.

In tal modo istituzioni tipiche delle relazioni industriali, come la contrattazione e la

**Sviluppare  
la competitività  
e la giustizia sociale**  
Tiziano Treu

concertazione sociale, assumono priorità rispetto alla regolazione legislativa, in base al principio di sussidiarietà secondo cui l'autoregolazione delle parti può raggiungere quell'equilibrio di interessi postulato nei nostri temi meglio della regolazione per atto di autorità. È un caso unico, anche perché mostra per la prima volta come istituzioni nuove sovranazionali possono non imitare in tono minore, ma sopravanzare le esperienze nazionali anche di paesi progrediti in materia sociale come quelli europei, in un punto decisivo per l'equilibrio sociale. Anzi per altro verso esse possono configurare una forma di supplenza delle forme di rappresentanza sociale rispetto a quelle di rappresentanza politica, notoriamente deficitarie nell'Unione Europea (12).

Anche l'uso di tale strumento istituzionale delle relazioni industriali europee è indeterminato. Gli euroscettici possono vedervi riconferma di tendenze alla rigidità sociale, collusivamente tollerata, o di stalli regolativi propri della tradizione europea; ma esso può viceversa rafforzare le esperienze di successo di alcuni Stati membri, e sottolineare che strumenti di definizione consensuale delle politiche pubbliche con avallo governativo come queste, sono in grado di favorire forme di flessibilità utili alla competitività delle imprese e insieme socialmente accettate (quindi più sicuramente funzionanti).

Un simile uso del metodo concertativo può rispondere all'interesse, anche *second best*, dei vari attori nazionali: dei sindacati che possono accettare forme di deregolazione e di moderazione salariale, perché con loro concordate, come alternativa a politiche di deregolazione e di deflazione europea; dei governi, che hanno in molti casi riscontrato direttamente la preferibilità degli accordi sociali e il loro relativo successo, rispetto a soluzioni economicamente depressive e socialmente conflittuali; e degli imprenditori, come male minore quando le stesse alternative risultino difficilmente praticabili come si è visto in molti contesti europei.

Si è ritenuto che l'unione monetaria, proprio per le sue implicazioni neolibériste, abbia reso più nette tali opzioni spingendo a un *revival* nazionale della concertazione in funzione di anticipo rispetto ai possibili impatti inflazionistici delle politiche monetarie.

Alcune prime direttive europee sembrano dare indicazioni conformi a tali ipotesi, seguendo una opinione largamente condivisa nei massimi organismi europei. Gli strumenti trilaterali possono essere utili a una strategia coordinata dell'Europa nella lotta per l'occupazione; obiettivo raggiungibile solo con politiche convergenti a livello comunitario. Possono favorire i mutamenti regolativi necessari non solo in tema di flessibilità del lavoro, ma in materia salariale (che pure è sottratta alla competenza dell'Unione) in quanto possono promuovere quelle forme di moderazione salariale di lungo periodo che hanno sostenuto i buoni risultati occupazionali di alcuni paesi, e sono essenziali ad una stabilità economica continentale (senza svalutazioni interne), e in materia di sicurezza sociale, dove l'urgenza di un alleggerimento dei costi è riconosciuta largamente ma richiede per gli interessi coinvolti, un forte coordinamento tra gli attori e la costruzione di un vasto consenso sociale.

Un utilizzo a tutto campo della concertazione sociale, a livello nazionale ed europeo, che sia finalizzata all'obiettivo occupazione è una sfida inedita, perché finora tale strumento ha avuto per lo più applicazioni in materia distributiva (le politiche dei redditi). Esso è particolarmente importante per l'Europa: perché, come ben rileva Mitchell (1998) il problema dell'occupazione è in assoluto prioritario, anche rispetto alla protezione sociale, se è vero che una garanzia del reddito in una situazione occupazionale rassicurante può sdrammatizzare i temi della sicurezza dell'impiego, o della rigidità numerica, ancora troppo al centro delle preoccupazioni europee e delle polemiche sulla deregolazione.

Se la concertazione a livello continentale può essere uno strumento decisivo per armonizzare, e per salvaguardare il futuro delle relazioni industriali essa non esaurisce gli ambiti di applicazione dell'istituto. Il fatto è che la unificazione europea non ha abolito, ma anzi per certi versi esalta le diversità locali: non casualmente il metodo concertativo, istituzionalizzato a livello macro nella costituzione europea, si sta esprimendo, anche senza sostegno istituzionale, in episodi molteplici di concertazione locale, emblemizzati dai patti territoriali sperimentati in paesi così diversi come Italia, Irlanda, Spagna, Portogallo, Finlandia. Anche questi patti si arricchiscono di contenuti ulteriori rispetto a quelli della concertazione redistributiva, tendenzialmente convergenti all'obiettivo di fornire una nuova regolazione dei mercati locali, con finalità non tanto restrittive, quanto facilitative cioè di sostegno dello

note

(12) Previsioni come quelle di un effetto prevalentemente deregolativo dell'unione monetaria appaiono quanto meno affrettate.

sviluppo locale e dell'occupazione. Essi si inseriscono in una più generale tendenza verso forme di micro-regolazione delle attività economiche dando vita di fatto a un « dualismo controllato » nel regime regolativo del mercato del lavoro (Regini).

Il che prefigura un'altra ipotesi da verificare per l'avvenire della regolazione e degli equilibri che essa si prefigge: l'ipotesi secondo cui la ricerca di questi equilibri presuppone una molteplicità di ambiti di regolazione e una qualche forma di coordinamento tra di essi.

Gli strumenti di regolazione macro mantengono un ruolo decisivo per la definizione del quadro di riferimento e come coordinamento capace di interagire nella dimensione globale dei mercati; e quindi si devono articolare anche su ambiti sovranazionali. Ma essi richiedono di combinarsi in modo funzionale con strumenti coerenti operanti in ambiti micro, quelli dell'impresa e del territorio. Si tratta di ambiti già noti alle relazioni industriali, ma anch'essi esposti alle tensioni competitive. La loro importanza è cruciale per realizzare un decentramento dei meccanismi regolativi necessario a consentire una maggiore varietà di risultati (13) e una adattabilità selettiva degli attori locali agli *shock* esterni: quindi per guidare un mutamento diverso dalla mera precarietà e meglio governabile a interessi comuni.

Queste ipotesi poggiano su una combinazione di fattori alquanto complessi ancora largamente indeterminati. La loro sperimentazione è appena avviata, come mostrano anche gli esempi europei, che qui ho voluto ricordare non per piccolo orgoglio continentale ma per indicare una strada in cui noi abbiamo investito molto e che riteniamo possa essere proficua. E mi sia permesso dire qui alla fine di un secolo che ha visto lo svilupparsi delle relazioni industriali nazionali contro resistenze diffuse e ricorrenti presagi di declino che tali sperimentazione, pur fragili, dimostrano la vitalità delle nostre ricerche, scientifiche e politiche, anche per il prossimo millennio.

---

(13) Il decentramento delle materie del lavoro è una tendenza generale, verso l'impresa, e in parte verso il territorio, non a caso di essa si sono dati conto anche i modelli tradizionali più centralizzati. Sul decentramento coordinato si basa il relativo *revival* in molti paesi delle formule neocorporative e la loro capacità di controllare le spinte verso il liberismo.

**Sviluppare  
la competitività  
e la giustizia sociale**  
Tiziano Treu

#### Bibliografia

- Corradetti S., Tomada C.A.** (1998), *Relaciones laborales en la pequena y mediana empresa: tensión y integración entre lo individual y lo colectivo*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale dell'Associazione Internazionale di Relazioni Industriali, Bologna, 22-26 giugno 1998.
- Coulthard A.** (1998), *Minimum labour standards in the Asia Pacific Region: the role of APEC*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Eaton S.C.** (1998), *Career as life path: tracing work and life strategies in firms of the future*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Edwards C.** (1998), *Squaring the circle: quality of work and family life. Industrial relations in a wider context*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Fredman S.** (1997), *Labour law in flux: the changing composition of the workforce*, in *ILJ*, vol. 26, n. 4, p. 337 ss.
- Freedland M.** (1996), *Vocational training in EC law and policy education: employment or welfare?*, in *ILJ*, vol. 25, n. 2, p. 110 ss.
- Frenkel S.J., Korczynski M., Shire K., Tam M.** (1998), *Front-line work: a challenge to unions*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Fuentes Puelma C.** (1998), *Los principios de la flexibilidad normativa laboral y su relación con la pequeña y mediana empresa latinoamericana*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Gollan P., Davis E.M.** (1998), *The implementation of HRM best practice: beyond rhetoric*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Grozdanic, Djordjevic, Djekic** (1998), *Development of SME in Serbia*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Hanami T.** (1997), *Globalization of employment and social clauses*, in *JLB*, february, p. 4 ss.
- Hepple B.** (1997), *New approaches to international labour legislation*, in *ILJ*, vol. 26, n. 4, p. 353 ss.
- Houseman S.N.** (1995), *Job growth and the quality of jobs in the US economy*, in *Labour*, special issue, p. 893 ss.
- IIRA** (1995), Atti del 10° Congresso Mondiale dell'Associazione Internazionale di Relazioni Industriali, Washington, ... maggio ... giugno 1995.
- IIRA** (1998), *Sviluppare la competitività e la giustizia sociale: le relazioni fra istituzioni e parti sociali*, Atti dell'11° Congresso Mondiale dell'Associazione Internazionale di Relazioni Industriali, Bologna, 22-26 giugno 1998, Sinnea International, Bologna.
- Kessler I, Purcell J., Shapiro J.C.** (1998), *The evolution of new forms of employment relations in the UK public services: the limits of strategic choice*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Lehto A.M., Sutela A.** (1998), *Competitiveness and gendered changes in working life*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Maeda N.** (1998), *Life cycle effect of the extended household structure on women's labour force participation in Japan*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Mitchell J.B.D.** (1998), *Emergence of Convergence?*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Morris G.** (1998), *Restructuring public services: the implications for labour law*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Myrdal H.G.** (1998), *The ILO tripartite declaration on multinational enterprises. Its origins, achievements and prospects*, in Proceedings of the 11th World Congress, Bologna.
- Noble C.** (1997), *International comparisons of training policies*, in *HRMI*, 7, n. 1, p. 5 ss.
- Pant R.M.** (1998), *Globalisation, competitiveness and social justice: a study of selected Indian public sector units (PSUs)*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Purcell K.** (1998), *Flexible employment and equal opportunities: compatible or contradictory?*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Regini M.** (1998), *Different trajectories of social concertation in 1990s Europe*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Stuart M.** (1996), *The industrial relations of training: a reconsideration of training arrangements*, in *ILJ*, vol. 27, n. 3, p. 253 ss.
- Suwa Y.** (1998), *Career is property: basic strategy or impossible dream?*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Tilly C.** (1997), *Arresting the decline of good jobs in the USA?*, in *Industrial Relations Journal*, vol. 28, n. 4, p. 269 ss.
- Trebilcock A.** (1998), *What future for social clauses? Differing institutional approaches*, in Atti dell'11° Congresso Mondiale IIRA cit.
- Valkenburg B., Zoll R.** (1995), *Modernization, individualization and solidarity: two perspectives on european trade unions today*, in *EJIR*, vol. 1, n. 1, p. 119 ss.

---

# L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?

*Marco Biagi*

Sommario

---

**1.** Premessa: un quesito sostanziale. **2.** Le nuove disposizioni del Trattato: varie ispirazioni in un unico Titolo. **3.** Da Amsterdam a Lussemburgo e oltre: il primo semestre di applicazione. **4.** La redazione dei Piani nazionali per l'occupazione e il Consiglio Europeo di Cardiff. **5.** Da Cardiff a Vienna: monitoraggio o valutazione delle politiche nazionali? **6.** *Eurowatching* o convergenza?

---

## **1. Premessa: un quesito sostanziale.**

---

Oggetto di questo contributo è una prima verifica dell'applicazione del nuovo Titolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam. Considerando il primo anno di implementazione anticipata (rispetto alla ratifica formale) del Trattato stesso, il tema verrà discusso approfondendo l'interrogativo riguardante la natura stessa di questo primo esercizio di implementazione. Sembra utile in altri termini chiedersi se siamo di fronte ad un semplice coordinamento delle politiche occupazionali dei singoli Stati membri oppure ad una logica di convergenza innescata dalle proposte della Commissione e sostenuta (almeno in parte) dalle decisioni assunte in sede politica dal Consiglio Europeo.

È appena il caso di chiarire che il quesito non riveste soltanto un valore formale ma assume una portata sostanziale. Le prime fasi attuative di un Trattato comunitario tendono ad acquisire il valore di un precedente se non vincolante certo di notevole rilievo per la successiva gestione delle previsioni in esso contenute. E nonostante a prima vista i termini « coordinamento » e « convergenza » possano apparire non troppo distanti fra loro, comunque non in antitesi, evidenziando questa distinzione di termini si intende esplicitare il dubbio che la drammatica urgenza della disoccupazione in Europa abbia determinato ben due prassi eccezionali, una esplicitata, l'altra non dichiarata apertamente ma ugualmente praticata. Nel primo caso ci si riferisce all'applicazione anticipata di un Trattato non ancora entrato in vigore, nel secondo ad una effettiva limitazione dell'autonomia dei singoli Stati membri. È evidente che mentre la prima delle due prassi ha per sua stessa natura portata transitoria, la seconda potrebbe consolidarsi al di là della sua sperimentalità, affermando una competenza delle autorità comunitarie ben oltre i limiti previsti dal Trattato.

Per rispondere al quesito si procederà innanzitutto ad una lettura del disposto letterale del nuovo Trattato, ricavandone prime indicazioni di tipo ermeneutico. Quindi occorrerà seguire l'*iter* implementativo con l'interazione delle diverse istituzioni comunitarie fra di loro e con le autorità nazionali, soprattutto seguendo il dialogo con il Governo italiano. Infine si considererà l'esercizio in atto tracciando un primo bilancio dopo un anno dalla firma del nuovo Trattato. Si concluderà sottolineando che non si può parlare di semplice coordinamento quanto piuttosto di una politica di convergenza, seppure ancora *in fieri*, ciò che non può dirsi contrario all'ispirazione delle nuove disposizioni comunitarie.

Verranno tuttavia sollevate alcune obiezioni sul ruolo esercitato dalla Commissione euro-

L'applicazione  
del Trattato  
di Amsterdam  
Marco Biagi

pea che a volte suscita la sensazione di essersi attribuita una funzione censoria (rispetto alle politiche occupazionali dei singoli Governi) non del tutto riconducibile alle previsioni del Trattato. Lungi dal rappresentare uno stimolo, tale atteggiamento può anche involontariamente introdurre turbative di politica interna, a scapito del buon funzionamento dell'esercizio che dovrebbe tradursi in una sorveglianza multilaterale, tra pari, legittimati a monitorare le politiche occupazionali di altri Stati membri nella loro aderenza ad indirizzi precedentemente concordati. È quindi il fattore della multilateralità che può autorizzare la legittimazione di una logica di convergenza ed in questa ottica il nuovo capitolo potrebbe conoscere nei prossimi anni una esperienza applicativa più matura ed equilibrata.

---

## 2. Le nuove disposizioni del Trattato: varie ispirazioni in un unico Titolo.

---

Il nuovo art. 125 (seguendo la numerazione della versione dei Trattati consolidati) esordisce senza equivoci prevedendo che « gli Stati membri e la Comunità, in base al presente titolo, si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione ». L'idea è confermata dal successivo art. 126.2 dove leggiamo che « gli Stati membri, tenuto conto delle prassi nazionali in materia di responsabilità delle parti sociali, considerano la promozione dell'occupazione una questione di interesse comune e coordinano in sede di Consiglio le loro azioni al riguardo... ». Tale formula è confermata ancora dall'art. 127.1 che assegna alla Comunità il compito di contribuire « ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione », garantendo in ogni caso che « sono in questo contesto rispettate le competenze degli Stati membri ». A queste disposizioni rispettose delle prerogative nazionali può collegarsi il secondo inciso all'art. 129 che proclama in conclusione che le misure coordinate sull'occupazione « non comportano l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri ». Una norma di chiusura assai netta a riguardo.

Accanto a questo primo *corpus* normativo, di natura per così dire sostanziale, convive un secondo di natura prettamente procedurale. Riconosciuta nei termini appena visti l'autonomia degli Stati membri, si prevede all'art. 128.2 che il Consiglio elabori « annualmente degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione » ed in relazione a ciò « ciascuno Stato membro trasmette al Consiglio e alla Commissione una relazione annuale sulle principali misure adottate per l'attuazione della propria politica in materia di occupazione » (art. 128.3). Si tratta di quelli che sono poi stati definiti « piani nazionali di azione per l'occupazione » (*national action plans for employment*, NAP in sigla), eventualmente integrati da altra documentazione. Sulla base di tali NAP il Consiglio « procede annualmente ad un esame dell'attuazione delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione alla luce degli orientamenti in materia di occupazione ».

In altri termini, sempre secondo la lettera del Trattato, il Consiglio esamina i NAP tenendo conto degli orientamenti definiti in precedenza e, « se lo considera opportuno sulla base di detto esame », può « rivolgere raccomandazioni agli Stati membri ». È questa una sanzione di carattere politico per nulla trascurabile in quanto metterebbe in seria difficoltà un Governo nazionale di fronte alla sua opinione pubblica interna. La portata di un'eventuale « raccomandazione » si comprende agevolmente tenendo conto del forte impatto che sul piano interno assumono anche semplici documenti di analisi della Commissione, preparatori rispetto all'attività del Consiglio (v. *infra* al § 4). In ogni caso, come prevede il successivo art. 128.5, sulla base dei risultati di detto esame, il Consiglio e la Commissione trasmettono al Consiglio Europeo una relazione annuale comune in merito alla situazione dell'occupazione nella Comunità e all'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione ».

Curiosamente la norma che si sta esaminando pone all'inizio (art. 128.1) ciò che in senso logico consegue da quanto precedentemente sunteggiato. Ricevuta la relazione annuale congiunta del Consiglio e della Commissione, anche « il Consiglio Europeo esamina annualmente la situazione dell'occupazione e adotta le conclusioni del caso » che serviranno poi al Consiglio per definire — come si è già visto — gli orientamenti per l'anno successivo. Il ciclo così è compiuto e si ricomincia nuovamente. Sembrerebbe pertanto che si possa determinare una sola ipotesi di limitazione delle prerogative nazionali in materia di occupazione, nel caso in cui il Consiglio decida di rivolgere una raccomandazione nei confronti di uno Stato membro, nel presupposto che la sua politica occupazionale diverga sensibilmente da quanto definito in sede di « orientamenti ». Ma se così fosse l'atto

abbastanza clamoroso di una raccomandazione, decisa com'è ovvio senza il consenso dello Stato membro interessato e quindi adottata da un Consiglio ridotto ad esprimersi a maggioranza, risulterebbe un'*extrema ratio* di rara praticabilità.

La logica del coordinamento o della cooperazione è assai meglio evidenziata da una terza parte del Titolo in questione dove le due norme finali tratteggiano il momento di collaborazione multilaterale. Così l'art. 129 consente che il Consiglio adotti « misure di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione tra Stati membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell'occupazione, mediante iniziative volte a sviluppare gli scambi di informazioni e delle migliori prassi... ». Si parla anche di « analisi comparative » e della necessità di promuovere « approcci innovativi », valutando poi « le esperienze realizzate », ricorrendo con preferenza a « progetti pilota ». Il tono del legislatore si fa assai più coerente con le espressioni di apertura del Titolo che appunto richiamavano uno spirito di collaborazione: scambi di esperienze, lavoro in comune per trarre spunti ed indicazioni dalle misure adottate in altri contesti nazionali, confronto continuo alla ricerca degli interventi più efficaci.

Alla stessa stregua si può valutare la creazione del Comitato per l'occupazione (art. 130), a « carattere consultivo », che è chiamato a svolgere proprio la funzione di promozione di un coordinamento tra gli Stati membri per quanto riguarda le politiche in materia di occupazione e di mercato del lavoro. Il Comitato, composto da due componenti per Paese, coincide in questa fase di applicazione anticipata del Trattato con il Comitato per l'occupazione e il mercato del lavoro istituito con decisione del Consiglio del 20 dicembre 1996. È superfluo riferirsi anche succintamente a questa decisione in quanto il Trattato di Amsterdam non fa che riprenderne i passaggi più salienti. Spetta dunque a tale Comitato (entrato in funzione nel gennaio 1997) svolgere una funzione di raccordo e di espressione di pareri, su richiesta del Consiglio o della Commissione, od anche di propria iniziativa.

Appare dunque evidente la coesistenza di norme caratterizzate da una certa diversità di ispirazione. Alcune disposizioni sono ispirate ad una filosofia generale di cooperazione, mentre altre tracciano il percorso di questo esercizio in senso più dirigistico (gli « orientamenti ») e talvolta sanzionatorio (la « raccomandazione ») eventualmente indirizzata nei confronti di uno Stato membro. Infine esistono alcune indicazioni strumentali per realizzare il momento collaborativo, esemplificando forme ed individuando uno strumento (il Comitato per l'occupazione). Non v'è dunque da stupirsi che dal coacervo di queste disposizioni possa essere nata una prassi applicativa non agevole da valutare.

---

### 3. Da Amsterdam a Lussemburgo e oltre: il primo semestre di applicazione.

---

Il Consiglio Europeo di Amsterdam (16 giugno 1997) adottò una risoluzione su « Crescita ed occupazione » nella quale (§ 6) i Capi di Stato e di Governo si dichiararono per l'immediata applicazione del Trattato appena firmato, in anticipo rispetto alla ratifica da parte degli Stati membri e quindi alla sua entrata in vigore. Pur concordando con questa importante opzione politica, dettata da tutta la drammaticità della disoccupazione nell'Europa comunitaria, non si può non rilevare che da un punto di vista strettamente giuridico si è trattato di un procedimento « molto discutibile » (Weiss, 1998, p. 9). Una sorta di procedura di emergenza che avrebbe dovuto essere gestita all'insegna di una prudente sperimentazione.

La Commissione — alla quale va riconosciuta una capacità di progettazione davvero notevole — riuscì già il 1° ottobre 1997 (COM(97) 497 *final*) a presentare la propria Comunicazione contenente la proposta per gli orientamenti (o « linee-guida ») per le politiche dell'occupazione degli Stati membri per il 1998. Già in quel documento erano presenti i capisaldi di quelle che entro pochi mesi sarebbero diventate le misure indirizzate agli Stati membri. Innanzitutto i quattro « pilastri » (seppure in ordine parzialmente diverso rispetto alle successive conclusioni del vertice di Lussemburgo), cioè imprenditorialità, impiegabilità (o occupabilità, come meglio si preferisce tradurre *employability*), adattabilità e pari opportunità.

In particolare il documento della Commissione aveva già immediatamente individuato i principali obiettivi da proporre agli Stati membri, entrambi rientranti nel capitolo della occupabilità che dopo poco tempo furono formalizzati in occasione del Consiglio Europeo Straordinario sull'occupazione (Lussemburgo, 20-21 novembre 1997) che definì gli « orientamenti » per il 1998 (Consiglio Europeo Straordinario sull'occupazione, 1998). Innanzitutto l'impegno di affrontare la disoccupazione giovanile e di prevenire la disoccupazione di lunga

**L'applicazione  
del Trattato  
di Amsterdam**  
Marco Biagi

durata, previsto nell'orientamento 1 (« 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 ») e nell'orientamento 2 (« 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 »).

Inoltre la Commissione europea puntò fin dall'inizio sul passaggio dalle misure passive a quelle attive in materia occupazionale. Fu quindi sancito il principio (destinato a diventare l'orientamento 3) per cui ogni Stato membro avrebbe dovuto adoperarsi per « aumentare sensibilmente il numero delle persone che beneficiano di misure attive atte a facilitarne l'inserimento professionale » e quindi « proporre attività di formazione o altro analogo provvedimento a una più alta percentuale di disoccupati » da rapportarsi all'obiettivo « di un progressivo ravvicinamento alla media dei tre Stati membri che hanno raggiunto il miglior risultato in materia, pari almeno al 20 per cento ».

Val la pena ricordare che le proposte della Commissione e, successivamente, le deliberazioni del vertice di Lussemburgo comprendevano un ampio numero di materie e di argomenti. Gli orientamenti, così come li possiamo leggere nel documento formale che li adottò in occasione del Consiglio Affari Sociali del 15 dicembre 1997, sono ben 19. Tuttavia ai fini del tema specificamente trattato in questa sede non occorre entrare nel dettaglio delle indicazioni sostanziali contenute negli orientamenti, pur essendo queste di grande interesse. Occorre tuttavia sottolineare convenientemente il fatto che esiste una netta differenza tra i primi tre orientamenti, appena sunteggiati, e gli altri. Nel primo caso siamo in presenza di impegni di natura quantitativa che gli Stati membri hanno inteso assumere, mentre nella seconda ipotesi il termine « orientamento » riflette invece la natura di semplice indicazione che essi tendono a rivestire. In altri termini ancora la Commissione, il Consiglio Europeo ed il Consiglio convennero sull'opportunità di specificare criteri che sono stati definiti in numerose occasioni « di convergenza », alludendo alla ben più nota impostazione concordata all'interno del Trattato di Maastricht ai fini della creazione dell'Unione monetaria.

I « criteri di convergenza » in materia occupazionale sono dunque tre:

- (1) offrire ad ogni giovane, entro i primi 6 mesi di disoccupazione un'occasione di ingresso sul mercato del lavoro, ricorrendo alla formazione o ad altre misure;
- (2) offrire ad ogni adulto, entro i primi 12 mesi di disoccupazione, un'identica opportunità;
- (3) aumentare il numero di beneficiari di misure attive di politica del lavoro comprendendo almeno il 20 per cento dei disoccupati.

È questo forse il momento più importante del processo applicativo del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione. La Commissione non ebbe esitazioni a proporre una logica di netta convergenza, raccogliendo almeno in parte l'esperienza del modello dell'Unione monetaria. In sede politica sia il Consiglio Europeo nella sua seduta straordinaria, sia il Consiglio (per non parlare del Comitato occupazione che analizzò le proposte in più sedute) accettarono questa impostazione, anche se forse non ci fu una piena consapevolezza del carattere vincolante (ed assai impegnativo) degli impegni assunti con i primi tre orientamenti.

Per quanto riguarda il Governo italiano si manifestò piena adesione a quest'impostazione. Si auspicò infatti (*Competitività e coesione sociale in Europa*, 1998) che « la logica del coordinamento stabilita in materia occupazionale dal Trattato di Amsterdam si traduca in un piano di convergenza ». E per esplicitare ancor meglio il punto di vista si aggiunse: « 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 ». Un sostegno incondizionato, dunque, ancorché forse non del tutto consapevole delle impegnative conseguenze che ciò avrebbe determinato. Anche se più oltre nell'ambito dello stesso documento si osservava che « non necessariamente si dovrà o si potrà far ricorso ad indicatori di ordine quantitativo ». Non solo ma si aggiunse che i tre orientamenti richiamati (ed a quel punto proposti dalla Commissione) non avrebbero dovuto precludere « 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) ».

In ogni caso il Consiglio Affari Sociali del 15 dicembre 1997 (a cui aveva conferito espresso mandato il Consiglio Europeo di Lussemburgo del 12-13 dicembre 1997 dove per la seconda volta in poche settimane i Capi di Stati e di Governo si occuparono della materia, ancorché limitandosi a confermare quanto deliberato nel vertice straordinario di fine novembre) fu

assai chiaro nel richiedere agli Stati membri non solo di osservare la logica di misurabilità dei primi tre obiettivi ma anche di proporsi « obiettivi nazionali quantificati ogniqualvolta possibile ed appropriato ». Ed indicò l'obiettivo di presentare « un piano di azione nazionale per l'occupazione da trasmettere annualmente al Consiglio ed alla Commissione », assieme ad una « relazione sulle modalità della sua attuazione ». Spettò poi al Comitato per l'occupazione convenire con la Commissione la presentazione dei Piani entro il 15 aprile 1998, mentre il termine per l'invio di un primo rapporto di attuazione (*implementation report*) fu fissato al 31 luglio 1998.

---

#### 4. La redazione dei Piani nazionali per l'occupazione e il Consiglio Europeo di Cardiff.

---

Pochi mesi furono dunque concessi agli Stati membri per la preparazione dei NAP: in pratica da metà gennaio a metà aprile. Mentre il Trattato di Amsterdam parla espressamente degli orientamenti (art. 128.2), il concetto di Piani particolareggiati redatti in conformità agli orientamenti stessi è già frutto della prassi applicativa deliberata dal Consiglio su proposta della Commissione. Non fu facile per gli Stati membri riorganizzare tutta la propria politica per l'occupazione e presentarla suddivisa all'interno dei diversi orientamenti. Ed in ogni caso, pur con diverse tecniche espositive, i NAP hanno rappresentato documenti riassuntivi di misure già adottate a seguito di provvedimenti decisi nell'anno precedente.

Proprio questa prima fase applicativa ha infatti dimostrato che nella prima parte dell'anno gli Stati membri non possono più correggere l'impostazione di politica dell'occupazione per rispondere alle sollecitazioni degli orientamenti comunitari definiti al termine dell'anno precedente. Anche se il problema si è manifestato in modo particolarmente acuto nel corso del primo anno. Se in futuro gli orientamenti, pur rivisti, non subiranno alterazioni sostanziali, i Governi nazionali potranno tenerne conto allorché si apprestano a definire le misure all'interno dei programmi nazionali frequentemente definiti all'inizio di autunno nel quadro delle leggi di bilancio riferite all'anno successivo.

Per la preparazione del NAP italiano la Commissione propose un incontro preparatorio con il Governo italiano che si tenne a Roma il 19 febbraio 1998. Analoghi incontri furono organizzati con gli altri Stati membri. Tale elemento di assistenza o di supporto viene qui richiamato proprio al fine di sottolineare l'impegno profuso dalla Commissione in questa prima fase implementativa, una volta ottenuta l'approvazione piena delle sue proposte iniziali. E l'intensità dell'azione della Commissione è sicuramente da spiegarsi con il successo che la già ricordata Comunicazione del 1° ottobre 1997 ottenne presso il Consiglio Europeo ed il Consiglio: un successo raramente rilevabile, almeno in proporzioni così clamorose, nella vita comunitaria, e che spiega l'attivismo successivo nel primo semestre del 1998.

I Piani nazionali per l'occupazione furono esaminati a metà maggio 1998 in una riunione speciale del Comitato per l'occupazione al quale la Commissione presentò una Comunicazione (*From guidelines to action: the National Action Plans for Employment*) dove compì una prima valutazione dei NAP. Anche in questo caso non è oggetto del presente contributo quello di entrare nel merito del documento. Interessa più segnalare che la Commissione menzionò, in relazione ai diversi orientamenti così come implementati all'interno dei diversi NAP, quegli Stati membri che avevano offerto una descrizione delle misure più convincenti in materia. Pur non facendosi luogo a giudizi comparativi, l'assenza del riferimento ad uno Stato membro in relazione ad uno specifico punto fu considerata un'implicita critica mossa dalla Commissione. Questo genere di approccio ha generato nel caso italiano una polemica interna, quasi che la Commissione avesse già deciso di proporre al Consiglio una raccomandazione all'Italia per richiamarla ai suoi impegni comunitari in tema di occupazione (Rampini, 1998; Biagi, 1998).

La Commissione europea lamentò che « la maggioranza dei NAP erano stati redatti come documenti per formulare orientamenti di politica generale piuttosto che come strumenti operativi ». Osservò inoltre che solo 4 Stati membri (Francia, Spagna, Lussemburgo e Regno Unito) avevano compreso pienamente il senso dell'approccio preventivo (*preventive approach*) nel delineare le misure implementative degli orientamenti 1, 2 e 3, così da incidere non tanto sugli stock di disoccupati ma sui flussi, impedendone il processo di deprofessionalizzazione che è premessa di esclusione sociale.

Ancora la Commissione non mancò infine (nel quadro di un'analisi molto analitica e

L'applicazione  
del Trattato  
di Amsterdam  
Marco Biagi

minuziosa ovviamente riferita a tutti gli orientamenti) di rilevare con particolare riferimento all'orientamento 3 (20 per cento almeno di disoccupati devono diventare ogni anno beneficiari di misure attive di politica del lavoro) che un numero di Stati membri non aveva offerto convincenti descrizioni di misure adottate in tal senso. E poiché, ancora una volta, si menzionano i Governi che avevano invece presentato un NAP convincente sotto questo profilo, è evidente che la Commissione fu abbastanza trasparente nell'indicare i casi nazionali non ancora soddisfacenti.

In sede scientifica occorrerebbe tener conto solo di documenti ufficiali o comunque ufficialmente consultabili. Tuttavia non si renderebbe ragione della complessità e dell'effettività del processo in atto se non si sottolineasse anche l'esistenza di documenti interni, riservati (denominati variamente come *working documents*, *non-papers*, etc.), assai più espliciti nell'additare lacune, ritardi e comunque limiti degli stessi NAP. È impossibile rendere in sintesi, senza diffondersi in esempi che sarebbe troppo lungo trattare, la pressione che questo genere di esercizi della Commissione produce sui Governi nazionali. L'eventualità che dalle autorità comunitarie (soprattutto dalla Commissione, vista l'improbabilità che il Consiglio riesca a giungere a tali conclusioni) provenga un giudizio negativo diviene un deterrente per il Governo in carica che cerca in ogni modo di evitare tali giudizi, dialogando con la Commissione ma in ogni caso puntando ad un buon giudizio finale.

Di questa fase occorre segnalare un altro tipo di pratica, assai più vicina alla logica del coordinamento che della convergenza, almeno come intesa dalla Commissione. All'interno del Comitato per l'occupazione ovviamente circolarono ampiamente tutti i NAP, documenti ricchissimi di indicazioni, esempi, informazioni e quindi indiscutibilmente di straordinaria utilità. Nella riunione di metà maggio 1998 più sopra ricordata si dette luogo ad un esercizio di notevole interesse, consistente in una sorta di *cross examination* fra gli Stati membri. L'Italia fu interrogata dai rappresentanti dei Paesi Bassi e del Portogallo mentre a sua volta partecipò a porre quesiti al Belgio ed alla Germania, rispettivamente con la collaborazione della Svezia e la Spagna. Ne scaturì un dibattito molto interessante che vide tutti i rappresentanti del Comitato occupazione effettivamente dediti allo scambio delle *best practices*. Un momento assai alto nell'attività del Comitato, altrimenti troppo dedito (come spesso avviene in questo genere di contesti comunitari) ad esaminare un numero davvero impressionante di documenti, pur redatti con alta professionalità dai servizi della Commissione.

Il Comitato per l'occupazione (organismo in staff al Consiglio ancorché operativamente debitore nei confronti della Commissione che gli garantisce sostegno e le indispensabili attività preparatorie) seguì un approccio preparatorio al Consiglio Europeo di Cardiff alquanto diverso. Non indirizzò infatti le proprie valutazioni nei confronti di singoli Stati membri ma si attenne a valutazioni di ordine generale. Il documento preparatorio (*Preparation of the Cardiff European Council 1998*) reso ai sensi dell'art. 128 non mancò di sottolineare i limiti dell'esperienza in corso, rilevando ad esempio che gli sforzi degli Stati membri si erano prevalentemente concentrati nell'area della occupabilità ed imprenditorialità, con inferiori risultati in relazione agli altri due "pilastri", cioè l'adattabilità e le pari opportunità. Non solo ma sottolineò che l'allocazione delle risorse, in relazione ai singoli orientamenti, si presentava in molti Piani alquanto vaga o comunque non sufficientemente specificata. Queste indicazioni — ricordate qui a titolo meramente esemplificativo — furono molto precise, senza tuttavia mai alimentare confronti o graduatorie tra gli Stati membri. Avvicinandosi l'appuntamento di Cardiff (15 e 16 giugno 1998) non si mancò da parte di osservatori internazionali (Smith, 1998) di esprimersi sulla natura dell'esercizio in corso, definendolo correttamente come un sistema di pressione fra pari (*peer pressure*) finalizzato al coordinamento delle politiche per l'occupazione degli Stati membri, un'impostazione particolarmente cara alla presidenza britannica del primo semestre 1998 dell'Unione Europea, ancorché divergente — come già rilevato — rispetto all'impostazione data dalla Commissione.

Il Consiglio Europeo di Cardiff ha dedicato parte rilevante dei lavori alla tematica dell'occupazione. A tal proposito — si legge nelle Conclusioni della Presidenza — « si rallegra dei progressi compiuti in questo settore ed esorta gli Stati membri a proseguire l'applicazione concreta dei piani d'azione quanto più celermente possibile con una valutazione e un aggiornamento continui ». A parte forse l'infelice espressione usata dagli estensori (difficile potersi rallegrare dei progressi compiuti nell'area dell'Europa comunitaria in materia di occupazione), risulta efficace il messaggio di proseguire lo sforzo di dare applicazione ai NAP provvedendo a convenienti azioni di monitoraggio. Importante è

ancora aver ricordato l'auspicio rivolto al Consiglio Affari Sociali ed al Consiglio ECOFIN che « dovrebbero continuare a collaborare per permettere lo scambio delle migliori pratiche, per sviluppare una valutazione reciproca dei piani di azione degli Stati membri e per esaminare gli orientamenti in materia di occupazione per il 1999 in preparazione del Consiglio Europeo di Vienna e dei futuri Consigli Europei ». Nessun accenno vien fatto a momenti valutativi dei singoli NAP in occasione del Consiglio Europeo di Vienna destinato a concludere il secondo semestre 1998.

---

##### 5. Da Cardiff a Vienna: monitoraggio o valutazione delle politiche nazionali?

---

Nella seconda metà del 1998 si potrebbe avere una prima risposta al quesito di fondo (convergenza o coordinamento). Infatti entro il 31 luglio la Commissione ha richiesto agli Stati membri un rapporto circa l'attuazione del NAP. Tale *implementation report* costituirà, insieme al NAP già da tempo noto alle autorità comunitarie, quella « relazione annuale sulle principali misure adottate per l'attuazione della propria politica in materia di occupazione, alla luce degli orientamenti » di cui all'art. 128.3. Almeno nel primo anno di applicazione sono quindi due i documenti da sottoporre all'attenzione della Commissione che su questa base renderà nota il 14 ottobre una propria Comunicazione in materia che servirà al Consiglio per la preparazione del rapporto congiunto.

Non è inutile diffondersi a tal proposito su altri profili di dettaglio. La Commissione infatti, presa visione dei vari NAP ha redatto un questionario indirizzato ai vari Stati membri ai fini della redazione del rapporto di attuazione. Diffuso in data 15 giugno 1998, ancora una volta i Governi nazionali hanno avuto poche settimane di tempo per redigere il nuovo documento, previ ulteriori incontri bilaterali con la Commissione (con il Governo italiano il 26 giugno) per l'illustrazione dello stesso questionario ed un chiarimento bilaterale in ordine all'esercizio in corso. Il questionario è diviso in due parti. Nella prima sono contenute domande rivolte a tutti gli Stati membri; nella seconda si trovano quesiti indirizzati ad uno Stato membro in particolare. Nel primo caso si tratta di temi di carattere generale (per es. ruolo delle parti sociali, traduzione del NAP in impegni di bilancio, contributo del Fondo sociale europeo al finanziamento delle varie misure, metodologia di monitoraggio nell'applicazione del Piano).

La seconda parte del questionario (almeno di quello rivolto all'Italia) è dedicata a richieste di chiarimenti specifici. Ancora a titolo di esempio si chiede quale sarà il ruolo delle Regioni nel programma di interviste personalizzate a carattere preventivo per giovani e adulti disoccupati di lunga durata (orientamenti 1 e 2) a seguito della devoluzione istituzionale nell'area dei servizi pubblici all'impiego del pari preannunciata nel NAP. Altri quesiti sollevano il problema dell'adeguatezza delle misure adottate come strumenti di lotta alla disoccupazione (per es. i contratti di formazione e lavoro) in relazione al fatto che nell'orientamento 1 si richiede l'adozione di misure che affrontino la disoccupazione giovanile entro i primi 6 mesi. Si contesta in altre parole il fatto che una serie di misure, pur elencate sotto i primi tre orientamenti, siano in realtà offerte anche a soggetti in uno stato di disoccupazione ben al di là dei 12 mesi previsti, giungendo a beneficiare chi si trovi in tale stato anche fino a 30 mesi. Pur limitandoci a questi brevi cenni, è agevole intuire che sotto la forma di domande di chiarimento la Commissione esercita un ruolo critico assai penetrante, non esitando a rilevare eventuali inadeguatezze delle misure adottate rispetto alle indicazioni concordate nel vertice di Lussemburgo.

L'invito, abbastanza esplicito, è quello di provvedere ad una correzione nella politica occupazionale rispetto agli orientamenti concordati in sede comunitaria. L'intento è del tutto trasparente nella parte generale del questionario (cioè comune a tutti gli Stati membri) dove si chiede di distinguere meglio fra le iniziative lanciate prima che iniziasse l'esercizio di redazione dei NAP, quelle annunciate negli stessi NAP ed infine quelle ancora adottate dopo l'adozione dei NAP. Ogni Stato membro dovrebbe operare tale tripartizione nel quadro di una politica occupazionale collocata tra l'autunno del 1997 e l'estate del 1998. La richiesta appare con tutta probabilità esorbitante rispetto alle migliori intenzioni delle autorità nazionali. Nel caso italiano solo nell'autunno (in questo caso 1998) potrà esservi la definizione, in occasione della legge finanziaria 1999, di misure aventi la possibilità di conformarsi meglio alle indicazioni comunitarie. Tale problema (comune a molti altri Stati membri) viene avvertito come reale dalla Commissione che tuttavia preannuncia una

**L'applicazione  
del Trattato  
di Amsterdam**  
Marco Biagi

valutazione delle politiche nazionali sull'occupazione sulla base delle informazioni e quindi della situazione precedente alla pausa estiva.

Dalla strutturazione dello stesso Rapporto congiunto sull'occupazione 1998, così come fatto circolare dalla Commissione, si può constatare che esso si occuperà dettagliatamente di ciascuno Stato membro. A ciascuno di essi saranno dedicate almeno 3 pagine dove verrà analizzata la situazione nazionale anche sotto il profilo della capacità di realizzare gli obiettivi dichiarati nel NAP. Quindi una valutazione che, come già evidenziato, riguarderà in sostanza un trimestre, tanto è all'incirca l'intervallo di tempo (15 aprile-31 luglio) che separa nel primo anno di applicazione del Trattato di Amsterdam la presentazione del NAP da quella del rapporto di implementazione.

---

#### 6. *Eurowatching* o convergenza?

---

Alla luce di quanto esposto in precedenza appare difficile poter concordare con l'opinione (Blanpain, 1998) secondo cui il Trattato di Amsterdam non avrebbe innovato per nulla rispetto al passato nelle competenze comunitarie in materia di occupazione, legittimando ancora una volta una sorta di *Eurowatching*, cioè una strategia di osservazione incapace di incidere sulle scelte. Al punto da richiederne la non ratifica per il pericolo che diversamente si consolidino scelte antieuropeiste.

In realtà quello in atto è sicuramente uno degli esperimenti più interessanti (Goetschy, Pochet, 1997) e già all'indomani del vertice di Lussemburgo non si è mancato di prevedere un rilevante impatto (Barbier, 1998). Un netto passo avanti rispetto alle prime strategie di monitoraggio impostate nel fondamentale Consiglio Europeo di Essen (Auer, 1998).

Le perplessità non riguardano il fatto che il coordinamento delle politiche nazionali sull'occupazione sia divenuto ricerca di una convergenza fra gli Stati membri. Anche perché le proposte della Commissione in tal senso sono state con convinzione accolte dal Consiglio Europeo. Né suscita perplessità l'interessante esercizio di *benchmarking* che, sempre grazie ai servizi della Commissione, viene svolto (specie all'interno del Comitato per l'occupazione) in relazione a diverse tematiche. Anche se la scelta consensuale di indicatori utili a questo genere di valutazioni non ha ancora raggiunto i risultati necessari. Le riserve che si sono sollevate riguardano invece la prassi invalsa in queste prime fasi applicative del Trattato di Amsterdam di ammettere che nel quadro dell'esercizio di convergenza si possano determinare graduatorie nella valutazione dei diversi Stati membri nell'attività di implementazione degli orientamenti concordati in sede comunitaria. È auspicabile che tale impostazione venga rivista, non soltanto in quanto non prevista (a differenza di quanto ammesso nel processo di costruzione dell'Unione monetaria) dal Trattato, ma anche perché potrebbe nuocere allo stesso sviluppo del processo di convergenza.

#### Bibliografia

- 
- Auer P.** (1998), *Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States*, in Auer P. (ed.), *Employment Policies in Focus*, MISEP, Berlino, p. 232 e ss.
- Barbier J.C.** (1998), *Can European Union's involvement in employment policies in Europe be enhanced?*, in *Proceedings of the 11th IIRA World Congress*, Bologna.
- Biagi M.** (1998), *Lavoro, le promesse della ricetta Italia*, in *la Repubblica*, 3 giugno 1998.
- Blanpain R.** (1998), *Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?*, in *q. Rivista*, n. 1, p. 11 e ss.
- 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, in *q. Rivista*, n. 1, p. 119 e ss.
- Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione (1998), Lussemburgo, 20/21 novembre 1997, *Conclusioni della presidenza*, in *q. Rivista*, n. 1, p. 122 e ss.
- Goetschy J., Pochet P.** (1997), *The Treaty of Amsterdam: a new approach to employment and social affairs?*, in *Transfer*, n. 3, p. 607 e ss.
- Preparation of the Cardiff European Council (1998), *Opinion of the Employment and Labour Market Committee on the 1998 National Employment Action Plans*, 8733/98 Limite.
- Rampini F.** (1998), *L'Europa accusa*, in *la Repubblica*, 30 maggio 1998.
- Smith M.** (1998), *Sign of progress in EU campaign for more jobs*, in *Financial Times*, 12 giugno 1998.
- Weiss M.** (1998), *Il Trattato di Amsterdam e la politica sociale*, in *q. Rivista*, n. 1, p. 7 e ss.

# Lavoro intermittente tramite agenzia e appalto di servizi negli Stati Uniti

*Robert B. Moberly, Robert J. Gramming (\*)*

Sommario

**1.** Imprese di fornitura di lavoro temporaneo. **2.** *Contract firms* - imprese appaltatrici di servizi da svolgersi all'interno dell'impresa. **3.** Legislazione. **3.1.** Discriminazione. **3.2.** Relazioni industriali. **3.3.** Sicurezza sociale e pensioni. **3.4.** Retribuzione minima e numero massimo di ore di lavoro. **3.5.** Diritto alla conservazione del posto di lavoro per motivi di salute. **3.6.** Infortuni sul lavoro. **3.7.** Assicurazione contro la disoccupazione. **3.8.** Sicurezza sui luoghi di lavoro.

## **1. Imprese di fornitura di lavoro temporaneo.**

Un'importante agenzia governativa dà questa definizione del lavoro temporaneo:

« *Diversamente da una normale agenzia di collocamento un'agenzia di fornitura di lavoro temporaneo assume dei lavoratori che colloca come lavoratori temporanei presso i propri clienti. L'agenzia sceglie, seleziona, assume e, a volte, provvede alla formazione dei propri dipendenti. L'agenzia definisce e corrisponde la retribuzione, trattiene le tasse e la contribuzione obbligatoria e provvede all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Il cliente paga all'agenzia il servizio reso. Durante la fornitura di lavoro temporaneo il cliente, di solito, ha il controllo sulle condizioni di lavoro dell'individuo e fornisce le direttive per la sua prestazione d'opera. Il cliente ha diritto, inoltre, di interrompere la fornitura di lavoro temporaneo* » (v. Direttiva EEOC, 1997).

Il servizio statistico ha rilevato che la maggior parte dei lavoratori temporanei sono concentrati nel settore terziario e svolgono mansioni di tipo impiegatizio o operaio; più frequentemente si tratta di donne, giovani, afro-americani o ispanici. Più del 60 per cento di questi preferirebbe avere un lavoro tradizionale.

Numerosi studi hanno rivelato, inoltre, che i datori di lavoro esprimono un giudizio del tutto positivo riguardo al lavoro temporaneo: è opinione comune, infatti, che servirsi di lavoratori temporanei sia più conveniente, soprattutto perché si evita il costo di qualsivoglia *benefit* (*N.d.T.: pensione, assicurazione contro gli infortuni e per le malattie ecc.*). Ci si serve dei lavoratori temporanei per sostituire altri lavoratori durante le assenze per malattia o in occasione delle ferie, per integrare l'organico in occasione di fasi di più intensa attività produttiva o allorché sia necessario reperire professionalità particolari. Un altro vantaggio è costituito dal fatto che un lavoratore temporaneo che presti un buon servizio può essere assunto a tempo indeterminato mentre, ove la prestazione sia insoddisfacente, l'agenzia può essere facilmente allontanata o sostituita; un lavoratore temporaneo è, inoltre, immediatamente disponibile. Lo svantaggio maggiore attiene, invece, alla evidente difficoltà di formare un lavoratore temporaneo e questo sembra essere il motivo principale per cui, inevitabilmente, il numero degli stessi non può che essere limitato.

(\*) Traduzione di Giuseppe Mautone e Valentina Fava.

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia**  
Robert B. Moberly,  
Robert J. Gramming

Alcuni studi hanno inoltre cercato di indagare in merito al giudizio che i lavoratori danno del lavoro temporaneo. Gli aspetti più positivi sembrano essere: la maggiore mobilità, la possibilità di cambiare spesso ambiente di lavoro, la maggiore possibilità di scegliere in quali ore essere impegnati, di accumulare più rapidamente una significativa esperienza, la possibilità di incontrare più persone e più amici, una retribuzione corrisposta a più brevi intervalli di tempo, l'assenza di dedizione e senso di responsabilità. Gli aspetti deteriori sono, invece: l'assenza di *benefits*, quali l'assicurazione sulla salute e la pensione, la retribuzione in caso di malattia o in periodi di ferie; oltre a questo, ci si lamenta della instabilità del posto di lavoro, degli spostamenti frequenti e di una retribuzione minore.

Le agenzie di fornitura di lavoro temporaneo hanno la minore percentuale di copertura assicurativa sulla salute tra tutti i datori di lavoro temporaneo: solo il 7 per cento dei loro dipendenti ha un'assicurazione sulla salute e solo il 46 per cento è, anche indirettamente, coperto. Queste cifre devono essere confrontate con circa il 60 per cento dei lavoratori che godono di un'assicurazione sulla salute.

Solo il 10 per cento dei lavoratori temporanei, inoltre, è in condizione di godere di una pensione rispetto al 50 per cento dei lavoratori ordinari: solo il 4 per cento è effettivamente iscritto a fondi di previdenza rispetto al 50 per cento dei lavoratori a tempo indeterminato.

---

## 2. *Contract firms* - imprese appaltatrici di servizi da svolgersi all'interno dell'impresa.

---

Il servizio statistico del Ministero del lavoro definisce le *contract firms* come quelle imprese che assumono dei lavoratori destinati ad essere collocati presso un proprio cliente, presso il quale il lavoratore presta stabilmente la sua opera (*N.d.T.: alle dipendenze dell'impresa che le ha assunte e non a quelle del cliente*). Tra i diversi tipi di lavoro temporaneo questa soluzione interessa il minor numero di persone e si riscontra prevalentemente nei settori del terziario, nella pubblica amministrazione e nei trasporti. La maggior parte dei dipendenti delle *contract firms* sono uomini e meno di un terzo ha una laurea.

La Commissione per le pari opportunità di lavoro - *Equal Employment Opportunity Commission* - ha proposto questa definizione delle *contract firms*:

« un'impresa stipula un contratto con un cliente in virtù del quale la prima si obbliga a svolgere per il secondo una certa opera, per un tempo indefinito, e a collocare i propri dipendenti, inclusi quelli con mansioni di controllo, presso l'azienda del cliente al fine di svolgere detta opera. Come esempi si possono citare: i servizi di sicurezza, i servizi di pulizia, l'archiviazione di dati e i servizi di ristorazione. Come un'agenzia di lavoro temporaneo, una *contract firm*, di solito, sceglie, seleziona, assume e a volte provvede alla formazione dei propri lavoratori, definisce e corrisponde la retribuzione, trattiene le imposte e la contribuzione obbligatoria e provvede a stipulare l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. La differenza tra un'agenzia di lavoro temporaneo e una *contract firm* è che, nel secondo caso, la società ha il totale controllo sullo svolgimento dei servizi e sui lavoratori » (v. Direttiva EEOC, 1997).

La retribuzione settimanale media di un lavoratore a tempo pieno di una *contract firm* è maggiore di quella di un lavoratore ordinario (619 dollari contro 510 dollari nel febbraio del 1997); è, però, significativamente maggiore di quella dei lavoratori temporanei (329 dollari).

Il servizio statistico del Ministero giustifica, in parte, questa differenza con la diversità di mansioni: « solitamente i lavoratori assunti da un'agenzia di lavoro temporaneo avranno posizioni di tipo impiegatizio o operaio, la cui retribuzione è, generalmente, inferiore » (v. Ministero del lavoro, Ufficio Statistico, 1997; Anne Polivka, 1996, p. 3 (1)).

I lavoratori delle *contract firms* hanno, tra tutte le soluzioni di lavoro temporaneo, la maggiore probabilità di ottenere un'assicurazione sulla salute fornita dal datore di lavoro: il 50 per cento. La percentuale di coloro che godono dell'assicurazione sulla salute, infatti, è pari (82 per cento) a quella dei lavoratori ordinari. Circa la metà dei lavoratori ha la possibilità di partecipare al fondo di pensione complementare istituito dal datore di lavoro e circa il 36 per cento contribuiscono effettivamente tale fondo.

---

### note

(1) Il volume 119 contiene numerosi altri articoli sul lavoro temporaneo. Tutte le statistiche citate in questo articolo sono tratte da questo documento, dove non specificato altrimenti.

---

### 3. Legislazione.

---

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia**  
Robert B. Moberly,  
Robert J. Gramming

La fornitura di lavoro temporaneo e l'attività delle *contract firms* è soggetta ad una disciplina alquanto rigida. Di particolare importanza sono le questioni collegate con l'applicabilità delle diverse leggi, in materia di lavoro. Il problema è definire chi sia il soggetto responsabile dell'applicazione della legislazione di diritto del lavoro. *Chi è il datore di lavoro? L'agenzia o il suo cliente? Devono essere entrambi considerati datori di lavoro con una responsabilità congiunta? Può uno dei due soggetti essere responsabile anche se non dovesse essere qualificato come « datore di lavoro »? Un'altra questione riguarda il numero minimo di lavoratori previsto da alcune leggi, nella definizione del loro campo di applicazione.*

Altro ordine di problemi attiene alla qualificazione del lavoratore atipico come dipendente oppure come lavoratore autonomo (spesso non coperto dalla legislazione). Si tenga conto, peraltro, che, spesso le leggi non tutelano i lavoratori se questi non sono impiegati per un numero minimo di ore.

---

#### 3.1. Discriminazione.

---

La commissione per le pari opportunità di lavoro (EEOC) ha recentemente emanato una direttiva in materia di applicazione della normativa antidiscriminatoria ai casi di lavoro temporaneo (v. Direttiva EEOC, 1997) (2). La direttiva si applica alle agenzie di lavoro temporaneo, alle *contract firms* e a tutte le altre agenzie che assumono lavoratori e li collocano presso i propri clienti: tutte, riassuntivamente, qualificate come agenzie di fornitura di manodopera — « agenzie di staffing ». Secondo la direttiva: « alle agenzie di staffing si applica tutta la legislazione in materia di discriminazione perché, di solito, le stesse vengono qualificate come datore di lavoro e pari qualificazione spetta ai clienti ai quali vengono assegnati i lavoratori. Le agenzie di staffing, dunque, e i loro clienti non possono discriminare sulla base di razza, colore, religione, sesso, origine etnica, età o stato di disabilità. Le agenzie possono ritenere di non essere responsabili per le discriminazioni avvenute presso i propri clienti come i clienti stessi possono ritenersi non responsabili in quanto non datori di lavoro; ciò nonostante, entrambi sono tenuti, con i medesimi obblighi e con la stessa responsabilità, al rispetto della legislazione contro la discriminazione ».

La commissione ha ritenuto che in molti casi esiste una responsabilità congiunta di entrambi i soggetti « qualora entrambi condividano un potere di controllo sulla prestazione del lavoratore ed entrambi abbiano il numero minimo di dipendenti previsto dalla legge ». Riguardo la qualificazione del lavoratore, invece, la posizione della commissione è che il lavoratore sia *subordinato* fin tanto che o la *contract firm* o il cliente esercitano un controllo sulla prestazione d'opera. Comunque, nonostante la EEOC abbia formulato un elenco di fattori indicativi della subordinazione, la Corte Suprema degli Stati Uniti ha statuito che « non esiste formula alcuna o soluzione magica alcuna che possa essere applicata per ritrovare la risposta: tutti gli elementi della relazione devono essere considerati e nessuno a carattere decisivo » (v. *Nationwide Mutual Insurance c. Darden*, 503 U.S. 318, 324 (1992), che si rifà a *NLRB c. United Ins. Co. of America*, 390 U.S. 245, 258 (1968). Più approfonditamente *Harvard Law Review*, 1996, p. 1655 e ss.). La EEOC, nella sua direttiva, aggiunge che, in linea di massima, la giurisprudenza ha elaborato tre criteri per rinvenire la posizione di subordinazione: il criterio di « *common-law* », il criterio « *ibrido* » e il criterio della « *realtà economica* »; nel medesimo documento la EEOC ha convenuto, infine, che « non esiste alcuna differenza funzionale tra i 3 test (...) tutti (...) considerano fattori simili e spesso giungono alle stesse conclusioni » (v. Direttiva EEOC, 1997).

Riguardo il requisito numerico previsto dalla legge al fine della applicabilità della legislazione in materia di discriminazione la EEOC aggiunge che: « le agenzie di staffing sono di solito coperte dalla legislazione perché il numero dei dipendenti che solitamente vengono collocati presso i clienti supera il minimo previsto dalla legge. I clienti possono o non possono essere coperti, in base alla loro dimensione » (v. Direttiva EEOC, 1997).

Una « agenzia di staffing » o un cliente possono anche essere considerati responsabili per

---

note

(2) Le direttive non hanno forza di legge e si limitano, come in questo caso, a riassumere e consolidare la giurisprudenza e la legislazione. Per questo motivo, non sempre hanno valore vincolante in un processo.

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia**  
Robert B. Moberly,  
Robert J. Gramming

una discriminazione a danno di un individuo che non è dipendente: la legge contro la discriminazione proibisce, infatti, non solo una discriminazione contro un proprio dipendente ma anche, in generale, l'interferenza nella possibilità di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro determinata da ragioni discriminatorie. Dunque, secondo la EEOC, « un'agenzia di staffing che attui un comportamento discriminatorio contro un dipendente del proprio cliente, un cliente che discrimini un dipendente fornito da un'agenzia di staffing è responsabile per una interferenza vietata nella ricerca di lavoro del singolo lavoratore ». Riguardo ai rimedi disponibili, la EEOC ritiene che possano essere chieste la retribuzione per il periodo tra il licenziamento impugnato e la reintegrazione nel posto di lavoro o un risarcimento, in caso di non reintegrazione; inoltre, il datore di lavoro responsabile di discriminazione è tenuto a pagare tutti i danni punitivi (3); questo risarcimento può essere chiesto sia all'agenzia di staffing sia al cliente. « I danni punitivi possono essere chiesti quando si agisce in base al Title VII del 1964 (4) e l'Americans with Disabilities Act (5); i danni « liquidated » (6) possono essere concessi in base all'Age Discrimination in Employment Act (7); tutti possono essere domandati a ciascuno dei due soggetti in misura corrispondente al loro grado di colpa, sia in termini omissivi che commissivi ».

### 3.2. Relazioni industriali.

Le agenzie di lavoro temporaneo sono considerate come datori di lavoro dei lavoratori temporanei al fine dell'applicazione della Legge sulle relazioni industriali, il *National Labor Relations Act*.

Il *National Labor Relations Board*, la commissione incaricata dell'applicazione di tale legge ha affermato, infatti: « la relazione tra il lavoratore e l'agenzia di lavoro temporaneo non è molto diversa da quella tra il lavoratore temporaneo e il lavoratore portuale. In entrambi i casi si viene scelti per impieghi di durata quotidiana e si può prestare la propria opera per più di un datore di lavoro. Inoltre, in entrambi i casi esiste un intermediario cui i lavoratori possono, contemporaneamente, offrire la propria opera. La Commissione ha definito i lavoratori portuali come "lavoratori casuali" e ha sostenuto che la natura temporanea dell'impiego non limita, in alcun modo, l'applicazione della Legge sulle relazioni industriali. Riteniamo che i lavoratori temporanei abbiano identici diritti rispetto ai lavoratori tradizionali.

Riteniamo, inoltre, che la mancanza di un controllo totale da parte del datore di lavoro non sia ragione sufficiente per limitare la sua responsabilità rispetto all'applicazione della Legge. Il datore di lavoro, infatti, controlla l'entità e le modalità della retribuzione come, molto spesso, il trasporto dei lavoratori verso il luogo dove prestano la propria opera. Anche se il datore di lavoro non ha una supervisione diretta sulla prestazione d'opera è responsabile per aspetti molto importanti del rapporto di lavoro. Noi riteniamo, dunque, che si possa svolgere un'importante e proficua contrattazione collettiva tra il datore di lavoro e l'attore e che i lavoratori, in quanto dipendenti effettivi del cliente dell'agenzia godano dei diritti sindacali richiesti. Non sussiste dunque limite alcuno alla costituzione di un'unità di contrattazione » (8).

Una questione più controversa attiene alla natura di datore di lavoro « congiunto » (un utile approfondimento di questa questione si trova in Posthuma R.A. e Dworkin J., 1997, p. 19). In tre casi attualmente pendenti dinanzi alla commissione (9), le agenzie di lavoro temporaneo sono definite come « agenzie fornitrici » e i clienti come « utilizzatori ». Come la *Equal Employment Commission*, la Commissione per le Relazioni Industriali terrà conto

#### note

(3) *N.d.T.*: « danni punitivi »: la giuria può in un processo civile condannare al pagamento di una certa somma di denaro al danneggiato o, molto raramente, al creditore in un'azione inerente diritti relativi. I danni punitivi (« *punitive damages* ») hanno esclusivamente natura punitiva e si aggiungono ai danni *compensatory*, diretti alla *restitutio in integrum*.

(4) *N.d.T.*: in materia di discriminazione.

(5) *N.d.T.*: la legge contro la discriminazione per disabilità.

(6) *N.d.T.*: in misura prefissata, multipla del danno effettivo.

(7) *N.d.T.*: la legge contro la discriminazione per età.

(8) All-work Inc. 193 NLRB 918 (1971).

(9) Jeffboat Division American Commercial and Marine Services Co., caso presso l'NLRB, n. 9-UC-406; M.B. Sturgis, Inc., caso presso l'NLRB, n. 14-RC-11572 e Value Recycle Inc., caso n. 33-RC-4042. Per quanto concerne i lavoratori autonomi cfr. Board Releases Set of Questions To Be Addressed in Oral Arguments, 192 *Daily Labor Reporter*, 3 ottobre 1996, colonna D6.

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia**  
Robert B. Moberly,  
Robert J. Gramming

dell'entità del controllo che ognuno dei due datori di lavoro esercita sui due prestatori d'opera. La Commissione « *si concentrerà sul grado di controllo su fattori come l'assunzione, la capacità di comminare sanzioni disciplinari, la retribuzione, gli orari di lavoro, i regolamenti disciplinari e le procedure; verrà anche considerato il controllo esercitato sui lavoratori temporanei* » (Posthuma R.A. e Dworkin J., 1997, p. 22). Se i fattori indici della subordinazione verranno considerati sufficienti, « l'utilizzatore » potrà essere considerato datore di lavoro « congiunto » con il fornitore (cfr. NLRB c. Western Temporary Services Inc., 821 F2d 1258 (7° circuito, 1987)).

La Commissione, in precedenti decisioni, ha statuito che, dove venga chiesta la legittimazione a costituire un'unica rappresentanza sindacale dei lavoratori cui viene attribuita la negoziazione con entrambi i datori di lavoro, la domanda sarà rifiutata a meno che tutti i datori di lavoro consentano a siffatta rappresentanza sindacale multipla (10). In molti casi la Commissione ha riconosciuto lo stato di datori di lavoro « congiunti » ma ha rifiutato la possibilità di rappresentanza sindacale a causa del rifiuto dei datori di lavoro (11). Nei casi indicati sopra la Commissione ha anticipato di essere intenzionata a riconsiderare attentamente questa giurisprudenza alla luce del crescente numero di *contract firms* (v. 232 *Daily Labor Reporter* 3 dicembre, 1996, colonna A 14).

Un'agenzia di lavoro temporaneo non verrà automaticamente ritenuta responsabile di una condotta antisindacale tenuta dal cliente. Tale responsabilità verrà riconosciuta solo nel caso in cui « *l'agenzia di lavoro temporaneo sapeva o avrebbe dovuto sapere che il cliente avrebbe attuato pratiche antisindacali e ha accettato tale comportamento non lamentandosene o esercitando alcun diritto derivante dal contratto per limitare siffatto atteggiamento* » (Capitol EMI Music Inc. 311 NLRB n. 103, 143 LRRM 1331, 1335 (1993)).

In un altro gruppo di importanti casi attualmente in discussione la Commissione sta verificando lo stato di lavoratori subordinati o, piuttosto, di lavoratori autonomi, ai sensi della Legge sulle Relazioni Industriali, di certi dipendenti temporanei (v. 232 *Daily Labor Report*, 4 dicembre, 1996 colonna A8. I casi sono Roadway Package System Inc., n. 31-RC-7267 e Mattress Operating Corp., n. 29-RC-8422).

Si tenga conto, inoltre, che poche agenzie di lavoro temporaneo hanno stipulato contratti collettivi riguardanti la retribuzione, le ore e le condizioni di lavoro. In generale, d'altronde, molti contratti collettivi, in altri settori produttivi, proibiscono o limitano il diritto dei datori di lavoro di appaltare all'esterno fasi della produzione, anche attraverso agenzie di lavoro temporaneo (*Bureau of National Affairs*, 1992): queste norme naturalmente hanno lo scopo di limitare il ricorso al lavoro temporaneo. Nelle clausole dei contratti collettivi riguardanti l'esternalizzazione della produzione, le parti cercano di mediare gli interessi del datore di lavoro, tesi alla massima efficienza dell'impresa, con quelli dei sindacati, attenti alla protezione e alla crescita dell'opportunità di lavoro (Abrams R. e Nolan D., 1983).

I sindacati, del resto, osteggiano fortemente le agenzie di lavoro temporaneo sostenendo che: 1) tali agenzie forniscono retribuzioni inferiori alla media; 2) tali agenzie non sono incluse nelle unità di contrattazione e quindi non sono vincolate all'applicazione di un contratto collettivo; 3) i lavoratori delle agenzie di lavoro temporaneo vengono usati per sostituire i lavoratori in sciopero; 4) tali lavoratori trovano maggiori difficoltà ad organizzarsi in gruppi di tutela collettivo; 5) viene in questo modo ridotta la quantità di lavoro disponibile per lavoratori a tempo indeterminato.

note

(10) Greenhot Inc. 205 NLRB 250, riportato in 83 LRRM 1656 (1973). Greenhot era una società immobiliare con ingegneri e dipendenti collocati presso 14 edifici diversi in Washington D.C.. Greenhoot ha chiesto al NLRB di considerare i lavoratori come dipendenti di ognuno dei proprietari dei 14 stabili o come dipendenti congiuntamente dei proprietari degli edifici e di Greenhoot; il NLRB ha considerato la domanda per autorizzare una *rappresentanza sindacale unica* deputata alla contrattazione con più di un datore di lavoro ma, mancando il consenso di tutti i datori di lavoro, l'autorizzazione è stata negata.

(11) I casi sono discussi in Hiatt J.P. e Rhinehartaal L., 1994. Gli autori sostengono che: « Anche se di fatto il cliente controlla e dirige la prestazione di lavoro dei dipendenti dell'impresa appaltatrice difficilmente verrà riconosciuto in capo al cliente stesso lo status di datore di lavoro « congiunto », considerata la, poco realistica, linea del NLRB. Inoltre, secondo l'interpretazione attuale, i clienti vengono considerati quali soggetti neutri protetti dal conflitto sindacale. I contratti di servizio (*contract firm*) sono recedibili *ad nutum* nella maggior parte dei settori o con un preavviso di non più di trenta giorni. In un mercato competitivo i clienti, d'altronde, non esitano a recedere dal contratto con l'appaltatore non appena i dipendenti di questo cercano di organizzare un sindacato. I lavoratori delle *contract firm*, dunque, ben sanno che se si dovesse votare a favore della costituzione di un sindacato in azienda, entro trenta giorni, non solo si perderà la neocostituita rappresentanza sindacale ma anche il posto di lavoro. Gli effetti di questa situazione sono drammatici e portano alla drastica riduzione delle possibilità di costituire un sindacato nelle attività economiche di questo tipo ».

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia**Robert B. Moberly,  
Robert J. Gramming**3.3. Sicurezza sociale e pensioni.**

Negli Stati Uniti la Legge sulla Sicurezza Sociale prevede dei benefici di natura pensionistica e in caso di pensionamento, morte, disabilità e malattia; i datori di lavoro e i lavoratori pagano una contribuzione (*N.d.T.: obbligatoria*) alla Sicurezza Sociale, secondo un'imposta progressiva, destinata a finanziare i servizi resi. Solo i lavoratori subordinati hanno diritto di ricevere i diversi benefici e il trattamento pensionistico fornito dalla Sicurezza Sociale.

A questo proposito le agenzie di lavoro temporaneo vengono generalmente considerate datori di lavoro, visto che esercitano il controllo e la direzione sulla prestazione d'opera dei lavoratori. I lavoratori temporanei e dipendenti da *contract firms* sono coperti dalla Legge sulla Sicurezza Sociale ma i benefici e la determinazione della loro entità massima è subordinata al fatto che vengano prestate un numero minimo di ore di lavoro si ottenga un certo reddito minimo. La soglia è alquanto ridotta: un lavoratore ha diritto alla pensione quando la sua retribuzione sia per quaranta trimestri superiore al reddito minimo; in altre parole, una persona che lavora solo parzialmente durante l'anno è in grado di ricevere una retribuzione sufficiente in un solo trimestre se i suoi guadagni sono pari a quattro volte la soglia minima prevista su base annuale. Il prof. Schwab ha notato che: « *con queste soglie molto basse, la Sicurezza Sociale copre all'incirca tutte le persone che abbiano lavorato per minimo dieci anni durante la loro carriera. I benefici pensionistici superano di molto quanto è stato versato a titolo di sicurezza sociale. La Sicurezza Sociale provvede dunque a un reddito minimo durante la terza età* » (per una visione generale, cfr. Willborn S.L. e altri, 1993).

Naturalmente, molti datori di lavoro istituiscono fondi previdenziali integrativi che si aggiungono alla Sicurezza Sociale. Per ottenere i benefici fiscali previsti il fondo pensionistico deve soddisfare i requisiti richiesti dalla Legge sulla Sicurezza del Reddito Pensionistico del 1974 (ERISA), eccessivamente articolata per poter essere discussa in questa sede. Lo scopo dell'ERISA è proteggere i lavoratori con più di ventuno anni di servizio che abbiano lavorato per minimo mille ore ogni anno. I benefici pensionistici devono maturare entro cinque anni dall'assunzione oppure parzialmente in un periodo dai tre ai sette anni successivi; gli stessi devono essere equamente distribuiti tra tutte le categorie di lavoratori. Ai fini pensionistici un dipendente a tempo pieno ha gli stessi diritti di un dipendente *leased*. Il significato della legge è stato illustrato in questi termini:

« *L'ERISA cerca di estendere la copertura pensionistica oltre i lavoratori con un'alta retribuzione o quelli con un impiego di lungo periodo includendo i lavoratori a tempo parziale quelli in affitto e quelli impiegati da un minimo tre-cinque anni. In questo tentativo ERISA crea una linea di demarcazione che esclude i "teen-ager", coloro che lavorano per meno di venti ore alla settimana e coloro che probabilmente lasceranno il loro posto di lavoro entro tre o cinque anni* » (v. Schwab J.S., 1995, p. 924).

**3.4. Retribuzione minima e numero massimo di ore di lavoro.**

Il *Fair Labor Standards Act* disciplina aspetti quali la retribuzione minima e il numero massimo di ore e gli straordinari. L'agenzia di lavoro temporaneo o la *contract firm* normalmente è inclusa nel campo di applicazione di questa legge e, spesso, il cliente è considerato datore di lavoro « congiunto ». Il Ministero del lavoro ha affermato:

« *Responsabilità dei datori di lavoro « congiunti ».* I lavoratori di un'agenzia di lavoro temporaneo sono considerati dipendenti di datori di lavoro congiunti. In questo caso ognuno dei due datori di lavoro — la agenzia e il suo cliente — è responsabile per il rispetto della Legge assunto a periodo di riferimento per l'applicazione della Legge il tempo di una settimana. Comunque, il datore di lavoro che in effetti paga il lavoratore è considerato il primo responsabile del rispetto degli obblighi attinenti la tenuta dei registri... ed è considerato il primo responsabile per quanto riguarda il rispetto del numero massimo di ore di lavoro quotidiano. Nel caso in cui ognuno dei due lavoratori faccia pagamenti diretti al lavoratore ognuno è tenuto alla compilazione dei registri. In ogni caso, un fornitore di lavoro temporaneo è tenuto a svolgere tale procedura » (Ministero del lavoro, Dipartimento dei Salari e dell'Orario di Lavoro, 1973).

Le Corti hanno spesso riconosciuto uno stato di datore di lavoro congiunto (accompagnato dalla responsabilità per la retribuzione minima e di straordinari) servendosi di un criterio di « *realtà economica* ». Secondo questo criterio le Corti considerano la struttura del rapporto

di lavoro in generale incluso il potere di assumere e licenziare lavoratori; il diritto di controllare i tempi e le condizioni di lavoro; la definizione e la modalità di pagamento della retribuzione e l'esistenza o meno di registri (Cfr. Hiatt H. & Rhinehaartaal E., 1994, p. 152 e i casi citati *ibidem*). Questo metodo porta molto spesso a rinvenire una posizione di datore di lavoro « congiunto ».

---

### 3.5. Diritto alla conservazione al posto di lavoro per motivi di salute.

---

La legge sul diritto alla conservazione del posto per motivi di salute del 1993 impone al datore di lavoro di dare 12 settimane di permesso non retribuito nel caso in cui il lavoratore abbia dei problemi di salute che gli impediscono di svolgere la propria prestazione o quando il lavoratore è obbligato a prendersi cura di un figlio posto in simili condizioni. Di solito, le agenzie di lavoro temporaneo sono considerate il datore di lavoro « principale » e come tali vengono ritenute responsabili a corrispondere la retribuzione durante il periodo di assenza (cfr. 29 Code of Federal Regulation § 825. Cfr. Code of Federal Regulation § 825.106 per le regole in tema di disciplina dei datori di lavoro « congiunti »). Comunque questa Legge si applica solo ai datori di lavoro con più di 50 dipendenti per i quali svolgono più di venti settimane di lavoro in un anno e solo per i lavoratori che prestano la loro opera per minimo 1250 ore in dodici mesi (v. 29 United States Code § 2611 (2) (A)).

---

### 3.6. Infortuni sul lavoro.

---

La legge riguardante l'assicurazione sugli infortuni sul lavoro è stata recentemente così riassunta: « *il datore di lavoro ha la responsabilità principale per gli infortuni sul lavoro ma l'utilizzatore di manodopera è responsabile, secondario, nel caso in cui il primo datore di lavoro non abbia ottenuto una copertura assicurativa o non abbia pagato il premio. In pratica, questo conflitto potenziale è risolto da un accordo tra il fornitore e l'utilizzatore che si accordano per chi debba corrispondere il premio assicurativo. I lavoratori coperti da un'assicurazione non possono fare causa al datore di lavoro domandando per chiedere un risarcimento dei danni subiti ma devono limitarsi al risarcimento previsto dall'assicurazione, spesso molto inferiore ai danni cui il datore di lavoro sarebbe stato condannato in un processo ordinario. In caso di accordo, entrambi sono considerati immuni da responsabilità* » (Summers C.W., 1997, p. 503 e p. 516. Cfr. anche Lenz E.A., 1994, p. 200).

---

### 3.7. Assicurazione contro la disoccupazione.

---

L'assicurazione contro la disoccupazione è disciplinata da un insieme di norme legali di origine federale e statale. Ogni Stato della Federazione determina quali siano i requisiti per godere dei benefici previsti. Tuttavia, molto spesso, il reddito dei lavoratori temporanei non è sufficiente per ottemperare a questi parametri ed essi si trovano così sprovvisti di questo tipo di tutela.

I requisiti, riferiti al reddito minimo e alla durata minima di impiego, variano molto da Stato a Stato. Recentemente, peraltro, è stato ridotto il numero di soggetti potenziali beneficiari di questo trattamento, con un aumento della soglia di reddito minimo o con una modifica delle formule usate per calcolare tale reddito; certi Stati sono arrivati a prevedere che solo i dipendenti a tempo pieno sono legittimati a trarre vantaggio dalla tutela assicurativa contro la disoccupazione.

Il Congresso Federale ha nominato una commissione di studio composta da 11 membri rappresentativi dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle amministrazioni locali per studiare il problema. Nel 1995 la commissione ha pubblicato una relazione dalla quale emerge la necessità di « *approfondire e discutere il problema dei requisiti minimi di godimento del trattamento contro la disoccupazione avendo a mente, in particolare modo, i lavoratori più poveri, impiegati nelle agenzie di lavoro temporaneo e a tempo parziale* » (Ministero del lavoro, 1998, colonna B1). La commissione ha raccomandato di includere i lavoratori a tempo parziale nel programma di assicurazione.

L'Amministrazione attualmente in carica ha, inoltre, recentemente proposto un finanziamento di venti milioni di dollari all'anno per un periodo di tre anni per rimborsare gli Stati per i costi determinati da un'estensione dei soggetti inclusi nel programma di assistenza (per

**Lavoro intermittente  
tramite agenzia**Robert B. Moberly,  
Robert J. Gramming

un approfondimento riguardo l'applicazione ai lavoratori temporanei dell'assicurazione per i periodi di disoccupazione, cfr. Schwab J.S., 1995, p. 926 e Bookman A., 1995, p. 809. In genere, per un'analisi del sistema di assicurazione per i periodi di disoccupazione, cfr. Willborn S.L. e altri, 1993, p. 529).

**3.8. Sicurezza sui luoghi di lavoro.**

La legge sulla sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro del 1970 (OSHA) ha lo scopo di assicurare un ambiente di lavoro sicuro e salubre.

La legge impone due obblighi fondamentali in capo ai datori di lavoro.

Il primo riguarda il dovere « di fornire un luogo di lavoro e un lavoro sicuro e privo di rischio alcuno tale da cagionare un pericolo letale o di rilevante entità per la salute del lavoratore ».

Il secondo obbligo attiene al rispetto di « tutte le misure di sicurezza e di salubrità » previste dal Ministro del lavoro. Queste misure proteggono tutti i lavoratori, inclusi i lavoratori precari; dal momento che l'utilizzatore di lavoro temporaneo controlla il luogo di lavoro egli è anche, spesso, ritenuto responsabile del rispetto della legge e delle misure di sicurezza (cfr. Murphy Enterprises, 1995 WL 547935, dove l'impresa-cliente è stata considerata datore di lavoro). La agenzia di lavoro temporaneo è comunque responsabile « se la sua attenzione fosse stata sufficiente a rimediare la situazione e se avesse saputo o avesse dovuto sapere di questa ».

**Bibliografia**

- Abrams R. e Nolan D.** (1983), *Subcontracting Disputes in Labor Arbitration: Productive Efficiency Versus Job Security*, in 15 *Tulane University Law Review*, p. 7 e ss.
- Bookman A.** (1995), *Flexibility at What Price? The Cost of Part-Time for Women Workers*, in 52 *Washington & Lee Law Review*, 799, p. 809 e ss.
- Bureau of National Affairs** (1992), *Basic Patterns in Union Contracts*, p. 84 (13<sup>a</sup> edizione).
- EEOC** (1997), *U.S. Equal Opportunity Commission Policy Guidance on Contingent Workers*, in 236 *Daily Labor Reporter*, 9 December, colonna E15.
- Harvard Law Review** (1996), *Developments in the Law: Employment Discrimination*, in 109 *Harvard Law Review*, 1568, p. 1647 e ss.
- Hiatt J.P. e Rhinehartal L.** (1994), *The Contingent Workforce: A Challenge for the Future*, in 10 *Labor Lawyer* 143, p. 154 e ss.
- Lenz E.A.** (1994), *Co-Employment - A Review of Customer Liability Issues in the Staffing Services Industry*, in 10 *Labor Lawyer* 195, p. 200 e ss.
- Manpower** (1996), Report annuale.
- Ministero del lavoro, Dipartimento dei Salari e dell'Orario di Lavoro** (1973), *Temporary Help Companies under the Fair Labor standards Act*, p. 1 e ss.
- Ministero del lavoro, Servizio Statistico** (1997), *Contingent and Alternative Employment Arrangements*, febbraio 1997.
- Ministero del lavoro** (1998), *Top Dol Official Says Now is Time to Revamp Unemployment Insurance System*, 32 *Daily Labor Reporter*, 19 febbraio 1998, colonna B1.
- Moberly E.R.** (1987), *Temporary, Part-Time and Other Atypical Employment Relationships in the United States*, in 38 *Labor Law Journal*, p. 689 e ss.
- Polivka A.** (1996), *Contingent and Alternative Work Arrangements Defined*, in 119 *MLR*, p. 3 e ss.
- Posthuma A.R. e Dworkin J.** (1997), *The Joint Employer, the NLRB and the Changing Rights for Contingent Workers*, in 48 *Labor Law Journal*, p. 19 e ss.
- Schwab J.S.** (1995), *The Diversity of Contingent Workers and the Need for Nuanced Policy*, in 52 *Washington & Lee Law Review* 915, p. 916 e ss.
- Summers C.W.** (1997), *Contingent Employment in the United States*, in 18 *CLLJ*, p. 503 e ss.
- Willborn S.L. e altri** (1993), *Employment Law* 600.

---

# Le agenzie private per l'impiego in Germania

*Manfred Weiss (\*)*

Sommario

---

**1.** Il lavoro temporaneo. **1.1.** Nozione e fonte giuridica. **1.2.** Le imprese cedenti. **1.3.** L'impresa utilizzatrice. **1.4.** Il lavoratore temporaneo. **1.5.** Il ruolo delle parti sociali. **1.6.** La reale rilevanza del lavoro temporaneo. **2.** Agenzie private di collocamento. **2.1.** Evoluzione storica, definizione e fonte giuridica. **2.2.** Esperienza empirica.

---

## **1. Il lavoro temporaneo.**

---

### **1.1. Nozione e fonte giuridica.**

---

In una accezione generale tutti i lavoratori impiegati per mezzo di un contratto di durata limitata nel tempo possono essere considerati lavoratori temporanei. Ai fini di questo documento però questa definizione deve essere ristretta a quelli che sono i lavoratori temporanei in senso stretto. Nel contesto tedesco per lavoratori temporanei si intendono coloro che hanno una relazione contrattuale normale con un'impresa (cedente o impresa fornitrice) il cui ruolo consiste nel cedere i lavoratori temporaneamente a una terza parte (cessionario o impresa utilizzatrice), presso la quale i lavoratori esplicano la loro attività lavorativa.

Originariamente la cessione era ritenuta incompatibile con il monopolio del collocamento assegnato all'Ufficio Federale di Collocamento. Per questo motivo il lavoro temporaneo era vietato in ogni sua forma. Nel 1967, tuttavia, la Corte Costituzionale Federale ha stabilito come il lavoro temporaneo non ha niente a che vedere con l'intermediazione di manodopera se la relazione tra il lavoratore temporaneo e l'impresa cedente è a tempo indeterminato. Perciò il divieto venne considerato incostituzionale almeno in quel contesto. La Legge sulla cessione di manodopera del 1972 non è altro che una conseguenza di detta decisione della Corte Costituzionale Federale. Questa legge, il cui fine consiste nel garantire un livello di protezione minimo per i lavoratori temporanei, è stata oggetto di numerose revisioni nel corso del tempo. In un settore importante dell'economia quale quello edile il lavoro temporaneo è stato vietato a partire dal 1982, con riferimento ai soli operai, in conseguenza del crescente livello di violazioni alla normativa in materia di cessione di manodopera in questo specifico settore. Il controllo amministrativo su queste violazioni risultò essere di scarsa efficacia. Per questo motivo, nel 1994, il divieto posto al settore edile è stato significativamente ridotto. È ora possibile per le imprese edili interessate dal medesimo contratto collettivo cedere lavoratori all'interno di questo ambito.

I sindacati stanno tuttora lottando per estendere il divieto posto originariamente al settore edile anche ad altri settori. Questa posizione meramente difensiva però non ha rilevanza politica in quanto si presenta incompatibile con la cornice costituzionale. Al contrario il

---

(\*) Traduzione di Barbara Maiani.

**Le agenzie private  
per l'impiego  
in Germania**  
Manfred Weiss

Governo e le imprese sono inclini ad ampliare le possibilità di ricorso al lavoro temporaneo allo scopo di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro. Questo contribuisce a spiegare la ragione per cui il legislatore, attraverso la Legge sulla promozione dell'occupazione del 1985, ha facilitato, seppur in maniera lieve, le possibilità di utilizzo del lavoro temporaneo. Queste modifiche avrebbero dovuto essere applicate fino alla fine del 1990, ma vennero prolungate. Nel 1994 e recentemente nel 1997 la Legge sulla cessione di manodopera è stata nuovamente modificata al fine di favorire ulteriormente il lavoro temporaneo. Le imprese esercitano una forte pressione perché si continui su questa strada.

---

### 1.2. Le imprese cedenti.

---

Ai sensi della Legge sulla cessione di manodopera il cedente necessita di un'autorizzazione. In teoria il richiedente ha il diritto di ottenere l'autorizzazione se nessuno dei casi che giustifica il rifiuto è soddisfatto, casi che sono elencati tassativamente al § 3 della legge in esame. Nel caso in cui i presupposti per la concessione dell'autorizzazione vengono a mancare questa può essere revocata. La maggior parte delle autorizzazioni sono a tempo determinato. Per questo motivo la decorrenza del termine è uno dei casi più frequenti di estinzione dell'autorizzazione. Il cedente ha il dovere di informare l'autorità amministrativa di tutti i fatti rilevanti inerenti ai presupposti di concessione dell'autorizzazione. Oltre a ciò il cedente deve inviare all'autorità amministrativa, con cadenza semestrale, una relazione contenente il numero di lavoratori temporanei impiegati, la loro cittadinanza, la loro precedente occupazione, l'attività svolta come lavoratori temporanei, il numero di cessioni, il numero di cessionari, il numero e la durata dei rapporti di lavoro temporaneo, ecc. L'impresa cedente rappresenta il datore di lavoro del lavoratore temporaneo. In teoria il rapporto di lavoro tra cedente e lavoratore temporaneo si suppone essere a tempo indeterminato. L'intenzione del legislatore era di costituire una relazione stabile e, in particolare, di evitare che questa fosse limitata alla sola durata della cessione presso l'impresa utilizzatrice (divieto di sincronizzazione). In questo caso il cedente si porrebbe come una sorta di mero intermediario. Questa ipotesi era da escludere nel periodo in cui l'Ufficio Federale di Collocamento deteneva il monopolio in questo campo. A partire dall'abolizione di questo monopolio si è riscontrata una tendenza ad alleggerire questo divieto. In base alle recenti modifiche è ora possibile sottoscrivere il primo contratto di lavoro temporaneo a tempo determinato senza particolari restrizioni. Solo la conclusione ripetuta di questo tipo di contratto è, in linea di principio, tuttora vietata. Tuttavia, in presenza di specifiche giustificazioni è possibile sottoscrivere una serie di contratti a tempo determinato. Il significato esatto di tale giustificazione è, naturalmente, soggetta a interpretazione. Esiste, ciò nonostante, una forte pressione da parte degli imprenditori ad andare oltre ed a permettere la conclusione ripetuta di contratti di cessione senza nessuna restrizione.

---

### 1.3. L'impresa utilizzatrice.

---

Tra l'impresa cedente ed il cessionario esiste unicamente una relazione contrattuale. Il contratto deve essere redatto obbligatoriamente per iscritto. Non esiste un tale legame contrattuale fra il cessionario ed il lavoratore temporaneo. Nel caso in cui però il cedente non sia in possesso della necessaria autorizzazione o questa gli venga revocata, la legge presume l'esistenza di un rapporto contrattuale fra il cessionario e il lavoratore temporaneo, al fine di tutelare quest'ultimo.

La durata massima di una singola cessione è stata progressivamente estesa: in origine questa era fissata in tre mesi, mentre ora è di dodici mesi e sicuramente questo non rappresenta la fine di questo sviluppo.

Nonostante non sussista un relazione contrattuale tra il cessionario e il lavoratore temporaneo, deve essere sottolineato come si producano, a carico del cessionario, diritti e obblighi nei confronti del lavoratore. Il contratto di cessione tra cedente e cessionario conduce ad una divisione dei compiti tipici del datore di lavoro fra il cedente ed il cessionario. Il cessionario detiene, in particolare, tutti i diritti inerenti alla prestazione lavorativa: in sostanza egli impartisce al lavoratore temporaneo ordini ed istruzioni necessarie per l'espletamento delle obbligazioni contrattuali. Questo potere direttivo del cessionario ha come contropartita degli obblighi: l'obbligo di fornire assistenza e di rispettare tutte le norme protettive derivanti dall'inserimento del lavoratore temporaneo nell'impresa utiliz-

zatrice ed, in particolare, quelle in materia di salute e sicurezza. I restanti diritti spettanti ad un normale datore di lavoro restano comunque in capo all'impresa cedente.

#### 1.4. Il lavoratore temporaneo.

Il cedente rappresenta il *partner* contrattuale esclusivo del lavoratore temporaneo. Tutti i diritti contrattuali facenti capo al lavoratore (salario, ferie, altri benefici) possono essere fatti valere solamente nei confronti dell'impresa cedente e, naturalmente, quest'ultima è tenuta a pagare i contributi sociali spettanti al lavoratore temporaneo.

Già prima della trasposizione della direttiva in materia di obblighi di informazione spettanti al datore di lavoro in merito alle condizioni applicabili al contratto di lavoro, il legislatore tedesco aveva previsto, per mezzo della Legge sulla cessione di manodopera, che le specifiche condizioni di lavoro dovessero essere contenute in un documento scritto, il quale doveva essere consegnato al lavoratore temporaneo. Il contenuto di questo documento è stato successivamente ampliato per adeguarsi alle prescrizioni della Direttiva su menzionata. È da sottolineare come questo documento debba essere consegnato al lavoratore prima che egli dia corso alla sua prestazione lavorativa, così come stabilito dal contratto di lavoro temporaneo. Nel caso in cui l'impresa cedente non adempia a questo obbligo il contratto è considerato nullo e la sanzione consiste in una pena pecuniaria, il cui ammontare è fissato dalla Legge sulla cessione di manodopera.

Uno dei problemi basilari che si pongono in relazione ai lavoratori temporanei è se — e in caso di risposta positiva fino a che punto — essi si integrano e rientrano nel sistema dei consigli aziendali (*Betriebsrat*). Essi possono naturalmente essere eletti all'interno del consiglio aziendale dell'impresa cedente e divenirne membri. Il problema tuttavia, risiede nel fatto che esiste una relazione alquanto distaccata tra i lavoratori temporanei e l'impresa cedente, in conseguenza del fatto che questi svolgono la loro prestazione sempre al di fuori di questa. Per questa ragione nelle imprese cedenti si riscontra raramente la presenza di un consiglio aziendale e, anche nel caso in cui questo esista, esso non costituisce un aiuto per i lavoratori temporanei, in quanto i diritti spettanti al consiglio aziendale sono incentrati su stabilimenti dove i lavoratori sono integrati al fine di prestare la loro attività all'interno di questi. Perciò la questione veramente rilevante si pone in relazione al rapporto tra il lavoratore temporaneo e il consiglio aziendale dell'impresa utilizzatrice. Per prima cosa tutti i lavoratori temporanei non hanno diritto di votare né di essere eletti in tali consigli aziendali, anche se essi, in una certa misura, devono tenere in considerazione anche gli interessi di questi lavoratori. Il consiglio aziendale dell'impresa utilizzatrice deve essere disponibile, nelle sue ore di ufficio, per i lavoratori temporanei e deve fornire loro assistenza in caso di contestazioni. I lavoratori temporanei hanno diritto a prendere parte alle assemblee aziendali. Mentre questi aspetti della relazione tra il consiglio aziendale del cessionario e i lavoratori temporanei sono già trattati specificatamente nella Legge, la giurisprudenza del Tribunale del lavoro va ben oltre. Il diritto di co-determinazione in materia sociale spettante al consiglio aziendale interessa anche i lavoratori temporanei nella misura in cui queste questioni hanno un impatto sulla integrazione di fatto di questi lavoratori all'interno dell'impresa utilizzatrice. Al consiglio aziendale spetta il diritto, in particolar modo, di sorvegliare che non si verifichino discriminazioni ingiustificate nei confronti dei lavoratori temporanei.

È di rilevante importanza il fatto che il consiglio aziendale dell'impresa utilizzatrice abbia il diritto di essere informato e consultato prima dell'affidamento di qualsiasi incarico a lavoratori temporanei. In questo caso il cessionario deve presentare una dichiarazione scritta del cedente in cui quest'ultimo conferma il possesso di una regolare autorizzazione per l'intermediazione di manodopera. Sotto determinate condizioni, elencate nella Legge sull'ordinamento aziendale (*Betriebsverfassungsgesetz*), il consiglio aziendale ha il potere di negare il suo consenso per l'impiego di lavoratori temporanei. Tuttavia questo si verifica principalmente quando il cessionario viola delle disposizioni di legge inerenti all'impiego di lavoratori temporanei. Perciò il ruolo che il consiglio aziendale svolge in questo specifico contesto può essere descritto semplicemente come un controllo di legalità. Ma dev'essere altresì sottolineato come la possibilità in capo ad esso di evitare il ricorso al lavoro temporaneo può spingersi oltre. Una delle ragioni che possono giustificare il rifiuto all'approvazione da parte del consiglio aziendale consiste nel fatto che, in conseguenza dell'impiego di lavoratori temporanei « sussiste la possibilità che i lavoratori impiegati nei rispettivi

Le agenzie private  
per l'impiego  
in Germania  
Manfred Weiss

stabilimenti siano licenziati o subiscano delle penalizzazioni di altro genere ». Se un tale legame può essere dimostrato allora il consiglio aziendale può negare il suo consenso allo scopo di tutelare i lavoratori già impiegati. In ogni caso, nella pratica attuale, la prova di questa relazione risulta alquanto difficoltosa.

Anche se la legge stabilisce una certa relazione tra il lavoratore temporaneo e il consiglio aziendale dell'impresa utilizzatrice, non si può ignorare il fatto che questo tipo di lavoratori sia formato da « *outsider* » per il consiglio aziendale in questione, il quale naturalmente rivolge principalmente la sua attenzione ai lavoratori che partecipano alla sua elezione.

Un lavoratore temporaneo non è obbligato a lavorare per un cessionario il quale è direttamente interessato da uno sciopero o da una serrata. In questi casi il cedente ha l'obbligo di informare il lavoratore temporaneo del suo diritto a rifiutare l'incarico.

---

#### 1.5. Il ruolo delle parti sociali.

---

Come già visto in precedenza il sindacati tendono tuttora a contrastare il lavoro temporaneo in quanto tale. Perciò, in linea di principio, essi rifiutano di sottoscrivere contratti collettivi che interessino questi lavoratori. Attualmente questo tipo di contratti collettivi è in numero alquanto ristretto e si rivolge a lavoratori con specifiche abilità professionali. Non devono tuttavia essere trascurati i problemi pratici che rendono difficoltosa la regolamentazione delle condizioni lavorative dei lavoratori temporanei per mezzo della contrattazione collettiva. Un contratto collettivo con le imprese cessionarie o le associazioni imprenditoriali di cui fanno parte è di difficile attuazione, in quanto non esiste una relazione di lavoro. Per ciò che riguarda i contratti collettivi tra le imprese cedenti o le loro associazioni imprenditoriali, si rileva come tra i lavoratori temporanei il livello di sindacalizzazione è prossimo allo zero, in quanto si presenta particolarmente difficoltoso l'inserimento di questi lavoratori nel sindacato.

In alcuni settori sono stati conclusi almeno contratti *sui generis*. Essi non costituiscono contratti collettivi in senso stretto, ma stabiliscono semplicemente una normale obbligazione contrattuale. Per fare un esempio, nel settore minerario esiste un accordo nel quale le imprese utilizzatrici hanno stabilito di applicare le disposizioni contenute nel loro contratto collettivo sia nei confronti dei loro diretti dipendenti che dei lavoratori temporanei eventualmente impiegati. Naturalmente questa estensione non interessa gli ambiti specifici per i quali il cedente è responsabile (es. retribuzione del lavoratore).

Esistono segnali che inducono a pensare che i sindacati sono disposti a rivedere la loro posizione in merito a certe condizioni. Il sindacato dei metalmeccanici (*IG Metal*), per citarne uno, si è dichiarato disposto ad accettare in linea di principio il ricorso al lavoro temporaneo a condizione che questo venga utilizzato per periodi di tempo notevolmente inferiori a quelli fissati dalla legge per la durata massima delle cessioni (ovvero 12 mesi) e che sia garantito, durante i periodi di impiego di questi lavoratori, non si svolga lavoro straordinario. Queste pretese, visto lo stato attuale delle cose, sono meramente illusorie.

In assenza dell'intervento specifico della contrattazione collettiva l'Associazione Federale dei lavoratori temporanei, l'organizzazione facente capo alle imprese cedenti, si è mossa con l'intento di sfatare l'immagine negativa che si ha verso questo tipo di attività. L'Associazione ha a tal fine elaborato una dichiarazione, vincolante per i suoi membri, nella quale sono elencati degli standard minimi non ancora contemplati dalla tutela legale, la cui applicazione si estende anche ai lavoratori temporanei. Alcuni esempi di questi standard sono: la garanzia, in una certa misura, di premi di produttività e il divieto di impiegare lavoratori temporanei per sostituire lavoratori in sciopero. Questa dichiarazione non ha naturalmente valore legale. Non sono disponibili dati che mostrino la sua concreta applicazione.

---

#### 1.6. La reale rilevanza del lavoro temporaneo.

---

Nell'arco di tempo compreso tra il 1992 e il 1996 il numero di lavoratori temporanei è cresciuto di circa un quarto, arrivando fino a 180.000 lavoratori. Di questi 160.000 risiedono nella Germania occidentale, mentre i restanti 20.000 nella Germania orientale. Se si raffronta questo dato con il numero totale di occupati nel territorio tedesco nel 1996 (31.000) si può notare come il lavoro temporaneo rappresenti un fenomeno marginale del mercato del lavoro. Si deve considerare inoltre come il numero di lavoratori temporanei

(cessioni) non coincide con il numero esatto di persone coinvolte con questo strumento. A causa dell'alto tasso di fluttuazione questo numero dev'essere infatti moltiplicato per circa 2,5; ciò significa che nell'arco dell'anno un numero di lavoratori compreso tra 450.000 e 500.000 è stato interessato da questa tipologia contrattuale.

Il lavoro temporaneo in Germania coinvolge principalmente gli uomini; nella Germania orientale circa un quinto dei lavoratori temporanei sono donne, mentre sono un decimo nella Germania occidentale. I cittadini appartenenti a Stati membri dell'Unione Europea rappresentano circa il 20 per cento del totale dei lavoratori temporanei.

La percentuale di lavoratori non qualificati è in aumento in questo settore: essa rappresenta circa il 25 per cento del totale. Inoltre un numero rilevante di lavoratori temporanei viene impiegato in settori nei quali le necessarie abilità possono essere acquisite velocemente e con facilità. Tra i lavoratori temporanei sono comunque rappresentati tutti i livelli professionali. È importante sottolineare come, in Germania, la maggior parte degli incarichi di lavoro temporaneo interessi il settore manifatturiero e non il terziario.

Contrariamente allo scopo originario della Legge sulla cessione di manodopera la durata media delle singole cessioni è estremamente breve. Analizzando i dati del 1996 solo un terzo dei contratti conclusi in quell'anno ha avuto durata superiore a 3 mesi, l'11 per cento ha avuto durata inferiore ad una settimana, mentre il 57 per cento fra una settimana e 3 mesi. In breve: l'idea originaria del legislatore tedesco di creare una relazione stabile per i lavoratori temporanei non ha portato ai risultati sperati. Inoltre i casi di successive assunzioni a tempo indeterminato dei lavoratori temporanei da parte delle imprese utilizzatrici sono alquanto ridotti.

Il salario medio dei lavoratori temporanei è notevolmente inferiore rispetto a quello di altri lavoratori impiegati per le medesime mansioni, indipendentemente dal loro livello professionale: in media è circa il 63,4 per cento dei salari medi dei dipendenti delle imprese utilizzatrici (40,3 per cento in meno per i lavoratori non qualificati, 28,6 per cento per i lavoratori qualificati) e questo divario è in aumento.

Nonostante esista una tutela legale estesa anche ai lavoratori temporanei, nella pratica gli *standard* minimi non sono spesso applicati (ad esempio in merito all'orario di lavoro, i termini di preavviso in caso di licenziamento, le ferie, il pagamento delle festività).

Il problema principale per questo strumento contrattuale risiede nel fatto che le infrazioni possono essere controllate solo in maniera limitata. Si stima che l'estensione delle pratiche illegali di fornitura di manodopera (cedenti senza la necessaria autorizzazione e non osservanza degli *standard* minimi richiesti dalla legge) sia molto alta. Alcuni esperti ritengono che il rapporto tra cessioni legali ed illegali sia di 1 a 10, ma anche nell'ambito delle imprese cedenti regolari le strategie di circonvenzione non possono essere facilmente eliminate.

---

## 2. Agenzie private di collocamento.

---

### 2.1. Evoluzione storica, definizione e fonte giuridica.

---

Già a partire dal 1992, in seguito all'esperienza non positiva delle agenzie private di collocamento, in Germania il monopolio del collocamento venne affidato all'Ufficio Federale di Collocamento e rimase tale, con lievi modificazioni, fino agli anni Novanta. Fino a poco tempo fa la pratica del collocamento privato era vietata, ad eccezione dell'attività di intermediazione svolta da istituti di beneficenza e da particolari agenzie di intermediazione di manodopera degli artisti. Il monopolio del collocamento venne contestato dinanzi alla Corte Costituzionale Federale nel 1960, ma la Corte lo ritenne in linea con la Costituzione. Un primo intervento di attenuazione di questo monopolio venne introdotto dalla famosa decisione del 23 aprile 1991 della Corte di Giustizia europea. Con questa decisione la Corte affermò come il Monopolio dell'Ufficio Federale di Collocamento fosse in contraddizione con l'art. 86 del Trattato nel caso si verificassero le seguenti quattro condizioni:

1. il diritto esclusivo è esteso anche alla ricerca di impiego per dirigenti aziendali;
2. l'ufficio pubblico di collocamento non è palesemente in grado di soddisfare, per tutti i tipi di attività, la domanda esistente sul mercato del lavoro;
3. l'espletamento effettivo delle attività di collocamento da parte delle imprese private viene reso impossibile dal mantenimento in vigore di disposizioni di legge che vietano le dette attività comminando sanzioni penali e amministrative;

Le agenzie private  
per l'impiego  
in Germania  
Manfred Weiss

4. le attività di collocamento di cui trattasi possono estendersi a cittadini o territori di altri Stati membri.

Questa decisione in sé non cambiò in modo significativo quella che era la realtà pratica. Nonostante le prescrizioni di legge infatti, l'Ufficio Federale di Collocamento, già prima della decisione della Corte di Giustizia europea, tollerava l'attività delle agenzie di collocamento privato. L'impatto della decisione tuttavia andò ben oltre: il monopolio dell'Ufficio Federale di Collocamento in quanto tale venne posto in questione. Con un emendamento del 1993 esso venne ridimensionato significativamente e con un successivo emendamento del 1994 venne in pratica abolito. Solamente nell'ambito dell'assistenza professionale e nell'intermediazione per gli apprendisti il monopolio dell'Ufficio Federale di Collocamento rimase in vigore, anche se a partire dal 1° gennaio 1998 anche questa esclusiva è stata abolita: attualmente non esiste nessuna area in cui le agenzie private di collocamento non possano agire come concorrenti dell'Ufficio Federale di Collocamento.

I principi di base per il funzionamento delle agenzie private di collocamento sono contenute nella Legge sulla promozione dell'occupazione (*Arbeitsförderungsgesetz*). Esse sono specificate in un Regolamento sull'intermediazione del lavoro delle agenzie private di collocamento. Conformemente alla sezione 23 della Legge sulla promozione dell'occupazione le agenzie private di collocamento necessitano di un permesso, indipendentemente dal fatto che svolgano la loro attività con fini di lucro o meno. Il richiedente tuttavia ha il diritto di ottenere detto permesso, se le condizioni elencate nella legge risultano soddisfatte:

1. il richiedente deve avere la qualificazione richiesta e dev'essere affidabile: in caso si tratti di persona giuridica il suo rappresentante legale deve rispondere a questi requisiti;
2. la situazione finanziaria del richiedente dev'essere soddisfacente;
3. il richiedente deve disporre di locali adeguati in cui operare.

Il permesso viene rilasciato dall'Ufficio Federale di Collocamento, al quale compete un ampio margine di discrezionalità nella valutazione dei requisiti nei singoli casi. Il permesso può essere concesso senza ulteriori vincoli o a certe condizioni, può essere associato a specifiche richieste o al diritto di essere revocato in ogni momento se questo risulta necessario al fine di proteggere coloro che cercano o offrono lavoro. Questa facoltà attribuisce un ulteriore potere discrezionale all'Ufficio Federale di Collocamento.

Il permesso ha normalmente durata triennale: scaduto il termine, su richiesta dell'agenzia privata di collocamento, esso può essere rilasciato a tempo indeterminato. Nel caso in cui l'agenzia non svolga attività di intermediazione per più di due anni il permesso può essere revocato. Esso deve essere revocato se si verificano le seguenti condizioni:

1. i requisiti necessari al fine dell'ottenimento del permesso non sussistono fin dall'inizio o sono successivamente venuti a mancare;
2. l'agenzia privata di collocamento ha violato ripetutamente o in modo grave le prescrizioni di legge o i requisiti fissati dall'Ufficio Federale di Collocamento.

In linea di principio alle agenzie private di collocamento appartenenti a paesi membri dell'Unione Europea o dell'Accordo sull'Area economica europea devono applicarsi le medesime prescrizioni viste in precedenza. In realtà esse si trovano in una posizione di vantaggio rispetto a quelle tedesche, in quanto se il richiedente possiede già un permesso rilasciato in uno di detti paesi la legge tedesca presume che siano soddisfatti anche i requisiti per l'ottenimento del permesso in Germania, indipendentemente dalla natura dei requisiti necessari negli altri paesi.

Le agenzie private di collocamento non facenti parte di paesi membri dell'Unione Europea o dell'Accordo sull'Area economica europea, che intendono svolgere in Germania attività di intermediazione di manodopera, necessitano di un permesso speciale, il cui ottenimento si presenta alquanto difficoltoso. Esso può essere rilasciato a condizione che, in prospettiva della situazione e dello sviluppo del mercato del lavoro tedesco, gli interessi dei lavoratori e dell'economia tedesca non siano pregiudicati. Questo implica che tali permessi sono rilasciati solo in rari casi e possono quindi essere trascurati in questa sede.

Le agenzie private di collocamento devono interagire regolarmente con l'Ufficio Federale di Collocamento, attraverso relazioni in cui provvedono ad inserire informazioni sui richiedenti lavoro, sui posti non assegnati e sull'attività di intermediazione svolta. Questi rapporti sono finalizzati a agevolare il compito di osservatore del mercato del lavoro dell'Ufficio Federale di Collocamento.

Il principio di funzionamento delle agenzie private di collocamento richiede che esse possano pretendere un compenso per il loro operato esclusivamente dai datori di lavoro. Nel Regolamento sull'intermediazione del lavoro delle agenzie private di collocamento sono

previste tuttavia alcune eccezioni a questo principio: in alcuni casi infatti un compenso può essere richiesto anche ai lavoratori (es. artisti, modelle, fotomodelle, *stuntmen*, *discjockey*, sportivi professionisti, *au-pair*). Sono poste comunque delle condizioni per la richiesta di detto compenso al lavoratore: il contratto per il compenso dev'essere redatto in forma scritta, esso può essere preteso solo se l'attività di intermediazione giunge a buon fine e il suo ammontare dev'essere di scarsa rilevanza. Esso è minimo nel caso di rapporti di lavoro *au-pair*, per i quali possono essere richiesti al lavoratore al massimo 300 DM per l'attività di intermediazione. Negli altri casi l'ammontare varia in funzione della durata del rapporto di lavoro costituito: per rapporti con durata inferiore a 7 giorni esso non può superare il 15 per cento del salario del lavoratore, mentre per rapporti di durata superiore la percentuale è fissata nel 12 per cento del salario.

Nella sezione 13 paragrafo 3 della legge in esame sono elencate le attività che non vengono considerate attività di intermediazione di manodopera e per le quali i rispettivi attori non necessitano del permesso visto in precedenza. La prima eccezione si riferisce ad attività di altre autorità pubbliche, che non si presenta particolarmente interessante ai fini di questa analisi. La seconda eccezione riguarda invece le raccomandazioni occasionali e gratuite di lavoratori da parte di paesi membri dell'Unione Europea o dell'Accordo sull'Area economica europea, mentre la terza, la principale in ordine di importanza, riguarda l'attività di assistenza e supporto nell'interesse esclusivo e su richiesta di un datore di lavoro in cerca di dipendenti. Ciò significa che una mera attività di supporto ad una situazione in cui il datore di lavoro rimane l'attore principale non è considerata attività di intermediazione di manodopera: quindi l'intero business *dell'attività di collocamento privato, se non si limita all'attività di intermediazione, non necessita di permessi. Si deve tener presente come la linea di demarcazione tra detta attività e quella propria di intermediazione si presenta alquanto difficile da delineare.*

---

## 2.2. Esperienza empirica.

---

A partire dal 1994 il numero di permessi concessi per attività di intermediazione è naturalmente aumentato, anche se il numero di inserimenti conclusi positivamente dalle agenzie private di collocamento è modesto. Rispetto al tasso di successo dell'Ufficio Federale di Collocamento solamente il 4 per cento dei rapporti di lavoro aventi durata superiore a 7 giorni hanno preso avvio da parte di agenzie private, anche se è importante premettere come i due soggetti insieme riescono a portare a termine solamente una piccola parte dei nuovi rapporti di lavoro. La maggior parte delle assunzioni avviene tuttora attraverso inserzioni sui giornali sia da parte dei datori di lavoro che dei soggetti in cerca di occupazione, da informazioni fornite ai dipendenti nelle rispettive imprese o dalla comunicazione di posti vacanti esclusivamente all'interno delle imprese. In questi casi né l'Ufficio Federale di Collocamento né le agenzie private sono coinvolti. Pare che i datori di lavoro non ritengano al momento necessario né tanto meno conveniente rivolgersi ad agenzie private di collocamento, in quanto i canali tradizionali continuano a dare i risultati sperati in modo più semplice ed economico. Questo fattore può aiutare a fornire una spiegazione al perché, tra il 1994 ed il 1996, solo 1-2 per cento di tutti i nuovi rapporti contrattuali posti in essere siano stati conclusi grazie all'intervento di agenzie private di collocamento (mentre la percentuale di riferimento dell'Ufficio Federale di Collocamento è il 30 per cento) e come questo dato sia rimasto sostanzialmente stabile nel corso degli ultimi anni. In termini numerici il numero di intermediazioni portate a compimento ammonta a 350.000, di cui i tre quarti per rapporti aventi durata inferiore a 7 giorni e il 10 per cento con durata di almeno 18 mesi. Tra questi lavoratori sono presenti in rilevante quantità stranieri e *part-timers*, mentre disabili e anziani rappresentano la quota minore. Un dato importante da evidenziare è che solo una minima parte di coloro che hanno ottenuto un impiego per tramite di una agenzia privata di collocamento era in precedenza disoccupato (5 per cento).

Molti dei lavoratori che si rivolgono alle agenzie private di collocamento sono riconducibili a particolari categorie di soggetti con un alto tasso di fluttuazione, a partire dagli artisti e dagli sportivi professionisti ai lavoratori non qualificati (*unskilled substitute workers*), i quali costituiscono circa il 90 per cento dei rapporti aventi durata inferiore ai 7 giorni ed il 50 per cento dei restanti rapporti portati a termine dagli intermediari privati. Le nuove agenzie private di collocamento, orientate all'ottenimento di un profitto, concentrano maggiormente

**Le agenzie private  
per l'impiego  
in Germania**  
*Manfred Weiss*

la loro azione nel settore dei servizi e nell'edilizia e, all'interno di questi settori, si rivolgono in particolare verso i lavoratori qualificati.

Tra l'Ufficio Federale di Collocamento e le agenzie private non esiste molta cooperazione, anche se tra esse vi è una chiara divisione del lavoro. Le agenzie private si occupano principalmente di soggetti che non presentano particolari problemi ai fini di un inserimento nel mondo del lavoro, mentre non sono in grado di collocare i disoccupati di lungo termine ed, in generale, i soggetti che presentano maggiori difficoltà di inserimento. La collocazione di questi ultimi resta una prerogativa dell'Ufficio Federale di Collocamento. È quindi evidente come un confronto fra i tassi di riuscita di queste due tipologie di intermediari, in conseguenza di questa divisione pratica del mercato del lavoro, risulti di difficile attuazione. Questa divisione ha portato però anche effetti positivi: l'Ufficio Federale di Collocamento è infatti in grado agire in modo più efficiente nei confronti delle tipologie di soggetti di più difficile collocazione.

Potrebbe essere prematura una valutazione dell'operato delle agenzie private di collocamento. È possibile che i datori di lavoro abbiano ancora riserve sull'utilizzo di questo canale, riserve che abbandonano una volta convinti dei vantaggi che possono ottenere in questo modo. Una lezione è già abbastanza chiara: le agenzie private di collocamento non creano nuova occupazione. Esse potrebbero semplicemente facilitare e migliorare il collocamento del personale qualificato tra la forza lavoro.

---

# Le agenzie private per l'impiego nel Regno Unito

*Bob Hepple (\*)*

Sommario

---

**1. Introduzione. 1.1. Caratteristiche distintive. 1.2. Frammentazione e dimensione dei servizi di collocamento privati. 1.3. Definizioni. 2. Servizi per l'impiego privati. 2.1. La legislazione. 2.2. Addebito di commissioni. 2.3. Regole di gestione delle agenzie di collocamento. 2.4. Regole di gestione delle agenzie di lavoro temporaneo. 2.5. La relazione giuridica tra il lavoratore e l'agenzia di lavoro temporaneo. 2.6. La relazione giuridica tra il lavoratore e l'impresa utilizzatrice. 2.7. Rappresentanza collettiva e sciopero.**

---

## 1. Introduzione.

---

La regolamentazione dei servizi privati per l'impiego nel Regno Unito ha due caratteristiche distintive rispetto alla maggior parte degli altri stati membri dell'Unione Europea. Innanzitutto, i governi del Regno Unito hanno sempre consentito che l'assunzione di manodopera fosse « governata » dal mercato piuttosto che dallo Stato. Non è mai esistito un monopolio pubblico del collocamento (eccetto in periodo di guerra), né tantomeno un obbligo di notificare posti di lavoro vacanti ai servizi di collocamento statali. Sebbene le organizzazioni sindacali abbiano storicamente operato per ottenere il divieto di intermediazione privata dei rapporti di lavoro, il principio del monopolio dello Stato è stato sempre rifiutato dai successivi governi perché si sarebbe rivelato costoso quanto inefficace. Invece, dal 1973 è stata introdotta una legislazione per prevenire gli abusi dei servizi di collocamento privati. Per quanto le assunzioni effettuate tramite i servizi privati per l'impiego siano cresciute significativamente negli ultimi anni, meno del 2% delle persone disoccupate trova un lavoro tramite questo canale, a fronte di un servizio di collocamento statale che gestisce circa il 35% delle assunzioni.

In secondo luogo, a differenza della maggior parte dei paesi dell'Unione Europea, i servizi di collocamento privati nel Regno Unito gestiscono sia l'assunzione permanente di lavoratori a tempo pieno ed a tempo parziale, che l'assunzione di lavoratori temporanei. Una caratteristica distintiva della regolamentazione del Regno Unito è che non è limitata a quelle imprese/agenzie che forniscono lavoratori per un periodo di tempo limitato, e neppure sono presenti restrizioni sul periodo di missione o di proroga. In altri termini fra agenzie di collocamento di lavoratori temporanei e altri servizi di collocamento non esiste una differenza sul piano della disciplina di legge.

---

### 1.1. Frammentazione e dimensione dei servizi di collocamento privati.

---

Rispetto alla maggior parte degli altri paesi dell'Unione Europea, i servizi di collocamento privati sono altamente frammentati nel Regno Unito. La Federazione dei Servizi per

---

(\*) Traduzione di Cristina Fantuzzi e Marco Ferrari.

**Le agenzie private  
per l'impiego  
nel Regno Unito**  
Bob Hepple

L'Impiego stima che a partire dal Gennaio 1997 operavano 9908 agenzie di collocamento ed agenzie di fornitura di lavoro temporaneo nel Regno Unito, rispetto alle 8342 del 1992. Le più grandi agenzie di intermediazione controllano poco più del 15% del mercato (rispetto ai Paesi Bassi dove si calcola che le tre più grandi agenzie controllino oltre il 60% del mercato del lavoro temporaneo). La Federazione dei Servizi per l'Impiego ha oltre 4000 soci tra le diverse agenzie di collocamento e di fornitura di lavoro interinale. Essa impone stringenti criteri per l'iscrizione e richiede ai membri di osservare codici di comportamento e codici di procedura.

---

### 1.3. Definizioni.

---

La legge sulle agenzie di collocamento del 1973, che controlla l'attività dei servizi di collocamento con addebito di commissioni, si applica sia alle « *agenzie di collocamento* » che alle « *agenzie di fornitura di lavoro temporaneo* ».

Un'*agenzia di collocamento* è definita come un'agenzia di intermediazione. A differenza delle agenzie di lavoro temporaneo, le agenzie di collocamento non assumono il ruolo di datore di lavoro, e si limitano a mettere in contatto domanda e offerta di lavoro.

In pratica le agenzie di collocamento gestiscono le *assunzioni permanenti*, mentre le *agenzie di lavoro temporaneo* forniscono *manodopera temporanea* a imprese terze, dette imprese utilizzatrici. La legislazione non opera nessuna distinzione fra collocamenti a tempo pieno o a tempo parziale e l'attività di intermediazione non è limitata al settore del lavoro dipendente, ma si estende anche al lavoro autonomo.

La legislazione del 1973 non si estende invece al subappalto di manodopera, e cioè all'ipotesi in cui un appaltatore indipendente si impegna in specifici compiti/incarichi utilizzando propri lavoratori dipendenti che agiscono e rimangono sotto il suo controllo.

---

## 2. Servizi per l'impiego privati.

---

### 2.1. La legislazione.

---

I servizi di collocamento privati sono regolati ai sensi della legge sulle agenzie di collocamento del 1973 e successive modifiche, e dai regolamenti di attuazione della legge. Tale normativa mira a prevenire gli abusi dei servizi di collocamento privati.

Nei primi diciannove anni dalla sua entrata in vigore, la legislazione ha fatto affidamento su un regime di regolamentazione basato sulla concessione di una licenza amministrativa. Era infatti un reato perseguibile penalmente quello di gestire un'agenzia di collocamento o un'agenzia di fornitura di lavoro temporaneo senza una valida licenza. La licenza poteva essere rifiutata o revocata dal Ministero del Lavoro per cause che includevano la « cattiva condotta » degli aspiranti gestori o « altre sufficienti ragioni » che li rendevano « inadatti a divenire titolari di agenzie o imprese della classe in questione » oppure il caso di un'agenzia o impresa di lavoro temporaneo che fosse stata « gestita impropriamente » oppure in locali inadeguati per lo svolgimento della sua attività.

Le disposizioni relative alla concessione della licenza amministrativa sono state abrogate dalla legge sulla deregolamentazione e la concessione di lavoro in appalto del 1994, come conseguenza di una politica di deregolamentazione del Governo inglese che puntava a rimuovere le barriere finanziarie e amministrative sui datori di lavoro mentre conservava le protezioni contro negligenze e abusi. Invece del sistema di concessione delle licenze, la legislazione oggi autorizza i tribunali del lavoro (precedentemente chiamati tribunali industriali) ad impedire a soggetti privati di gestire un'agenzia di collocamento o un'impresa di lavoro temporaneo sulla base di motivazioni simili a quelle per le quali una licenza poteva venire revocata o rifiutata con il vecchio sistema.

---

### 2.2. Addebito di commissioni.

---

Relativamente ai servizi privati di collocamento e di fornitura di lavoro temporaneo esiste un divieto di addebitare commissioni ai lavoratori per la ricerca di un posto di lavoro e anche per l'eventuale collocamento. Esiste un'unica eccezione, con riferimento al collocamento di attori, modelle, indossatrici, etc.

La legge non regola le commissioni addebitate ai datori di lavoro dalle agenzie private di collocamento e dalle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo, che restano infatti disciplinate dal mercato.

**Le agenzie private  
per l'impiego  
nel Regno Unito**  
*Bob Hepple*

---

### 2.3. Regole di gestione delle agenzie di collocamento.

---

Le agenzie di collocamento:

- devono adottare tutte le misure ragionevolmente praticabili per ottenere dal datore di lavoro tutte le informazioni necessarie relative al posto vacante, allo scopo di selezionare il lavoratore più adatto per quell'occupazione e di ottenere dal lavoratore tutte le informazioni necessarie riguardo la sua qualifica ed esperienza allo scopo di determinare l'impiego che meglio gli si addice;
- non devono divulgare informazioni relative ai datori di lavoro o ai lavoratori se non allo scopo di trovare al lavoratore un'occupazione e di fornire lavoratori alle imprese clienti, salvo il caso in cui lo stesso lavoratore o lo stesso datore di lavoro non diano consenso a tale divulgazione;
- devono svolgere tutte le indagini ragionevolmente attuabili per assicurarsi che il lavoratore possieda le qualifiche richieste dalla legge (per es. la patente di guida o determinate qualifiche professionali);
- devono assicurarsi che il lavoratore e il datore di lavoro siano al corrente di tutte le condizioni imposte dalla legge che devono essere soddisfatte dal datore di lavoro o dal lavoratore (per es. un permesso di lavoro per lavoratori stranieri) e che l'occupazione (sia nel Regno Unito che all'estero) sia legale;
- non devono offrire ai lavoratori alcun beneficio finanziario o altri sussidi per persuaderli ad usare i propri servizi;
- non possono contattare un lavoratore già occupato, allo scopo di collocare tale lavoratore presso un altro datore di lavoro, salvo il caso in cui ci sia l'approvazione dell'attuale datore di lavoro;
- non possono proporre al datore di lavoro una persona priva dell'età minima richiesta per l'accesso al lavoro se non nel caso in cui esse abbiano fatto le opportune indagini al fine di scoprire se tale soggetto ha ricevuto un adeguato orientamento professionale dall'ufficio locale per l'impiego.

---

### 2.4. Regole di gestione delle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo.

---

Le agenzie di fornitura di lavoro temporaneo:

- devono adottare tutte le misure ragionevolmente attuabili per ottenere dalle imprese clienti tutte le informazioni necessarie relativamente al posto di lavoro per cui il lavoratore è ricercato allo scopo di selezionare il lavoratore idoneo per quel tipo di occupazione;
- devono, prima di concludere un contratto con l'impresa utilizzatrice, informarla mediante una dichiarazione scritta chiaramente interpretabile delle attuali condizioni dell'operazione con riguardo anche alle procedure da seguire nel caso il lavoratore fornito risulti inadeguato;
- devono fornire ai lavoratori, al momento della stipulazione del contratto, un documento scritto contenente i termini e le condizioni della fornitura, precisando se si tratta di un contratto di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, il tipo di lavoro per cui potrebbe essere assunto e i minimi livelli di retribuzione per ciascun lavoro; anche le successive modifiche devono essere notificate per iscritto;
- devono, prima di assegnare un lavoratore ad un'impresa utilizzatrice, fornire al lavoratore tutte le informazioni disponibili sulla natura dell'impresa, il tipo di lavoro che è tenuto a svolgere, gli orari di lavoro e i livelli di retribuzione applicabili e svolgere le opportune indagini per sapere se il lavoratore ha tutte le qualifiche richieste dalla legge e se lo svolgimento di tale lavoro è legale;
- non possono in alcun modo proibire o costringere i loro lavoratori relativamente alla somministrazione presso un'impresa utilizzatrice e non possono rifiutarsi di pagare il lavoratore perché l'impresa utente è risultata insolvente nei confronti dell'agenzia di fornitura di lavoro temporaneo;
- non possono fornire manodopera ad un'impresa utilizzatrice che vuole sostituire lavoratori con cui è aperta una controversia di lavoro;

Le agenzie private  
per l'impiego  
nel Regno Unito  
Bob Hepple

- non possono fornire ad un'impresa cliente lavoratori che negli ultimi sei mesi erano già stati assunti direttamente dall'impresa utilizzatrice;
- non possono contattare lavoratori già occupati per indurli ad accettare il loro incarico allo scopo fornirli a proprie imprese clienti.

---

### 2.3. La relazione giuridica tra il lavoratore e l'agenzia di lavoro temporaneo.

---

La natura della relazione giuridica tra lavoratore temporaneo e impresa fornitrice è decisamente ambigua. In particolare, sarà spesso difficile stabilire l'esistenza di un contratto di lavoro subordinato, che è la base per il godimento della maggior parte dei diritti del diritto del lavoro. L'accertamento della natura del contratto è infatti risolta caso per caso dalla giurisprudenza. Nel 1970, il Queen's Bench affermò che « quando A stipula un contratto con B per fornire dei servizi esclusivamente a C, il contratto non è un contratto d'opera (o di servizio) ma un contratto *sui generis*, un differente tipo di contratto rispetto al lavoro autonomo e al lavoro subordinato. Nel 1984 il tribunale d'appello del lavoro ritenne che un'impresa di fornitura di lavoro interinale non avesse assunto « lavoratori temporanei » tramite un contratto di lavoro subordinato perché, sebbene tali lavoratori non fossero autonomi, non erano in alcun modo obbligati ad accettare le missioni offerte dall'agenzia e nemmeno l'agenzia aveva l'obbligo di trovare loro un posto di lavoro. Il tribunale sentenziò: « ...la relazione tra i datori di lavoro e i lavoratori temporanei ci sembra manchi completamente degli elementi di continuità e tutela del lavoratore da parte del datore di lavoro, che si è soliti associare ad un contratto di lavoro dipendente ».

Questa decisione è stata aspramente criticata dalla dottrina, e nel 1997 la stessa Corte d'Appello è pervenuta ad una decisione parzialmente differente dai precedenti orientamenti giurisprudenziali (\*). Nel caso di specie, un lavoratore aveva stipulato una serie di contratti di lavoro temporaneo che lo qualificavano come lavoratore autonomo e non come lavoratore subordinato. Il lavoratore non era obbligato ad accettare nessun incarico particolare, ma se lo avesse accettato avrebbe dovuto osservare gli obblighi di fedeltà, riservatezza e obbedienza. Non aveva diritto alle ferie o ad assenze per malattia pagate e non aveva orari di lavoro definiti. L'agenzia di lavoro temporaneo lo remunerava con una retribuzione settimanale nei periodi in cui lavorava per un'impresa cliente. Quando l'agenzia divenne insolvente, egli pretese un pagamento garantito da parte del Ministero, ai sensi della legge che attribuisce il diritto di pretendere quei pagamenti solo a coloro che operano in base ad un contratto di lavoro subordinato. La Corte d'Appello ritenne che, nonostante l'espressa definizione del suo *status* generale quale *status* di « lavoratore autonomo », il lavoratore era un « dipendente » dell'agenzia di fornitura di lavoro interinale assunto al fine di essere assegnato a specifiche missioni presso una particolare impresa cliente. Nel momento in cui l'impresa di lavoro temporaneo divenne insolvente, il lavoratore stava lavorando per un'impresa cliente ed era pertanto « lavoratore dipendente » che aveva il diritto a pretendere il pagamento garantito da parte del Ministero in funzione dell'incarico assunto. Non è ancora del tutto chiara l'estensione con la quale tale decisione troverà applicazione, data la difficoltà concettuale di considerare il lavoratore come autonomo quando non ha assunto alcun incarico specifico, ma come un lavoratore dipendente dell'impresa fornitrice quando sta svolgendo un particolare incarico.

---

### 2.6. La relazione giuridica tra il lavoratore e l'impresa utilizzatrice.

---

Non c'è una legislazione generale che possa determinare diritti e doveri dell'impresa utilizzatrice nei confronti del lavoratore che è stato assunto tramite un'agenzia di lavoro temporaneo. Tuttavia, la legge sulla salute e la sicurezza sul posto di lavoro del 1974 stabilisce che ad ogni datore di lavoro è imposto il dovere di gestire l'azienda in modo tale da assicurare, con le misure ragionevolmente attuabili, che le persone che, pur non essendo dipendenti dell'azienda si trovano in una situazione tale che l'attività dell'azienda potrebbe danneggiarle, non siano esposte a rischi per la loro salute e sicurezza. Questa norma è sufficientemente ampia per includere anche la relazione tra l'impresa utilizzatrice e coloro che sono alle dipendenze dell'agenzia di lavoro temporaneo. Questi lavoratori sono altresì

---

(\*) Cfr. il caso *McMeechan v. Secretary of State for Employment*, in *q. Rivista*, 1996, n. 2, p. 153.

---

protetti da numerose norme specifiche sulla salute e sicurezza. Un lavoratore che subisce un infortunio mentre lavora per l'impresa utilizzatrice potrebbe citarla in giudizio per danni relativi alla negligenza o inosservanza di doveri legali.

---

**Le agenzie private  
per l'impiego  
nel Regno Unito**  
*Bob Hepple*

---

### **2.7. Rappresentanza sindacale e sciopero.**

---

Nel Regno Unito non è presente un sistema generale di disciplina della rappresentanza dei lavoratori, e perciò non insorgono questioni legali riguardo alla rappresentanza dei lavoratori incaricati da un'agenzia di fornitura di lavoro temporaneo. Non ci sono contratti collettivi settoriali o nazionali riferibili ai lavoratori delle agenzie di collocamento. A volte alcune agenzie di lavoro temporaneo individuali raggiungono degli accordi sindacali in merito all'iscrizione al sindacato e al suo riconoscimento, ai livelli di retribuzione, specialmente nel settore dell'industria edile e con riguardo all'attività di autotrasporto di merci pesanti (HGV = Heavy Good Vehicles). C'è una presunzione legale generale che afferma che ogni accordo collettivo non si intende essere applicato con forza di legge, a meno che le parti non si accordino per iscritto. Per quanto è dato sapere, nessuno degli accordi stipulati da agenzie di lavoro interinale è stato reso legalmente vincolante. Questi accordi possono, comunque, avere un effetto normativo in relazione ai contratti individuali dei lavoratori, per esempio con riferimento ai livelli di retribuzione concordati.

Negli ultimi anni, i sindacati hanno compiuto sforzi notevoli per reclutare questi lavoratori, che godono degli stessi diritti degli altri lavoratori di aderire o meno ai sindacati e di partecipare alle loro attività. Le regolamentazioni relative alla gestione delle agenzie di lavoro temporaneo (reg. 9, 11) danno sostegno alla libertà di sciopero prevedendo che un'agenzia di lavoro interinale non possa fornire manodopera ad un'impresa utilizzatrice per sostituire lavoratori con cui è aperta una controversia di lavoro per eseguire gli stessi compiti svolti da questi ultimi. Questa protezione contro l'utilizzo del lavoro di « crumiri » è di grande rilevanza nel Regno Unito, perché i datori di lavoro sono di solito liberi di licenziare lavoratori in sciopero, anche quando lo sciopero è uno sciopero ufficiale autorizzato dal loro sindacato.



# Danno da stress del lavoratore e dintorni: sguardo su alcuni percorsi giurisprudenziali

*Luigi de Angelis*

Sommario

**1.** Un caso significativo in materia di licenziamento di lavoratrice in periodo di gravidanza (Cass. 4895/97). **2.** Stress e danno da stress. **3.** Peculiarità dell'elaborazione lavoristica sul danno alla persona. Casistica esemplificativa. **4.** Cenni sulla prova del danno. **5.** Qualche ulteriore punto di riflessione.

---

## **1. Un caso significativo in materia di licenziamento di lavoratrice in periodo di gravidanza (Cass. 4895/97).**

---

È utile, ai fini di svolgere qualche rapida considerazione sul danno da stress in materia di lavoro — che non riguarderà se non di striscio il danno patrimoniale — prendere le mosse da una recente decisione della Corte di Cassazione (Cass. 2 giugno 1997 n. 4895, in *FI, Mass.*, 468, 1998).

La Corte, appunto, è stata investita di un ricorso in cui una lavoratrice licenziata in periodo di comparto per gravidanza e per questo giudizialmente riammessa nel posto, ha lamentato come il giudice d'appello — in sintonia con il pretore — abbia rigettato la sua domanda di risarcimento del danno biologico per difetto di prova a suo carico *ex art. 2697* comma 1 c.c., della sussistenza del danno medesimo. In particolare la Corte ha escluso che anche (per altri profili del rapporto di lavoro il principio della necessità di prova del danno alla salute è stato più volte affermato: cfr. ad es., con riguardo al demansionamento, Cass. 18 aprile 1996 n. 3686, in *RGL*, 1996, II, p. 33) nella materia del licenziamento di lavoratrice madre operi una presunzione assoluta di danno alla salute ovvero ricorra fatto notorio in punto. Ciò, disattendendo il motivo d'impugnazione che sosteneva il contrario facendo leva sull'art. 37 Cost., letto, in sintonia con un passaggio della sentenza 8 febbraio 1991 n. 61 della Corte Costituzionale (in *FI*, 1991, I, c. 697, con nota di Amoroso), nel senso di imporre di adottare, per lo stato di gravidanza e puerperio, misure legislative dirette non solo alla conservazione del posto, ma anche ad evitare che nel relativo periodo di tempo intervengano comportamenti che possano turbare ingiustificatamente la condizione della donna ed alterare il suo equilibrio psicofisico, con serie ripercussioni sulla gestazione o successivamente sullo sviluppo del bambino.

La pronuncia della Corte Costituzionale, infatti, secondo la Cassazione, si è limitata a porre in evidenza la potenzialità alterativa dell'equilibrio psico-fisico della donna connessa al licenziamento, con le suddette ripercussioni, non a statuire un nesso di causalità necessaria, sia pure attraverso la tecnica della presunzione assoluta (sulla presunzione assoluta come espediente legislativo per modellare la disciplina sostanziale del rapporto v. Taruffo, 1991) di danno, comunque — diciamo noi — ad alterare l'ordinario regime probatorio utilizzando il concetto di fatto notorio (art. 115 c.p.c.).

---

## **2. Stress e danno da stress.**

---

Ho insistito sul *decisum* e sulla *ratio decidendi* di Cass. 4895/97 in quanto fornisce uno spunto

**Danno da stress  
del lavoratore  
e dintorni**  
Luigi de Angelis

utile per la discussione sull'argomento del danno da stress, oggetto del convegno. La suddetta turbativa della condizione della donna, la cui durata ed i cui riflessi sono peraltro di difficile individuazione, sembra infatti rientrare appieno in quella nozione.

Lo spunto è che il danno (biologico) da stress non coincide con lo stress medesimo, che ne rappresenta invece l'eventuale presupposto causale. Tale considerazione non è contraddetta dalla più recente pronuncia di legittimità in tema (Cass. 1 settembre 1997 n. 8267, in *FI*, 1998, I, c. 131 e in *MGL*, 1997, p. 818, con nota di Gragnoli), la quale, affermando che va risarcito, secondo le regole della responsabilità contrattuale, il danno alla salute (nella specie, infarto cardiaco) derivante al lavoratore dal mancato adeguamento dell'organico che abbia determinato un eccessivo impegno di lavoro, ovvero dal mancato impedimento di un superlavoro eccedente, secondo regole di esperienza, la normale tollerabilità, e ciò anche quando tale eccessivo impegno sia frutto di una scelta del lavoratore (nella specie, il lavoratore aveva accettato di effettuare lavoro straordinario continuativo, pur se contenuto nel monte ore contrattuale, e non aveva fruito con continuità di sua iniziativa dei periodi feriali), ha posto appunto il danno a valle dello stress.

L'importanza di quest'ultima decisione è, piuttosto, nel puntualizzare che vada ricompreso tra gli obblighi di sicurezza imposti al datore di lavoro anche l'evitare un sovraccarico di lavoro (sui nessi tra durata di lavoro e diritto alla salute nella giurisprudenza comunitaria cfr. Alessi, 1997), pur se consensuale, fonte, in ultima analisi, di stress.

### 3. Peculiarità dell'elaborazione lavoristica sul danno alla persona. Casistica esemplificativa.

La sottolineatura della distinzione predetta è meno banale di quello che può sembrare. È opportuno, in proposito, fare un passo indietro, per ricordare che per anni l'istituto della responsabilità risarcitoria del datore di lavoro è stato ai margini dell'attenzione. Questo per un verso in quanto soppiantato in materie di grande rilievo da tecniche differenti da quella del ristoro patrimoniale, ma, soprattutto, da previsioni *ad hoc* che comunque investigavano i profili patrimoniali. Il caso della disciplina del licenziamento è clamorosamente esemplare, nel suo caratterizzarsi, per quel che concerne l'area c.d. della stabilità reale, dalla tutela rappresentata dall'ordine di reintegrazione e dalla condanna al pagamento di un importo definito risarcimento del danno dal vecchio e dal nuovo art. 18 St. lav. ed assoggettato dallo stesso a regole quanto meno in parte proprie (1).

Analogamente, regole speciali sono previste nell'ambito della c.d. stabilità obbligatoria, per la quale il licenziamento privo di giusta causa o di giustificato motivo è sanzionato con la statuizione di riassunzione, o, in via alternativa, di pagamento di un importo legislativamente determinato nel minimo e nel massimo.

Su di un altro versante, quello pure più congeniale alla protezione risarcitoria e quindi tradizionalmente più affollato di occasioni di ristoro patrimoniale — mi riferisco al settore dell'infortunistica del lavoro e delle malattie professionali — ha operato, ai fini di quella marginalizzazione della tecnica risarcitoria generale di cui dicevo, lo sbarramento posto dagli artt. 10 e 11 del T.U. 1124 del 1965, per i quali infortuni e malattie professionali trovavano tutela nella assicurazione obbligatoria, e solo in essa.

In quest'ultima materia una serie di decisioni della Corte Costituzionale (C. Cost. 15 febbraio 1991 n. 87, in *FI*, 1991, I, c. 1664, con nota di Poletti, *Cronaca di un incontro annunciato: il danno alla salute e l'assicurazione contro gli infortuni*. C. Cost. 18 luglio 1991 n. 356, *ibid.*, c. 2967, con nota di De Marzo, *Pregiudizio della capacità lavorativa generica: danno da lucro cessante o danno alla salute?*, e c. 2967 (m.), *ibid.*, c. 3291, con nota di Poletti, *Il danno « biologico » del lavoratore tra tutela previdenziale e responsabilità civile*, e *id.*, 1992, I, c. 2340 (m.), con nota di Esposito, *Danno alla salute per infortunio sul lavoro*. C. Cost. 27 dicembre 1991 n. 485, in *RIDL*, 1992, II, p. 756, con nota di Giubboni, *Danno « biologico » e assicurazione infortuni: attualità e prospettive*; anche in *FI*, 1993, I, c. 72, con note di Bianco, *Corte Costituzionale e danno biologico: incontri vieppiù ravvicinati*, e di Ferrari, *Danno biologico e danno previdenziale: una questione di copertura assicurativa del rischio*. C. Cost. 17 febbraio 1994 n. 37, in *FI*, 1994, I, c. 1326, con nota di Poletti, *L'azione di regresso previdenziale, il danno morale e il nuovo diritto vivente*; anche *id.*, 1995, I, c. 84 (m.), con nota

note

(1) Dico quanto meno in parte per ricordare come la tesi per la quale l'importo (eccedente il minimo delle cinque mensilità) riconoscibile deve scontare l'*aliud perceptum*, recupera la disciplina generale. E come d'altro canto resta un'area di danno ulteriore, risarcibile secondo le norme ordinarie.

di Castronovo, *Diritto alla salute e infortuni. La Corte Costituzionale e i diritti secondi e in MGL*, 1994, p. 133, con nota di Piccininno, *Il danno morale nel « dialogo tra le due corti »*) hanno *in progress* ridimensionato l'area coperta da tali norme, escludendo, già in epoca più risalente, che pronunce penali di archiviazione o proscioglimento in istruttoria potessero inibire la generale tutela risarcitoria civilistica, e collocando, in epoca più recente, al di fuori della copertura assicurativa — e quindi dalle preclusioni previste — vuoi il danno morale, vuoi, soprattutto, il danno alla salute. Il quale ultimo peraltro, nei medesimi anni, ha acquistato diffusione e rilievo enormi sul piano del diritto civile generale, anche questa volta specialmente sulla spinta di alcune decisioni della Corte Costituzionale, a partire da quella storica del 1979 che riconobbe il diritto alla salute come diritto primario ed assoluto (C. Cost. 26 luglio 1979 n. 88, in *GI*, 1980, I, p. 9 e ss., con nota di Alpa, *Danno « biologico » e diritto alla salute davanti alla Corte Costituzionale*; anche in *FI*, 1979, I, c. 2542, con nota di Giardina, Santilli. Per il carattere primario e assoluto del diritto alla salute cfr., in via di *obiter dictum*, Cass. 9 ottobre 1997 n. 9808, in *FI*, *Mass.*, 987. Per ulteriori, completi riferimenti alle altre pronunce della Corte Costituzionale, cfr. Montuschi, 1994, p. 319).

Di tutto questo il diritto del lavoro non poteva non risentire. Anzi, in sintonia con la sempre maggiore e diffusa consapevolezza dei diritti civili e del valore della persona, nel diritto del lavoro si è verificata una sorta di boom, qualche volta, devo dire, con un entusiasmo non disgiunto da una certa dose di approssimazione giuridica (2).

Si spiega allora che la materia lavoristica sia fortemente tributaria dell'elaborazione civilistica generale in argomento.

Vi è, però, un aspetto in cui la materia lavoristica medesima presenta connotati di relativa originalità, e comunque un'applicazione particolarmente insistita e varia. Mi riferisco all'esistenza di un corposo filone giurisprudenziale di merito — e non solo — degli ultimi anni, pur se non sempre consapevole dei vari distinguo, e a quell'autorevole elaborazione dottrinale (in specie, Montuschi, 1994, p. 317; da ultimo spunti in Scarpelli, 1997, pp. 721-722; v. ancora, la ricostruzione marcatamente civilistica, sia pure poi applicata al diritto del lavoro di Scognamiglio, 1997, p. 7 e ss.; *contra*, in particolare Busnelli, 1996, p. 16 e ss.; Pedrazzoli, 1995, p. 32 e ss.; *id.*, 1995, p. 296 e ss.). Per ulteriori richiami, in un senso e nell'altro, cfr. Scognamiglio, 1997, p. 7 e ss., in nota) per i quali la tutela risarcitoria opera non solo con riguardo al danno patrimoniale, al danno morale, al danno biologico in senso stretto, ma anche, stante l'art. 2087 c.c. (ora meglio specificato nelle linee di prevenzione generale dal D.Lgs. n. 626 del 1994) messo in rapporto agli artt. 2, 3, 41, comma 2, Cost., con riferimento a tutti i diritti della persona, e, in particolare, alla sua dignità. E si è ravvisato un avallo di ciò nella stessa famosa sentenza C. Cost. 18 luglio 1991 n. 356 (cit.), in cui la categoria del danno biologico non è riferita alla sola ipotesi del pregiudizio alla salute o all'integrità psicofisica, ma tende ad espandersi sino a comprendere « tutte le attività, le situazioni e i rapporti in cui la persona esplica sé stessa nella propria vita », tocca « tutte le attività realizzatrici della persona umana ».

La Corte Costituzionale, in tal modo, sia pure attraverso un percorso differente (per rilievi critici al riguardo, pur se non riferiti alla Corte Costituzionale, cfr. Scognamiglio, 1997, pp. 6-7), e cioè allargando la nozione di danno biologico, avrebbe ugualmente riconosciuto tutela risarcitoria a valori che ne erano privi.

Si è parlato di relativa originalità dal momento che, se il predetto ampliamento dell'area tutelata è già presente nella generale materia civilistica, lo è però, dall'angolazione della responsabilità extracontrattuale (v., infatti, Franco, 1995, pp. 233-235, ed *ivi*, in nota, richiami alla dottrina civilistica; da ultimo, v. la sintesi riepilogativa di Morelli, 1997, II, p. 515 e ss., in particolare p. 519 e ss., ed *ivi* esaurienti richiami bibliografici), essendosi utilizzato l'art. 2043 c.c. in combinazione con l'art. 2 Cost. per dar luogo ad un'operazione interpretativa del tipo di quella effettuata dalla Corte Costituzionale (C. Cost. 14 luglio 1986 n. 184, in *FI*, 1986, I, c. 2053, con nota di Ponzanelli, *La Corte Costituzionale, il danno non patrimoniale e il danno alla salute*) combinando l'art. 2043 stesso con l'art. 32 Cost., la quale rappresenta, come è noto, una pietra miliare nel riconoscimento della risarcibilità del danno biologico.

Nella materia del lavoro, invece, attraverso l'obbligo di sicurezza o attraverso altri obblighi

note

(2) Per Scarpelli (1997, p. 721) sarebbe sbagliato scandalizzarsi, con rigore civilistico, degli atteggiamenti a volte *tranchants* della giurisprudenza del lavoro in materia alle prese con nodi teorici molto complessi, anche perché la giurisprudenza del lavoro inevitabilmente svolge un ruolo creativo.

**Danno da stress  
del lavoratore  
e dintorni**  
Luigi de Angelis

specifici della materia quale l'art. 2103 c.c., l'ampliamento è stato riferito alla stessa responsabilità da inadempimento delle obbligazioni.

Ecco che alla luce di ciò non è allora banale sottolineare la distinzione tra danno da stress e stress nella pronuncia citata, l'elaborazione di cui ho detto potendo condurre ad identificare i due momenti, ove lo stress coincida con la lesione dei diritti e dei valori sopra indicati.

Nella medesima logica di identificazione, vorrei ricordare una pronuncia di merito che ha ritenuto risarcibile il temporaneo stato di disagio nevrotico, clinicamente apprezzabile anche se non sfociato in malattia psichica, derivante dalla ripetuta irrogazione di sanzioni disciplinari dichiarate illegittime e dall'adozione di eccezionali misure di controllo da parte del datore di lavoro (Pret. Milano 14 dicembre 1995, in *D&L*, 1996, p. 463, con nota di Tagliagambe, *Vessazioni datoriali e sofferenze psichiche dei lavoratori*); pronuncia però riformata da Trib. Milano 30 ottobre 1996 (in *OGL*, 1996, p. 1050).

Sempre nella medesima logica, ma su differente profilo, collocherei la sentenza Cass. 3 giugno 1995 n. 6265 (in *FI*, 1996, I, c. 1000), dalla quale si evince la risarcibilità del danno alla professionalità, si badi bene anche non patrimoniale, derivante dalla inattività forzosa del lavoratore causa del comportamento del datore di lavoro.

E richiamerei l'attenzione sulla confinante tematica della risarcibilità del danno da demansionamento, ricchissima di pronunce di merito favorevoli ai lavoratori, spesso sganciate dalla deduzione o dalla prova di danno alla salute (*Contra*, Cass. 3686/96, cit.). Non manca, anzi, qualche recente pronuncia in cui mentre si richiede la prova in ordine al verificarsi del danno biologico, la si considera non necessaria per il danno alla professionalità, quest'ultimo inteso anche con riguardo all'immagine professionale e quale avente « natura non precipuamente patrimoniale » (cfr. Pret. Milano 31 luglio 1997, *Orient. giur. lav.*, 1997, p. 659). Come si registrano sentenze in cui, distintosi il danno alla professionalità, quale componente dell'identità professionale di un soggetto protetta dall'art. 2 Cost., dal danno patrimoniale, biologico e morale, e ritenuta la possibilità di provarlo anche in via presuntiva, lo si è escluso in ragione della breve durata della lesione e del non elevato livello professionale delle mansioni (Pret. Milano 28 marzo 1997, in *D&L*, 1997, p. 791).

E, ancora, è utile menzionare le numerose decisioni in materia di molestie sessuali sui luoghi di lavoro, alcune delle quali anch'esse slegate da siffatta deduzione e prova (v. Pret. Milano 27 maggio 1996, *OGL*, 1996, p. 654, che ha nettamente distinto il danno alla personalità e alla libertà personale dal danno biologico). In particolare, in una decisione del pretore di Trento (Pret. Trento 27 febbraio 1993, in *GC*, 1994, I, p. 336) si è considerato il turbamento nella sfera emotiva legato ad un insistente corteggiamento di una lavoratrice da parte del datore di lavoro di per sé quale danno biologico, esponendosi alle critiche di un classico studioso della tecnica risarcitoria che ha tra l'altro rilevato che si è così duplicato il danno morale (cfr. Busnelli, 1996, p. 16 e ss.). E Pret. Milano 12 gennaio 1995 (in *FI*, 1995, I, c. 1985, con nota di richiami) ha affermato che è tenuto al risarcimento del danno il datore di lavoro un cui dirigente, piuttosto che censurare quei lavoratori maschi che al passaggio in reparto di una impiegata vestita con minigonna le indirizzavano apprezzamenti con fischi e battute, abbia ripreso lei, peraltro senza particolare riservatezza, invitandola ad indossare un abbigliamento più adatto all'ambiente; datore di lavoro al quale la condotta va implicitamente ricollegata per avere affermato, nel difendersi in giudizio, che l'invito ad usare un abbigliamento meno appariscente avesse avuto lo scopo di evitare il protrarsi di turbative sul lavoro da parte degli operai.

---

#### 4. Cenni sulla prova del danno.

---

Si è detto, prova del danno.

Tornando alla sentenza da cui ho preso le mosse e alla peculiare materia del danno da stress, la Corte di Cassazione ha ribadito, pur con riguardo ad una situazione forte come quella della lavoratrice licenziata in gravidanza, la necessità di prova del danno alla salute, rifiutando di usare la tecnica della presunzione assoluta, ovvero di dare il fatto per notorio. Questo, se è appunto in linea con la più recente e prevalente giurisprudenza di legittimità (Cass. 18 aprile 1996 n. 3686, in *RGL*, 1996, II, p. 33), non è però privo di contraddizioni. Basti pensare allo specifico profilo del danno da mancato recupero compensativo di festività lavorata, appunto invece collegato a presunzione assoluta di pregiudizio alla salute psico-

fisica (cfr. Cass. 27 aprile 1992 n. 5105, in *DL*, 1993, II, p. 115; da ultimo, Cass. 4 dicembre 1997 n. 12334, in *FI*, *Mass.*, 1195).

In proposito, comunque, deve essere sottolineata la diversità dei piani su cui si collocano la tematica della risarcibilità del danno e quella della prova del medesimo.

La prima che attiene all'individuazione dell'oggetto della tutela risarcitoria e dei suoi limiti. La seconda, che presuppone positivamente risolto il problema dell'individuazione e non superati i limiti, e che ai fini della quantificazione del danno si avvale dei mezzi di prova messi a disposizione dell'ordinamento, in particolare della prova logica (per presunzioni) (ciò mi sembra invece, sottostimato da Scarpelli, 1997, p. 721. Per la chiara distinzione dei piani cfr., invece, Pret. Milano 28 marzo 1997, cit.). Dire, quindi, che un danno si presume — salvo vedere perché — significa essere prima giunti alla conclusione che esso è risarcibile.

**Danno da stress  
del lavoratore  
e dintorni**  
*Luigi de Angelis*

---

#### 5. Qualche ulteriore spunto di riflessione.

---

Qualche considerazione finale:

A) la prima è che bisogna avvicinarsi al tema che ci interessa con animo, verrebbe da dire, laico, nel senso di non deificare la tecnica risarcitoria, che è solo una delle tecniche di tutela, e che spesso anzi si accompagna all'accantonamento, se non al fallimento, di tecniche meglio realizzative del diritto. Per ritornare, ad esempio, al caso dell'inattività forzosa del lavoratore, c'è da interrogarsi se le situazioni giuridiche attive di quest'ultimo non trovino più appropriata soddisfazione in una rimediazione dell'orientamento giurisprudenziale che neghi la eseguibilità coattiva in forma specifica di obblighi di fare (cfr. tra le molte, Cass. 11 gennaio 1990 n. 46, in *GC*, 1990, I, p. 947, con nota di Sassani; 13 aprile 1985 n. 2458, in *FI*, 1986, I, c. 1655. Per una panoramica della questione, con le necessarie indicazioni delle impostazioni, in un senso e nell'altro, cfr. Taruffo, 1996, p. 4 e ss.; Niccolai, 1992, p. 828 e ss.). Anche se in proposito induce al pessimismo la recentissima chiusura, da parte della Corte di Cassazione, degli spazi riconosciuti da Cass. 6265/95 (cit.) con riguardo ad un decisivo — per lo meno al di fuori dell'area coperta dall'art. 18 L. n. 300 del 1970 — passaggio teorico dell'affermazione dell'eseguibilità: l'esistenza del diritto del lavoratore all'esecuzione della prestazione (cfr. l'*obiter dictum* negativo di tale esistenza in Cass. 4 marzo 1998 n. 2361, inedita, allo stato. Per i necessari richiami, in un senso e nell'altro, cfr. la nota redazionale a Cass. 6265/95, cit.).

Come va registrata, sempre in una direzione opposta al rilievo prima svolto, la istanza sempre più diffusa all'eliminazione della stessa tutela reale del posto di lavoro a vantaggio di forme rafforzate di tutela obbligatoria (al riguardo cfr., in particolare, Ichino, 1996, spec. p. 125 e ss.; da ultimo Trioni, 1997, p. 135 e ss., ed *ivi* richiami). E non mancano, anzi, iniziative legislative in tal senso (cfr. il disegno di legge n. 2075, presentato al Senato su iniziativa del sen. Franco De Benedetti, allegato allo scritto di Trioni, cit., pp. 145-146).

B) La seconda è che, quanto alla materia che ci riguarda, assai spesso ci si deve muovere — lo si è visto — nell'ambito della responsabilità contrattuale, da inadempimento degli obblighi di cui all'art. 2087 cit. (o di altri: v. *antea* il richiamo all'art. 2103 c.c.), la quale fa mutare — lo si è detto autorevolmente (cfr. Montuschi, 1994, p. 324) — l'angolo prospettico del problema del danno biologico, nonché in genere del danno alla persona. In tali casi si deve quindi tener conto di tutte le regole proprie della responsabilità contrattuale, e quindi anche del limite, al di fuori del dolo, della prevedibilità del danno « nel tempo in cui è sorta l'obbligazione » ad essa immanente (art. 1225 c.c.), che trova ragione nell'equilibrio dell'operazione economica formalizzatasi nei diritti e negli obblighi contrattuali, ovvero, per essere più aderenti al linguaggio della Corte di Cassazione (Cass. 21 maggio 1993 n. 5778, in *GC*, 1993, I, p. 2963, con nota di Costanza, *Sui danni conseguenti alla risoluzione del contratto preliminare*; anche (m.) in *RDC*, 1994, II, p. 755, con commento di Valcavi. Sulla giurisprudenza in tema di prevedibilità v. la sintesi di informazione di Pinori, in *RDC*, 1994, II, p. 139 e ss., in particolare, sul tempo cui ricondurre il giudizio di prevedibilità del danno, p. 141 ss.), nella funzione di tutela nei limiti del rischio specifico dell'obbligazione contratta propria della responsabilità contrattuale.

Tornando, ad esempio, ancora una volta alla fattispecie decisa da Cass. 4895/97 (cit.), la soluzione negativa della Corte potrebbe giustificarsi, dalla prospettiva della responsabilità contrattuale, anche alla luce dell'imprevedibilità del danno biologico lamentato al momento della nascita dell'obbligazione.

Diverso è, naturalmente, ove la responsabilità contrattuale concorra con quella aquiliana,

**Danno da stress  
del lavoratore  
e dintorni**  
Luigi de Angelis

come in molte fattispecie accade, in particolare per il vero proprio in quelle in cui si discute di lesione dei diritti della persona (cfr., tra le altre, Cass. 8 aprile 1995 n. 4078, in *NGL*, 1995, p. 885, con nota di richiami di precedenti).

C) Si deve, infine, stare ben attenti a non far superare al danno morale, in modi più o meno concettualmente sofisticati e suggestivi, la duplice linea di confine tracciata dall'ordinamento.

Innanzitutto, la linea — discussa — della risarcibilità del danno morale solo in via aquiliana (Arg. ex Cass. 4078/95, cit.; *contra*, Montuschi, 1994, pp. 324-325).

Poi, la linea della risarcibilità del danno morale solo in caso di reato, ai sensi degli artt. 2059 c.c., 185 c.p.. Danno morale che se C. Cost. 37/94 cit., sulla scia di C. Cost. 184/86 cit., definisce come « momentaneo, tendenzialmente transeunte, turbamento psicologico » (così appunto C. Cost. 184/86), per Cass. 6 ottobre 1994 n. 8177 (in *FI*, 1995, I, c. 1852, con nota di Caso, *La Cassazione, la macchina del tempo e la risarcibilità « iure hereditario » del danno (biologico) da lesioni morali*) consiste nel turbamento ingiusto dello stato d'animo o in uno squilibrio o riduzione della capacità intellettuale della vittima, e comprende le sofferenze fisiche e morali per il coma.

E, senza volermi attribuire competenze che non ho, potrebbe non essersi lontanissimi dallo stress.

**Bibliografia**

- Alessi** (1997), *Orario di lavoro e tutela della salute innanzi alla Corte di Giustizia*, in *q. Rivista*, n. 2, p. 125 e ss.
- Busnelli** (1996), *Interessi della persona e risarcimento del danno*, in *RTDPC*, p. 16 e ss.
- Franco** (1995), *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, Milano, p. 233 e ss.
- Ichino** (1996), *Il diritto e il mercato*, Milano.
- Montuschi** (1994), *Problemi del danno dalla persona nel rapporto di lavoro*, in *RIDL*, I, p. 319 e ss.
- Morelli** (1997), *Fondamento costituzionale e tecniche di tutela dei diritti della personalità di nuova emersione. (A proposito del c.d. "diritto all'oblio")*, in *GC*, II, p. 515 e ss.
- Niccolai** (1992), in Mazzotta (a cura di), *I licenziamenti. Commentario*, Milano, p. 828 e ss.
- Pedrazzoli** (1995), *Lesione di beni della persona e risarcibilità del danno nei rapporti di lavoro*, in *DLRI*, p. 296 e ss.
- Pedrazzoli** (1995), *Introduzione*, in Pedrazzoli (a cura di), *Danno biologico e oltre*, Torino, p. 32 e ss.
- Scarpelli** (1997), *Dimensione contrattuale del rapporto di lavoro, responsabilità datoriale per la modifica delle mansioni, ruolo del giudice*, in *D&L*, p. 721 e ss.
- Scognamiglio** (1997), *Danno biologico e rapporto di lavoro subordinato*, in *Argom. Dir. Lav.*, n. 5, p. 7 e ss.
- Taruffo** (1991), in AA.VV., *Commentario al Codice Civile*, diretto da Cendon, Torino, vol. VI, p. 211.
- Taruffo** (1996), voce *Reintegrazione nel posto di lavoro*, II) Profili processuali, aggiornamento V, *Enciclopedia giuridica Treccani*.
- Trioni** (1997), *Tutela contro i licenziamenti: fine di un'epoca?*, in *q. Rivista*, p. 135 e ss.

# Note sull'interpretazione della contrattazione collettiva

*Giacomo De Fazio*

Sommario

**A.** Il caso. Cassazione 6 maggio 1998, n. 4592 (massima). **B.** Il commento. Contrattazione collettiva e interpretazione del contratto collettivo.

**A. Il caso. Cassazione 6 maggio 1998, n. 4592 (massima).**

Corte di Cassazione - Sezione lavoro - 6 maggio 1998, n. 4592 - *Pres.* Rapone - *Est.* Vidiri - *P.M.* Nardi (concl. conf.) - Coeclerici Armatori S.p.A. e altri c. Angione Antonio e altri.

**Lavoro (contratto collettivo di) - Interpretazione - Criteri - Esame complessivo delle clausole, della contrattazione collettiva e della prassi aziendale - Necessità - Finalità legata alla particolarità delle relazioni industriali e del contratto collettivo (artt. 1362-1363 c.c.).**

*In materia di contrattazione collettiva la comune intenzione delle parti contrattuali non sempre è agevolmente ricostruibile attraverso il mero riferimento « al senso delle parole », atteso che la natura di detta contrattazione, sovente articolata su diversi livelli (nazionale, provinciale, aziendale, ecc.), la vastità e la complessità della materia trattata in ragione dell'interdipendenza dei molteplici profili della posizione lavorativa — che sovente consigliano alle parti sociali il ricorso a strumenti sconosciuti alla negoziazione tra parti private, come preamboli, premesse, note a verbale, ecc. — il particolare linguaggio in uso nel settore delle relazioni industriali non necessariamente coincidente con quello comune, e da ultimo il carattere vincolante che non di rado assumono nell'azienda e la prassi, costituiscono elementi tutti che rendono indispensabile nella materia della contrattazione collettiva una utilizzazione dei generali criteri ermeneutici, che di detta specificità tenga conto, con conseguente assegnazione di un preminente rilievo al canone interpretativo dettato dall'art. 1363 c.c.*

**B. Il commento. Contrattazione collettiva e interpretazione del contratto collettivo.**

La questione affrontata nella sentenza in commento, di sicuro interesse non solo per gli studiosi del diritto sindacale, riguarda in modo specifico il tema dell'interpretazione del contratto collettivo c.d. di diritto comune post-corporativo.

Più in particolare la presente decisione (commentata in modo più approfondito da S. Liebman in *MGL*, 1998 in corso di pubblicazione) confermando un recente orientamento giurisprudenziale della stessa suprema Corte (nello stesso senso da ultimo Cass. 9713/97 in *RIDL*, 1988) si sofferma sul dibattuto problema dell'oggetto dell'interpretazione giudiziale del contratto collettivo o meglio dei metodi attraverso i quali si deve interpretare correttamente un contratto collettivo.

La sentenza trae origine da un caso piuttosto modesto: nella specie alcuni lavoratori marittimi, assumendo di aver lavorato per alcune società armatoriali ricorrevano al Pretore di Molfetta per vedersi riconoscere, fra l'altro, e per quanto interessa in questa sede,

**Note  
sull'interpretazione  
della contrattazione  
collettiva**

Giacomo Di Fazio

un'indennità per il lavoro festivo svolto sulle imbarcazioni a loro non riconosciuto dalle datrici di lavoro.

La particolarità del caso consiste nel fatto che il contratto collettivo applicabile (CCNL del 1981) non prevedeva tale indennità, mentre i lavoratori la reclamavano attraverso il confronto analogico con altro contratto successivo.

Il ricorso non accolto dal Pretore giunge innanzi al Tribunale di Trani, quale giudice d'appello, il quale invece accoglie la domanda dei lavoratori in quanto, avendo accertato che la contrattazione collettiva del settore non conteneva alcun emolumento specifico per il lavoro festivo, riteneva fondato retribuire in modo maggiore tale più penosa prestazione.

Il Supremo collegio, investito della questione, si pronuncia a favore delle società armatrici indicando quindi quali sono le regole ermeneutiche da utilizzare per una corretta interpretazione del contratto collettivo.

Le regole generali di interpretazione degli atti negoziali, che come è noto sono inserite nel codice civile negli artt. 1362 ss., mirano tutte « ad accertare il significato di ciò che le parti hanno disposto, ossia accertare il contenuto sostanziale del contratto » (C.M. Bianca, 1987). Tale complesso di norme inserite nel codice civile nella parte generale è destinato (secondo la dottrina maggioritaria) a regolare anche il processo interpretativo dei contratti collettivi post-corporativi (sul tema G. Giugni, 1957, A. Cessari, 1963, P. Curzio, 1984).

Una premessa è tuttavia necessaria: il nostro ordinamento disciplina nei richiamati artt. 1362 ss. codice civile l'interpretazione del contratto in generale; tali norme giuridiche, la cui *ratio* unica e specifica consiste nell'accertare la c.d. « comune intenzione delle parti », vengono solitamente utilizzate secondo un certo « razionale gradualismo »; cioè attraverso un loro uso graduale che partendo dall'analisi del dato letterale (art. 1362 c.c.) giunge attraverso diverse regole (artt. 1367-1371 c.c.) a conferire alla dichiarazione un significato obbiettivo non legato alla volontà « reale » delle parti ma alla loro volontà « presunta » o oggettiva (sul tema generale dell'interpretazione, Grasseti, 1938).

Ciò premesso, nel caso specifico, reso particolarmente complesso dalla natura del negozio oggetto di interpretazione (sulla natura del contratto collettivo, M. Tiraboschi, 1994) il punto di partenza individuato dalla Corte Suprema per l'accertamento della « comune intenzione delle parti » è quello comune ad ogni atto negoziale: ossia il significato letterale delle dichiarazioni contrattuali delle parti. Però, ed è qui il punto innovativo della sentenza, la Corte specifica che se è innegabile che il senso letterale della parola costituisca punto di partenza per una corretta interpretazione del contratto collettivo è altresì « incontestabile che rispetto ai comuni contratti tra parti private », in materia di *contrattazione collettiva* si rileva « una minore capacità di tale criterio a rilevare l'intento delle parti in ragione della specificità dell'oggetto della contrattazione collettiva, della peculiare natura delle parti contraenti e delle finalità che con essa si perseguono ».

È proprio allora la peculiarità della contrattazione collettiva, e del contratto collettivo che ne è il risultato, che influenza la scelta del giudice circa i criteri ermeneutici adottabili.

La contrattazione collettiva difatti, così come peraltro ben evidenziato dalla Corte, si svolge in maniera del tutto peculiare rispetto ad una comune contrattazione; non solo spesso si articola su diversi livelli (nazionale, provinciale, aziendale, ecc.) ma proprio nella sua materiale formazione è influenzata da diversi fattori unici e legati alla particolarità e soprattutto alla complessità della materia trattata; fattori che spesso consigliano l'utilizzo di strumenti sconosciuti al diritto privato, come la formazione di preamboli, premesse, note a verbale.

La decisione su questo punto aggiunge inoltre che nell'analisi del contratto collettivo particolare attenzione l'interprete deve porre al linguaggio in uso nelle relazioni industriali, non necessariamente coincidente con quello comune, nonché nel carattere vincolante che non di rado assumono nell'azienda l'uso e la prassi.

In quest'ottica, la regola prevista dall'art. 1363 c.c. (« le clausole del contratto si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo a ciascuna il senso che risulta dal complesso dell'atto ») è destinata ad assumere per quanto riguarda la contrattazione collettiva, una portata più incisiva di quanto avviene per i singoli contratti di diritto comune, anche perché sovente (come attesta la fattispecie oggetto di analisi) solo una valutazione globale delle pattuizioni intervenute fra le parti sociali permette di assegnare al contenuto del contratto collettivo un significato rispettoso della volontà dei contraenti.

Riassumendo il pensiero della Corte anche alla luce del caso deciso si può così agevolmente sostenere che per accertare il « voluto » in un contratto collettivo non ci si può arrestare al senso letterale di una clausola ma è anche necessario scendere nella particolare struttura

della contrattazione collettiva, tenendo in primaria considerazione in particolare il linguaggio delle relazioni industriali e soprattutto gli usi e la prassi aziendale (i termini prassi e uso aziendale, utilizzati in sentenza, vogliono indicare un modo di interpretare il contratto collettivo anche alla luce delle evoluzioni della realtà del settore preso in analisi).

Nel caso in esame la cassata sentenza del Tribunale di Trani è stata considerata erranea in quanto non ha tenuto conto dell'interpretazione sistematica del contratto collettivo; ossia dell'interpretazione complessiva della contrattazione collettiva che avrebbe agevolmente reso edotto il Giudice che le parti collettive avevano regolato i rapporti individuali di lavoro ben conoscendo la particolare natura del settore nautico (che necessariamente si deve svolgere anche nei giorni festivi).

**Note  
sull'interpretazione  
della contrattazione  
collettiva**  
*Giacomo De Fazio*

---

#### Bibliografia

- C.M. Bianca** (1987), *Il contratto*, Giuffrè, p. 377 e ss.
- A. Cessari** (1963), *L'interpretazione dei contratti collettivi*, Giuffrè.
- P. Curzio** (1984), *Il contratto collettivo*, in *Dottrina e Giurisprudenza di diritto del lavoro*, Utet, p. 325 e ss.
- G. Giugni** (1957), *Appunti sull'interpretazione del contratto collettivo*, nota a Cass. 18 febbraio 1956, n. 472, in *RIDL*, 1957, II, 169 e ss.
- C. Grasseti** (1938), *L'interpretazione del negozio giuridico con particolare riguardo ai contratti*, Cedam.
- M. Tiraboschi** (1994), *Risoluzione e recesso nel contratto collettivo di lavoro*, in De Nova (a cura di), *Recesso e risoluzione dei contratti*, Giuffrè, p. 1089 e ss.



---

# Giurisprudenza comunitaria in materia di politica sociale

*Silvia Spattini*

Sommario

---

**1.** Premessa. **2.** Attività di collocamento. **3.** Parità di trattamento tra uomini e donne. **4.** Libera circolazione dei lavoratori. **5.** Libera prestazione di servizi.

---

## **1. Premessa.**

---

Questo contributo contiene una rassegna di sentenze della Corte di Giustizia emanate nel secondo semestre 1997 e nel primo semestre 1998.

Accanto alla nota sentenza *Job Center II*, sull'illegittimità del monopolio pubblico del collocamento italiano, si segnalano alcune sentenze in materia di parità di trattamento e in particolare la sentenza che sancisce l'illegittimità del divieto del lavoro notturno per le donne, nonché la sentenza *Marschall* che riconosce la legittimità delle azioni positive.

---

## **2. Attività di collocamento.**

---

Sentenza del 11 dicembre 1997, in causa C-55/96, *Job Centre S.r.l. c. Tribunale civile e penale di Milano*.

**Pregiudiziale - Libera prestazione dei servizi - Attività di collocamento dei lavoratori - Esclusione delle imprese private - Esercizio dei pubblici poteri.**

Dispositivo: « *Gli uffici pubblici di collocamento sono soggetti al divieto dell'art. 86 del Trattato nei limiti in cui l'applicazione di tale disposizione non vanifichi il compito particolare loro conferito. Lo Stato membro che vieti qualunque attività di mediazione e interposizione tra domanda e offerta di lavoro che non sia svolta dai detti uffici trasgredisce l'art. 90, n. 1, del Trattato Cee se dà origine ad una situazione in cui gli uffici pubblici di collocamento saranno necessariamente indotti a contravvenire alle disposizioni dell'art. 86 del Trattato. Ciò si verifica in particolare qualora ricorrano i seguenti presupposti:*

- *gli uffici pubblici di collocamento non sono palesemente in grado di soddisfare, per tutti i tipi di attività, la domanda esistente sul mercato del lavoro;*
- *l'espletamento effettivo delle attività di collocamento da parte delle imprese private viene reso impossibile dal mantenimento in vigore di disposizioni di legge che vietano le dette attività comminando sanzioni penali e amministrative;*
- *le attività di collocamento di cui trattasi possono estendersi a cittadini o territori di altri Stati membri ».*

La sentenza verte su tre questioni pregiudiziali in merito all'interpretazione degli artt. 48, 49, 55, 56, 59, 60, 62, 66, 85 e 90 del Trattato Cee, sollevata dalla Corte di Appello di Milano, relativamente al reclamo, presentato dalla società *Job Centre* di Milano, in seguito al rifiuto del Tribunale civile e penale di Milano di omologare il suo atto costitutivo.

**Giurisprudenza  
comunitaria in materia  
di politica sociale**  
Silvia Spattini

La società *Job Centre* è una cooperativa a responsabilità limitata, la cui attività ha per oggetto la mediazione fra domanda e offerta di lavoro subordinato e di fornitura temporanea a terzi di prestazioni di lavoro temporaneo, sia sul mercato italiano che comunitario. Nel gennaio 1994 il presidente della *Job Centre* aveva chiesto l'omologazione, ai sensi dell'art. 2330 n. 3 del Codice Civile italiano, dell'atto costitutivo della società al Tribunale civile e penale di Milano, il quale però aveva sospeso il procedimento di omologazione per sottoporre due questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia (v. in *RIDL*, 1994, II, p. 273; Roccella M., 1995, p. 3 e Capelli F., 1995, p. 23). Detta Corte, con sentenza del 19 ottobre 1995, in causa C-111/94 (in *Racc.*, p. I-3361; in *FI*, 1996, cc. 77-84; in *LG*, 1996, p. 197), dichiarò irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale, in quanto sollevata nell'ambito di un procedimento di giurisdizione volontaria, quale è quello per l'omologazione dello statuto di una società. L'art. 177 del Trattato, che individua le competenze della Corte di Giustizia, stabilisce che essa può pronunciarsi sulle questioni sollevate « dinanzi ad una giurisdizione di uno degli Stati membri ». Essendo però il procedimento di giurisdizione volontaria un procedimento amministrativo e non giurisdizionale, la Corte non è quindi competente. Nella sentenza, la Corte stessa suggerì l'impugnazione del rifiuto dell'omologazione, affermando che, in caso di rinvio alla Corte da parte del giudice di Appello, la domanda in questo caso sarebbe stata ricevibile. (Alcuni autori hanno sottolineato che anche il reclamo di un procedimento di giurisdizione volontaria, non ha natura giurisdizionale, ma sempre natura amministrativa e quindi a rigore la Corte non dovrebbe essere competente. Cfr. Lassandari, 1996, p. 207 e Meliaddò, 1996, c. 79. Sempre a proposito della giurisdizione volontaria, esiste un precedente nel caso c.d. *Haaga*, sentenza del 12 novembre 1974, in causa C-32/74, in *Racc.* 1974, p. 1201. In questo caso, come nel *Job Centre*, si trattava dell'omologazione dell'atto costitutivo di una società, che la normativa nazionale attribuiva agli organi giurisdizionali secondo le norme della giurisdizione volontaria. L'unica differenza fra i due casi consisteva nel fatto che la pronuncia del caso *Haaga* non era impugnabile, mentre lo era quella del *Job Centre*. Sembra che proprio questo elemento abbia spinto la Corte a ritenere ricevibile la domanda pregiudiziale sollevata nel caso *Haaga*. Cfr. Lassandari, 1996, pp. 207-208).

In seguito a tale sentenza il Tribunale, con decreto del 18 dicembre 1995, ha respinto la domanda di omologazione dell'atto costitutivo della *Job Centre*, la quale ha proposto successivamente reclamo alla Corte di Appello di Milano, chiedendo l'annullamento del decreto del Tribunale e l'omologazione dell'atto costitutivo. La Corte d'Appello, ritenendo che il reclamo sollevasse questioni di interpretazione di diritto comunitario, ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte di Giustizia tre questioni pregiudiziali (v. Rucci C., 1996, p. 278). Il giudice nazionale si è chiesto: 1) se le norme nazionali italiane di cui agli artt. 11, primo comma, della legge 29 aprile 1949, n. 264 e 1, primo comma della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, relativi al divieto di attività di mediazione e interposizione tra domanda e offerta di lavoro subordinato da parte di soggetti diversi dagli uffici di collocamento, possano ritenersi rientranti nell'esercizio dei pubblici poteri ai sensi del combinato disposto degli artt. 66 e 55 del Trattato Cee; 2) se dette norme siano in contrasto con i principi di diritto comunitario posti dagli artt. 48, 49, 59, 60, 62, 86 e 90 del menzionato Trattato concernenti il diritto al lavoro, la libertà di iniziativa economica, la libertà di circolazione dei lavoratori e delle persone, la libertà di domanda e offerta delle prestazioni di lavoro e di servizi, la libera e corretta concorrenza tra operatori economici, il divieto di abuso di posizione dominante e 3) se, nel caso in cui la legislazione italiana in materia di mediazione e interposizione del lavoro violi i principi di diritto comunitario sopra enunciati, le autorità giudiziarie e amministrative italiane siano tenute a dare diretta applicazione a tali principi, consentendo che enti e imprese pubblici e privati esercitino le attività di mediazione fra domanda e offerta di lavoro e di fornitura di lavoro interinale.

Per quanto riguarda l'art. 48, in materia di libera circolazione dei lavoratori, la Corte ha ritenuto irrilevante la sua applicazione in questo caso, in quanto la causa riguardava una società e non un gruppo di lavoratori. La Corte, però, avrebbe potuto giustificare l'irrilevanza dell'applicazione dell'art. 48, sottolineando che il sistema italiano di collocamento non costituiva degli ostacoli diversi e ulteriori per i lavoratori migranti, rispetto a quelli che trovavano gli stessi lavoratori italiani (cfr. Roccella, 1995, p. 7; Lassandari, 1996, p. 209; Ricci, 1998, p. 149).

Il punto principale della sentenza riguarda la compatibilità del monopolio pubblico del collocamento con gli artt. 86 e 90 del Trattato, relativi al divieto di abuso di posizione dominante. Dal momento che tali articoli sono applicabili solo alle imprese, la Corte ha

dovuto innanzitutto decidere se il collocamento poteva essere considerato un'impresa secondo il diritto comunitario. Mentre la società *Job Center* richiamava la sentenza del 23 aprile 1991 in causa C-41/90, Höfner e Elser (meglio nota come *Macrotron* e relativa al monopolio del collocamento in Germania) (in *Racc.*, 1991, p. I-1979; in *FI*, Rep. 1993, voce *Unione Europea*, nn. 425, 426), nella quale la Corte di Giustizia qualificava l'attività di collocamento come attività economica e quindi il collocamento come un'impresa; il Governo italiano richiamava a sua volta la sentenza del 17 febbraio 1993, nelle cause riunite C-59/1991 e C-160/91, Pource e Pistre (in *Racc.*, 1993, p. I-637; in *FI*, 1994, c. 113), sostenendo che un servizio quale la mediazione e l'interposizione nei rapporti di lavoro non può essere considerato attività economica e quindi impresa, se svolto in regime di monopolio da un ente pubblico, il quale agisce in base a finalità sociali e senza fini di lucro (sulla definizione di impresa nel diritto comunitario, cfr. Di Via, 1994, c. 297; Scudiero, 1994, c. 113; Roccella, 1995, pp. 14-17; Capelli, 1995, p. 26; Lassandari, 1996, p. 210).

La Corte ha riaffermato ciò che fu già stabilito nel caso *Macrotron* (« la qualifica di impresa si applica a qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento »), ha cioè ritenuto l'attività di collocamento un'attività economica e quindi il collocamento un'impresa, con la conseguente soggezione alle regole della concorrenza.

La Corte ha, comunque, più volte affermato che l'attribuzione di diritti esclusivi o speciali, da parte di uno Stato membro ad un'impresa, e la creazione di monopoli legali o posizioni dominanti, non contravvengono al Trattato a meno che l'impresa non sia indotta, attraverso il semplice esercizio del diritto, ad abusare della posizione dominante.

Il Governo italiano ha tentato di far valere l'inapplicabilità dell'art. 86, ai sensi dell'art. 90 n. 2, in quanto l'applicazione dell'art. 86 avrebbe pregiudicato lo svolgimento dell'attività del collocamento. La Corte ha ritenuto che questa eccezione non potesse essere fatta valere, dato che non è tanto l'applicazione dell'art. 86 che pregiudica lo svolgimento dell'attività del collocamento, quanto piuttosto il contrario, visto che la mancanza dell'applicazione delle regole in materia di concorrenza hanno determinato una situazione di incapacità di perseguire i propri fini (cfr. Ricci, 1998, p. 153).

Il divieto, posto da uno Stato membro, di svolgere attività di mediazione ed interposizione di domanda e offerta di lavoro da parte di soggetti non pubblici viola, secondo la Corte, l'art. 90, n. 1 del Trattato e induce gli uffici pubblici di collocamento a contravvenire alle disposizioni dell'art. 86 e quindi abusare della posizione dominante quando essi « non sono palesemente in grado di soddisfare, per tutti i tipi di attività, la domanda di lavoro esistente nel mercato del lavoro », se mantengono in vigore disposizioni che impediscono l'attività di mediazione e interposizione a imprese private e se le attività possono estendersi a cittadini o territori di altri Stati membri.

Questa decisione della Corte ha quindi costretto il Governo italiano ad adeguarsi, emanando un decreto legislativo del 23 dicembre 1997, n. 469 che in effetti elimina il monopolio del collocamento da parte degli uffici pubblici. (Per approfondimenti sul caso v. Ichino P., in *RIDL*, 1998, II, p. 22 e Ricci G., *q. Riv.*, 1998, n. 2, p. 145).

Sentenza del 17 giugno 1998, in causa C-243/95, Kathleen Hill e Ann Stapleton c. The Revenue Commissioners e Department of Finance.

**Parità di trattamento tra uomini e donne - Dipendenti pubblici - Regime dell'impiego a tempo frazionato - Avanzamento determinato in base al criterio del tempo effettivamente lavorato - Discriminazione indiretta.**

Dispositivo: « L'art. 119 del Trattato Cee nonché la direttiva del Consiglio 10 febbraio 1975, 75/117/Cee, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa in forza della quale, qualora una percentuale molto più elevata di lavoratori di sesso femminile che di lavoratori di sesso maschile svolga il proprio lavoro a tempo frazionato, ai lavoratori a tempo frazionato i quali vadano ad occupare un posto a tempo pieno viene attribuito uno scatto della tabella retributiva per il personale impiegato a tempo pieno inferiore a quello della tabella retributiva per il personale impiegato a tempo frazionato, della quale questi lavoratori fruivano in precedenza, a seguito dell'applicazione, da parte del datore di lavoro, del criterio dell'anzianità di servizio calcolata con riferimento al periodo di tempo effettivamente lavorato in un determinato impiego, a meno che tale normativa non sia giustificata da criteri obiettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione basata sul sesso ».

**Giurisprudenza  
comunitaria in materia  
di politica sociale**  
Silvia Spattini

La Corte di Giustizia si è trovata a dover rispondere a tre questioni pregiudiziali, relative all'interpretazione della Direttiva 75/117/Cee, riguardante il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in merito all'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e femminile.

La controversia fra le signore Hill e Stapleton e il *Revenue Commissioners* e il *Department of Finance* riguarda l'inquadramento delle signore in uno scatto della tabella retributiva per il personale a tempo pieno inferiore a quello della tabella per il personale a tempo frazionato, nel quale erano precedentemente inquadrate.

La circolare che ha introdotto in Irlanda il tempo frazionato (*job sharing*), consentiva al personale a tempo pieno di optare per il tempo frazionato, conservando il diritto di tornare al tempo pieno, diritto esercitato dalle ricorrenti.

Sia ai lavoratori a tempo pieno, sia a quelli a tempo frazionato veniva applicato un analogo trattamento, in base al quale ogni anno di lavoro determinava l'aumento di uno scatto nella tabella retributiva. Al personale a tempo frazionato, però, veniva applicata una tabella retributiva, nella quale ciascuno scatto corrispondeva al 50 per cento dello scatto nella tabella retributiva del tempo pieno.

Questo modo di procedere, unito al criterio di calcolo dell'anzianità di servizio, basata sul tempo effettivamente lavorato (per cui un anno a tempo frazionato corrispondeva a sei mesi a tempo pieno), comportava che, al momento del passaggio o di ritorno al tempo pieno, si procedesse ad un reinquadramento nella tabella del tempo pieno, in base al tempo effettivamente lavorato. Questo determinava, come nel caso delle ricorrenti, un inquadramento nella tabella per il personale a tempo pieno ad un livello inferiore rispetto a quello nella tabella per il tempo frazionato e di conseguenza una retribuzione proporzionalmente inferiore.

La *Labour Court* ha quindi sottoposto alla Corte di Giustizia tre questioni pregiudiziali relative all'esistenza di una discriminazione indiretta nel caso in questione e di una violazione del principio di parità di retribuzione, nonché alla necessità di giustificazioni del datore di lavoro per ricorrere al criterio dell'anzianità di servizio, definita come tempo effettivamente lavorato.

Appurato che il trattamento sfavorevole per le ricorrenti non costituisce una discriminazione diretta basata sul sesso, occorre quindi verificare se si possa trattare di discriminazione indiretta.

In base alla giurisprudenza costante della Corte (v. sentenza 24 febbraio 1994, C-343/92, in *Racc.* p. I-571, punto 33 e 14 dicembre 1995, C-444/93, in *Racc.* p. I-4741, punto 24), l'art. 4, n. 1, della direttiva 75/117 osta all'applicazione di norme nazionali, che, benché formulate in modo neutro, comportano uno svantaggio per un numero maggiore di donne che di uomini, a meno che non sia giustificato da fattori obiettivi.

Nel caso in esame, ben il 99,2 per cento dei lavoratori inquadrati nella categoria delle ricorrenti e che svolgono il loro lavoro a tempo frazionato sono donne e quindi una disposizione nazionale che svantaggi in particolare la categoria dei lavoratori a tempo frazionato comporta una discriminazione basata sul sesso.

Per verificare se questa esista, occorre prima verificare se esiste uno svantaggio per i lavoratori a tempo frazionato. La *Labour Court* stessa ha riconosciuto che un lavoratore a tempo frazionato può acquistare le stesse capacità ed esperienza di un lavoratore a tempo pieno, quindi il criterio per l'avanzamento nella tabella retributiva, basato soltanto sulle ore effettivamente lavorate, non tiene conto di questo e introduce « una disparità di retribuzione in seno alla categoria dei lavoratori a tempo pieno » (v. punto 33) fra coloro che hanno sempre svolto il loro lavoro a tempo pieno e quelli che per un periodo lo hanno svolto a tempo frazionato. Dal momento in cui la maggior parte di lavoratori a tempo pieno che hanno svolto per un periodo il loro lavoro a tempo frazionato sono donne, allora si configura una discriminazione indiretta basata sul sesso.

La discriminazione non esisterebbe se la disparità di trattamento fra le due categorie fosse giustificata da fattori estranei al sesso (v. sentenza 13 maggio 1986, C-170/84, in *Racc.*, p. 1607, punto 29; 13 luglio 1989, C-171/88, in *Racc.*, p. 2743, punto 12 e 6 febbraio 1996, C-457/93, in *Racc.*, p. I-243, punto 31). Spetta comunque al datore di lavoro dimostrare l'esistenza di motivi obiettivi e estranei a qualsiasi discriminazione sessuale, che giustificano la diversità di trattamento.

Questa sentenza non si discosta dalla linea della Corte, che già con la sentenza *Nimz* (v.

sentenza 7 febbraio 1991, C-184/89, in *Racc.*, p. I-297) aveva affermato l'esistenza di una discriminazione indiretta nel caso in cui venisse computata solo metà dell'anzianità di servizio per i lavoratori che lavoravano per un totale di ore dalla metà ai tre quarti dell'orario normale, quando la maggior parte erano donne.

L'aspetto innovativo di questa sentenza per la realtà italiana è il fatto che si tratti di contratti a tempo frazionato o *job sharing*, di recente legittimato anche nel nostro Paese attraverso la Circolare n. 43/1998 (per un commento sulla circolare v. Tiraboschi, p. 1405) e che, come nel caso italiano, anche a livello europeo questa fattispecie venga distinta dal part time (su questa sentenza v. anche Gottardi, p. 10 e Pelaggi pp. 97-98).

Sentenza del 30 giugno 1998, in causa C-394/96, Mary Brown c. Rentokil Ltd.

**Parità di trattamento tra uomini e donne - Licenziamento di una gestante - Assenze dovute ad una malattia che trova origine nella gravidanza.**

Dispositivo: « *Gli artt. 2, n. 1, e 5, n. 1, della direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/Cee, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, ostano al licenziamento di una lavoratrice in un momento qualsiasi nel corso della sua gravidanza a seguito di assenze dovute ad un'incapacità lavorativa provocata da una malattia che trova la sua origine in tale gravidanza.*

*Al riguardo, la circostanza che la lavoratrice sia stata licenziata nel corso della gravidanza in base ad una clausola contrattuale che consente al datore di lavoro di licenziare i lavoratori, indipendentemente dal loro sesso, dopo un determinato numero di settimane di assenza ininterrotta, è irrilevante ».*

La sentenza in epigrafe risolve le questioni pregiudiziali sollevate dalla *House of Lords* in merito all'interpretazione degli artt. 2, n. 1 e 5 n. 1 della direttiva 76/207/Cee, relativa al principio di parità di trattamento fra gli uomini e le donne.

Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra la signora Brown e la Rentokil a seguito del licenziamento della ricorrente durante il periodo di gravidanza.

Occorre fare qui una premessa: la Rentokil aveva inserito nei contratti di lavoro dei dipendenti una clausola che prevedeva il licenziamento del lavoratore, indipendentemente dal sesso, in caso di malattia protrattasi per più di 26 settimane.

La ricorrente, a seguito di difficoltà connesse alla sua gravidanza, aveva presentato certificati della durata di quattro settimane, per poi sospendere la sua attività come previsto dalla legge in caso di gravidanza. Il datore di lavoro aveva informato la dipendente dello scadere delle 26 settimane e dopo quel termine, non avendo la ricorrente ripreso il suo lavoro, la licenziò.

Giunta in ultima istanza la controversia alla *House of Lords*, questa ricorreva alla Corte, sottoponendole le seguenti questioni pregiudiziali: « 1) a) Se il licenziamento di una lavoratrice in stato interessante, in qualsiasi momento durante il periodo di gravidanza, a seguito di assenza dovuta a malattia derivante dalla gravidanza medesima si ponga in contrasto con gli artt. 2, n. 1, e 5, n. 1, della direttiva 76/207 (« la direttiva sulla parità di trattamento »); b) se, ai fini della soluzione alla questione 1, sub a), rilevi la circostanza che la lavoratrice sia stata licenziata sulla base di una clausola contrattuale che consenta al datore di lavoro di procedere al licenziamento dei dipendenti, indipendentemente dal loro sesso, in caso di assenza continuata al di là di un determinato numero di settimane; 2) a) Se sia contrario agli artt. 2, n. 1, e 5, n. 1, della direttiva sulla parità di trattamento procedere, a seguito di assenza dovuta a malattia derivante dalla gravidanza, al licenziamento di una lavoratrice che, non avendo prestato attività lavorativa per la durata minima stabilita dalla normativa nazionale, non abbia maturato il diritto di assentarsi dal lavoro per gravidanza o maternità per il periodo previsto dalla normativa nazionale, qualora il licenziamento intervenga in tale periodo; b) se, ai fini della soluzione alla questione 2, sub a), rilevi la circostanza che la lavoratrice sia stata licenziata sulla base di una clausola contrattuale che consenta al datore di lavoro di procedere al licenziamento dei dipendenti, indipendentemente dal loro sesso, in caso di assenza continuata al di là di un determinato numero di settimane ».

La Corte si è sempre espressa nel senso di ritenere una discriminazione basata sul sesso il licenziamento di una lavoratrice a motivo della gravidanza e quindi di considerarlo illegittimo, in quanto un licenziamento del genere può riguardare solo le donne (v. sentenza 8

**Giurisprudenza  
comunitaria in materia  
di politica sociale**  
Silvia Spattini

novembre 1990, C-177/88, in *Racc.*, p. I-3941, punto 12; sentenza 8 novembre 1990, C-179/88, in *Racc.*, p. I-3979, punto 13; 5 maggio 1994, C-421/92, in *Racc.*, p. I-1657, punto 15, e 14 luglio 1994, C-32/93, in *Racc.*, p. I-3567, punto 19).

In ogni caso la Corte, nella sentenza *Webb* (v. sentenza 14 luglio 1994, C-32/93, in *Racc.*, p. I-3567), aveva riconosciuto agli Stati membri il diritto di proteggere la donna nel periodo della gravidanza e della maternità, riconoscendo la legittimità della tutela di una condizione biologica particolare e della relazione fra la donna e il bambino. Nella stessa sentenza la Corte, inoltre, aveva precisato che lo stato di gravidanza non è in nessun modo assimilabile ad uno stato patologico e che quindi le complicazioni derivanti da questa non sono da considerare come malattia, ma attengono alla specificità di tale stato.

In base a queste considerazioni, la Corte ha risolto la questione nel senso che gli artt. 2, n. 1 e 5, n. 1 della direttiva ostano al licenziamento della lavoratrice in qualsiasi momento della sua gravidanza, anche a seguito di assenze dovute a complicazioni della gravidanza stessa. La Corte ha ammesso inoltre direttamente la contraddizione con la sentenza *Larsson* (v. sentenza 29 maggio 1997, C-400/95, in *Racc.*, p. I-2757, punto 23 e in *MGL*, 1997, p. 591), affermando che, a differenza di questa, quando la lavoratrice si assenta per malattia derivante dalla gravidanza o dal parto, il periodo dall'inizio della gravidanza alla fine del congedo di maternità non va computato nel periodo che giustifica il licenziamento. Dopo la fine del congedo di maternità, però, i periodi di assenza, anche se dovuti a malattia derivante dalla gravidanza o dal parto, devono essere considerati come assenze normali per malattia, a condizione che vengano trattate come le assenze della stessa durata di un lavoratore di sesso maschile (v. sentenza *Hertz* 5 maggio 1994, C-421/92, in *Racc.*, p. I-1657, punti 16 e 17).

Sentenza del 30 aprile 1998, in causa C-136/95, *Caisse Nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) c. Evelyne Thibault*.

**Parità di trattamento fra uomini e donne - Direttiva 76/207/Cee - Congedo di maternità - Diritto alle note di qualifica.**

Dispositivo: « *Gli artt. 2, n. 3, e 5, n. 1, della direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/Cee, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, ostano ad una normativa nazionale che priva una donna del diritto di ricevere le sue note di qualifica e, di conseguenza, di ottenere una promozione per il fatto che si è assentata dal posto di lavoro per un congedo di maternità* ».

La sentenza riguarda una questione pregiudiziale, sollevata dalla Corte di Cassazione francese sull'interpretazione della direttiva 76/207/Cee, relativa al principio di parità di trattamento fra gli uomini e le donne, nell'ambito di una controversia tra la *Caisse Nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)* e la signora Thibault, nata a seguito del rifiuto della Cassa di rilasciare alla ricorrente le note di qualifica per l'anno 1983.

Occorre premettere che il contratto collettivo prevedeva una serie di scatti retributivi, alcuni semplicemente legati all'anzianità di servizio, altri legati alle valutazioni dei superiori. La controversia verteva sulla redazione di una nota di qualifica, che costituiva la premessa per un eventuale scatto non automatico, basato appunto sulle valutazioni dei superiori. A tale proposito il contratto collettivo disponeva che « per ogni dipendente che sia stato presente almeno sei mesi nel corso dell'anno deve essere redatta una nota di qualifica a cura dei suoi superiori ».

La Cassa si rifiutava di redigere le note di qualifica, in quanto sosteneva che la ricorrente non fosse in possesso del requisito stabilito dal contratto, cioè i sei mesi di presenza, a causa dell'assenza per il congedo di maternità e altri periodi di malattia precedenti il congedo.

Mentre la ricorrente sosteneva che la mancata compilazione delle note di qualifica costituisse un provvedimento discriminatorio che le impediva una possibile promozione, la Cassa riteneva invece di agire in base ai criteri stabiliti dal contratto indipendentemente dal sesso del lavoratore.

La Corte di Cassazione francese decideva quindi di sottoporre alla Corte di Giustizia la seguente questione pregiudiziale: « Se gli artt. 1, n. 1, 2, n. 1, 5, n. 1 e, eventualmente, 2, n. 4, della direttiva 9 febbraio 1976, 76/207/Cee, debbano essere interpretati nel senso che vietano che una donna sia privata del diritto di ricevere le sue note di qualifica, e, di conseguenza, di ottenere una promozione, per il fatto di essere stata assente per congedo di maternità ».

Per giurisprudenza costante della Corte è sempre stato sottolineato come l'art. 2, n. 3 della direttiva riservi agli Stati membri il diritto di mantenere in vigore o di istituire norme destinate a proteggere la condizione biologica della donna durante e dopo la gravidanza e la particolare relazione fra la donna e il bambino durante la gravidanza e dopo il parto (v. sentenza 12 luglio 1984, C-184/83, in *Racc.*, p. 3047, punto 25; 5 maggio 1994, C-421/92, in *Racc.*, p. I-1657, punto 21, e 14 luglio 1994, C-32/93, in *Racc.*, p. I-3567, punto 20). In base a queste considerazioni, l'esercizio dei diritti conferiti alle donne non può determinare dei trattamenti sfavorevoli, causati proprio dall'esercizio dei diritti stessi.

Tutto questo comporta che la lavoratrice, durante il periodo del congedo di maternità, non deve essere privata dei benefici delle condizioni lavorative previste dal contratto, quindi deve poter ricevere le note di qualifica, che riceverebbe se non fosse in gravidanza, potendo così eventualmente ottenere una promozione. Se questo non accade, cioè se viene appunto privata delle note di qualifica e di una possibile promozione, a causa delle assenze legate alla gravidanza e al congedo di maternità, allora subisce una discriminazione direttamente basata sul sesso.

In ultima istanza quindi la Corte ha risolto la questione, dichiarando illegittima la privazione delle note di qualifica e di una possibile promozione, come conseguenza di assenze dovute al congedo di maternità.

---

### 3. Parità di trattamento tra uomini e donne

---

Sentenza del 4 dicembre 1997, in causa C-207/96, *Pres. Wathelet - Rel. Edward - Avv. gen. Lenz - Commissione delle Comunità europee c. Repubblica Italiana*.

#### **Pregiudiziale - Inadempimento di uno Stato - Parità di trattamento tra uomini e donne - Divieto di lavoro notturno.**

Dispositivo: « *La repubblica italiana, avendo mantenuto in vigore nel proprio ordinamento giuridico disposizioni che stabiliscono il divieto di lavoro notturno per le donne in violazione dell'art. 5, della Direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, n. 76/207/Cee, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto comunitario* ».

La sentenza riguarda un ricorso, presentato dalla Commissione delle Comunità Europee alla Corte di Giustizia il 19 giugno 1996, ai sensi dell'art. 169 del Trattato Cee, al fine di far dichiarare la Repubblica italiana inadempiente, non avendo provveduto ad emanare, entro il termine stabilito del 14 febbraio 1980, i regolamenti e le norme necessarie per recepire la Direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, n. 76/207/Cee, inerente al principio della parità di trattamento fra uomini e donne in merito all'accesso al mondo del lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e alle condizioni di lavoro, in quanto sussistono ancora nell'ordinamento italiano disposizioni che vietano il lavoro notturno delle donne, in violazione all'art. 5 della Direttiva su menzionata. L'articolo 5 stabilisce infatti che devono essere garantite le medesime condizioni di lavoro agli uomini e alle donne, in modo da assicurare parità di trattamento, senza per questo pregiudicare le disposizioni relative alla protezione della donna, con particolare riferimento alla gravidanza ed alla maternità (artt. 2, 3 Direttiva 76/207/Cee).

La normativa italiana dispone, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 9 dicembre 1977 n. 903, relativa alla parità di trattamento fra uomini e donne, il divieto di lavoro notturno (dalle ore 24 alle ore 6) per le donne, ad eccezione di chi svolge mansioni direttive e delle addette ai servizi sanitari aziendali, concedendo la possibilità alla contrattazione collettiva di derogare a queste disposizioni, salvo in caso di gravidanza e puerperio. Il divieto di lavoro notturno per le donne, introdotto dalla L. n. 653/1934 abrogata nel 1967, trovava anche riscontro nella L. n. 1605/1952, con la quale era stata ratificata la convenzione OIL del 9 luglio 1948, n. 89, riguardante il lavoro notturno delle donne nell'industria. I principi ratificati da questa legge furono poi dichiarati costituzionalmente illegittimi, in quanto erano venute meno « quelle ragioni e condizioni che prima potevano giustificare una differenza di trattamento della donna rispetto all'uomo » (v. C. Cost. 24 luglio 1986 n. 210, in *RGL*, 1987, II, p. 27). La Corte Costituzionale però mutò in parte atteggiamento quando dichiarò legittimo l'art. n. 5 della L. n. 903/1977 in questione (v. C. Cost. 6 luglio 1987 n. 246, in *FI*, 1987, c. 2605; ord. n. 378, 6 luglio 1989, in *GCost.*, 1989, I, p. 1724; ord. n. 57, 6 luglio 1991,

Giurisprudenza  
comunitaria in materia  
di politica sociale  
Silvia Spattini

in *GCost.*, 1991, I, p. 423. Sulla legittimità costituzionale delle norme v. Del Meo M., 1998, p. 298 e Salsi E., 1997, pag. 151).

Questa sentenza riproduce in parte la sentenza che vedeva contrapposte sullo stesso argomento la Commissione e la Repubblica francese (v. sentenza del 13 marzo 1997, C-197/96, *Commissione Cee c. Repubblica francese*, in *Racc.*, p. I-1489; in *DPL*, 1997, n. 9, p. 733; in *q. Riv.*, 1997, n. 3, p. 149). Già all'indomani della sentenza riguardante la Repubblica francese, alcuni autori si sono interrogati sulla rilevanza della pronuncia per l'ordinamento italiano (v. in particolare Carinci M.T., 1997, p. 736 e Salsi E., 1997, p. 151). Le affinità dei due casi erano evidenti: dal divieto del lavoro notturno per le donne, alla deroga prevista dal legislatore, dalla possibilità della contrattazione collettiva di ulteriori deroghe al divieto, alla denuncia della Convenzione OIL n. 98/1948. In entrambi i casi era evidente la divergenza delle normative nazionali con il principio di pari trattamento stabilito dalla direttiva. I commentatori non esitavano a ritenere che la Corte sarebbe giunta ad una uguale decisione anche per l'Italia. Così infatti è stato.

Il Governo italiano ha tentato di difendersi adducendo che il divieto contestato è stato introdotto a tutela della posizione della donna, sia sul posto di lavoro che in relazione agli obblighi familiari e che non si è inteso quindi porre su un piano di disparità lavoratori e lavoratrici, vietando il lavoro notturno delle donne (v. Del Deo M., 1998, pag. 298. A sostegno del mantenimento del divieto, v. Roccella M., 1997, pp. 40-44).

La Corte ha richiamato (come già nella sentenza relativa al caso francese) la sentenza *Stoeckel* (sentenza del 25 luglio 1991, C-345/89, *Tribunale de police d'Illkirch c. Stoeckel*, in *Racc.*, p. I-4047; in *FI*, 1993, cc. 310-324; in *RIDL*, 1991, II, p. 707), nella quale aveva già affermato che l'art. 5 della direttiva n. 76/207 « è sufficientemente preciso per porre a carico degli Stati membri l'obbligo di non stabilire come principio legislativo il divieto del lavoro notturno delle donne, anche se quest'obbligo comporta deroghe, mentre non vige alcun divieto del lavoro notturno per gli uomini ». A questo si aggiunge l'affermazione che la direttiva è « adeguatamente precisa e incondizionata per essere fatta valere dai singoli dinanzi ai giudici nazionali, onde ottenere la disapplicazione di qualsiasi disposizione nazionale non conforme al suddetto art. 5, n. 1 » (sentenza *Stoeckel*, cit., punto 12 e sentenza del 26 febbraio 1986, causa C-152/84, *Marshall c. Southampton A.H.A.*, in *Racc.*, 1986, p. 723, punto 55; in *RIDL*, 1988, II, p. 60).

In riferimento alla disapplicazione, bisogna però ricordare che con la sentenza *Levy* (sentenza del 2 agosto 1993, C-158/91, in *Racc.*, p. I-4287; in *FI*, 1993, c. 310; in *DL*, 1993, II, p. 449) la Corte ha stabilito che il giudice nazionale deve garantire la piena osservanza dell'art. 5 della direttiva, disapplicando ogni disposizione contraria, « a meno che l'applicazione di tale norma sia necessaria ad assicurare l'esecuzione ... di obblighi derivanti da una convenzione conclusa precedentemente all'entrata in vigore del Trattato Cee con gli Stati terzi ». Nel caso italiano, come in quello francese, le norme in questione mantenevano il divieto di lavoro notturno per le donne, stabilito dalla Convenzione OIL n. 89/1948 (in particolare su questa Convenzione e in generale sul sistema OIL, v. Arbia S., 1993, cc. 316-324. Sulla Convenzione n. 89/1948 v. anche Salsi E., 1997), che ovviamente era anteriore all'entrata in vigore del Trattato Cee. In entrambi i casi però, gli Stati avevano provveduto a denunciare la Convenzione all'indomani della sentenza *Stoeckel* e per questa ragione, mentre da un lato non erano più vincolati a questa, dall'altro nascevano nuovi obblighi, compreso quello derivante dall'art. 5 della direttiva.

La Repubblica italiana ha affermato, a sua difesa, che in ogni caso i singoli possono far valere direttamente l'art. 5 della direttiva e chiedere la disapplicazione della normativa contraria, tanto è vero che la Cassazione ha accolto il principio dell'efficacia diretta delle direttive comunitarie, rimaste inattuato dopo la scadenza del termine, con la conseguente disapplicazione delle norme contrastanti, sia per quanto riguarda l'efficacia verticale nei confronti dello Stato, che in quella orizzontale relativa ai rapporti fra privati (v. Cass. 3 febbraio 1995, n. 1271, in *RGL*, II, pp. 275-282; in *DL*, 1995, II, p. 8 e ss.; in *MGL*, 1995, p. 196 e ss.; in *NGCC*, 1995, I, p. 837 e ss.; in *GI*, 1996, I, p. 101 e ss.; in *GC*, I, p. 185 e ss., con relativi commenti. V. anche Carinci M.T., 1997, p. 736). La Corte di Giustizia ritiene però che l'incompatibilità di una normativa nazionale con le disposizioni comunitarie, anche se direttamente applicabili, può esse definitivamente eliminata solo attraverso una disposizione interna dello stesso valore giuridico di quella da modificare. Quanto affermato dalla Corte mette in evidenza che l'obiettivo di questa non è tanto un'uniformità sostanziale dell'applicazione della disciplina comunitaria (che sarebbe garantita dalla disapplicazione delle

norme nazionali contrastanti), ma una uniformità formale, che può essere garantita solo dall'abrogazione delle norme incompatibili (v. Carinci M.T., 1997, p. 737).

Il mantenimento in vigore della legge italiana discordante provoca una situazione giuridica di incertezza per gli interessati (su questo punto v. Del Deo M., 1998, p. 299), per questo la Repubblica italiana è tenuta quindi ad adeguarsi alla Direttiva 76/207/Cee, rimuovendo il disposto dell'art. 5 della legge n. 903/1977. (Su questa sentenza v. anche Brivio E., in Sole 24 ore, 5 dicembre 1997).

Giurisprudenza  
comunitaria in materia  
di politica sociale  
Silvia Spattini

Sentenza del 11 novembre 1997, in causa C-409/95, Helmut Marschall c. Land Renania settentrionale-Vestfalia.

**Parità di trattamento tra uomini e donne - Parità di qualificazioni tra candidati di sesso diverso - Precedenza accordata ai candidati di sesso femminile - Clausola di riserva.**

Dispositivo: « L'art. 2, nn. 1 e 4, della direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/Cee, relativa all'attuazione della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, non osta ad una norma nazionale che in caso di pari qualificazioni di candidati di sesso diverso quanto ad idoneità, competenza e prestazioni professionali, obblighi a dare la precedenza nella promozione ai candidati di sesso femminile nei settori di attività pubblici in cui, al livello del posto considerato, le donne sono meno numerose degli uomini, a meno che non prevalgano motivi inerenti alla persona di un candidato di sesso maschile, a condizione che: 1) la detta norma garantisca, in ciascun caso individuale, ai candidati di sesso maschile aventi una qualificazione pari a quella dei candidati di sesso femminile un esame obiettivo delle candidature che prenda in considerazione tutti i criteri relativi alla persona dei candidati e non tenga conto della precedenza accordata ai candidati di sesso femminile quando uno o più di tali criteri facciano propendere per il candidato di sesso maschile, e 2) tali criteri non siano discriminatori nei confronti dei candidati di sesso femminile ».

In questo caso la Corte è stata chiamata a pronunciarsi, dal tribunale amministrativo di Gelsenkirchen (Germania), su una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 2, nn. 1 e 4 della direttiva n. 76/207/Cee, relativa all'attuazione della parità di trattamento fra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro.

La questione è stata sollevata nell'ambito della controversia fra il signor Marschall e il Land Renania settentrionale-Vestfalia, avente per oggetto la candidatura del signor Marschall ad un posto di grado superiore di insegnante, da assegnare mediante promozione, presso il centro scolastico di Schwerte. Il signor Marschall aveva presentato ricorso contro la decisione di assegnare il posto ad una collega, motivata con il fatto che la candidata prescelta doveva necessariamente essere promossa ai sensi dell'art. 25, n. 2 dello statuto dei funzionari pubblici (norma controversa), dato che i candidati avevano pari qualificazioni e che, al momento della pubblicazione dell'avviso di posto vacante, il numero di donne inquadrate nel grado superiore era inferiore a quello degli uomini.

La norma controversa dispone, infatti, che: « Qualora, nell'ambito di competenza dell'autorità che ha il potere di decidere la promozione, al livello del posto considerato della carriera vi siano meno donne che uomini, le donne debbono avere la precedenza nella promozione, a parità di idoneità, di competenza e di prestazioni professionali, a meno che non prevalgano motivi inerenti alla persona di un candidato di sesso maschile ». A tale proposito il giudice nazionale si è chiesto se questa norma possa costituire una discriminazione ai sensi dell'art. 2, n. 1 della direttiva, dubitando che essa possa rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 2, n. 4, diretto a promuovere la parità di opportunità fra uomini e donne, in particolare cercando di rimuovere le disparità che di fatto esistono.

Il Land ha sottolineato che la precedenza accordata ai candidati di sesso femminile mira a controbilanciare i criteri tradizionali di promozione, senza sostituirsi a questi, che generalmente tendono a favorire gli uomini, intendendo così migliorare la capacità delle donne di competere sul mercato del lavoro e di effettuare una carriera di parità rispetto agli uomini (v. sentenza *Kalanke* del 17 ottobre 1995, in causa C-450/93, in *Racc.*, 1995, I, p. 3051, punto 19). Esso ha inoltre evidenziato come in ogni caso la norma controversa non garantisce alle donne la precedenza assoluta e incondizionata. È proprio questo fatto che ha determinato una diversa pronuncia della Corte in questa causa, rispetto alla sentenza *Kalanke* (sulla lettura massimalista e minimalista di questa sentenza, v. Calafà, 1998, p. 215. Sulla sentenza

**Giurisprudenza  
comunitaria in materia  
di politica sociale**  
Silvia Spattini

in generale v. Ballestrero, 1996, p. 117 e Roccella M., 1996, p. 83-84. Per quanto riguarda le azioni positive v. Roccella M., 1996, pp. 83-84; Ballestrero, 1996, p. 117 e *Id.*, 1997, p. 103). Nella sentenza *Kalanke* si affermava che la promozione assoluta e incondizionata di candidati di sesso femminile imponeva il risultato della parità di rappresentanza e non di opportunità, eccedendo quindi i limiti della deroga ai sensi dell'art. 2, n. 4 (v. Roccella M., 1996, pp. 83-84). Nella causa in questione invece, la norma controversa presenta una clausola di riserva, che garantisce comunque ai candidati di sesso maschile, aventi pari qualificazione, un esame delle candidature che consideri anche i criteri relativi alla persona del candidato e quindi non tenga conto della precedenza accordata alle donne, se uno o più dei detti criteri faccia prevalere il candidato di sesso maschile, tenuto conto però che tali criteri non devono essere, a loro volta, discriminatori nei confronti delle donne (sui criteri v. Cafalà, 1998, p. 222 e Scarponi, 1998).

Tenuto conto del fatto che, se due candidati di sesso diverso hanno pari qualificazione, non ne consegue che essi abbiano pari opportunità (sul silenzio relativamente al punto 23 della sentenza *Kalanke*, relativo alla parità di rappresentanza, v. Cafalà, 1998, p. 220 e Izzi, 1998), la Corte ha ritenuto allora che una norma nazionale che favorisca le donne, salva la clausola di riserva, possa inserirsi nell'applicazione dell'art. 2, n. 4 della direttiva, che deroga ad un diritto individuale, ma che in nessun caso può garantire alle donne una precedenza assoluta e incondizionata nelle promozioni.

---

#### 4. Libera circolazione dei lavoratori.

---

Sentenza del 20 novembre 1997, in causa David Petrie ed altri c. Università degli Studi di Verona e Camilla Bettoni.

#### **Pregiudiziale - Libera circolazione dei lavoratori - Lettori di lingua straniera - Accesso agli affidamenti e alle supplenze universitarie.**

Dispositivo: « *Gli artt. 5 e 48, n. 2, del Trattato non ostano ad una normativa nazionale che riservi unicamente ai professori di ruolo e ai ricercatori confermati la possibilità di ottenere supplenze nell'insegnamento universitario, escludendo i lettori di lingua straniera, a meno che l'accesso alle supplenze sia consentito ad altre categorie professionali il cui accesso all'insegnamento universitario non avvenga mediante concorsi pubblici e le cui competenze didattiche e scientifiche non siano soggette ad una valutazione analoga a quella prescritta per i ricercatori, mentre i lettori di lingua straniera che fruirebbero, in base al diritto nazionale, dello stesso status e svolgerebbero funzioni equivalenti sarebbero esclusi da tali supplenze* ».

La Corte si è pronunciata, con questa sentenza, su una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione degli artt. 5 e 48 del Trattato Cee e degli artt. 1 e 3 del regolamento del Consiglio del 15 ottobre 1968, n. 1612, riguardante la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, inoltrata del Tribunale amministrativo regionale del Veneto, al quale erano ricorsi i signori Petrie, Hill e Newbold, impiegati come lettori di lingua straniera presso la Facoltà di lingue straniere dell'Università degli studi di Verona.

I ricorrenti erano titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato (1) e percepivano uno stipendio di ammontare analogo ai professori associati a tempo definito. Nell'anno 1995, i lettori presentarono domanda per ottenere una supplenza di « didattica di lingue moderne » per l'anno accademico 1995/96. Ai sensi, però, della legge 19 novembre 1990 n.

---

#### note

(1) L'art. 28, comma 3, D.P.R. n. 382/1980 prevedeva che i contratti dei lettori di lingua straniera avessero durata annuale, che non potessero essere rinnovati oltre il quinto anno ed escludeva la copertura assicurativa. La Corte Costituzionale ha stabilito l'illegittimità del limite del rinnovo, mentre ha dichiarato legittimo il termine annuale del contratto (v. C. Cost., 23 febbraio 1989 n. 55, in *FI*, 1989, I, c. 597). La Corte di Giustizia, con sentenza del 30 maggio 1989, C-33/88 (v. *FI*, 1990, IV, c. 162), ha invece stabilito che la limitazione della durata del rapporto di lavoro fra università e lettori contrastava con l'art. 48, n. 2, del Trattato Cee, in quanto tale limitazione temporale non vigeva per gli altri lavoratori, configurando così una discriminazione indiretta, dal momento che solo il 25 per cento dei lettori erano italiani (v. Foglia, 1990, c. 165). I giudici italiani hanno interpretato la sentenza della Corte di Giustizia nel senso di censurare la limitazione del rinnovo contrattuale, mentre in realtà la Corte intendeva censurare anche il limite della durata annuale del contratto, tanto è vero che essa, con una interpretazione autentica della sentenza sopra citata, ha dichiarato l'incompatibilità dell'art. 28, comma 3, D.P.R. n. 382/1980 con l'art. 48, n. 2 del Trattato, sottolineando che questo « vale altresì rispetto alla regola della durata annuale del contratto » (v. sentenza del 2 agosto 1993, C-259/91, C-331/91, C-332/91, in *FI*, 1994, IV, c. 181 e in *RGL*, 1994, II, p. 147).

341, che regola questo tipo di concorsi, gli incarichi relativi alle supplenze potevano essere assegnati solamente a professori di ruolo ed a ricercatori confermati del medesimo settore scientifico-disciplinare, dando preferenza ai professori di ruolo. In base a queste disposizioni, il Consiglio di Facoltà dell'Università di Verona rifiutò le domande dei signori Petrie, Hill e Newbold ed affidò l'incarico alla signora Camilla Bettoni, professoressa di ruolo proveniente da un'altra università.

I lettori proposero perciò ricorso al T.A.R. del Veneto, adducendo la violazione degli artt. 5 e 48 del Trattato Cee e degli artt. 1 e 3 del regolamento n. 1612/1968. Nell'ambito di questo procedimento, l'Università di Verona si è difesa sottolineando che l'assegnazione di supplenze ai professori di ruolo e ai ricercatori confermati non costituiva alcuna discriminazione basata sulla cittadinanza, in quanto tale restrizione si applicava anche ai cittadini italiani non appartenenti alle dette categorie.

Considerando che, a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 febbraio 1994, n. 174, è possibile anche per i cittadini stranieri essere nominati professori di ruolo o ricercatori universitari in Italia (2) e che i lettori universitari di lingua straniera svolgono funzioni di docenza paragonabili a quella dei professori di ruolo o almeno dei ricercatori, il giudice nazionale ha ritenuto di sospendere il procedimento in corso e di rivolgersi alla Corte di Giustizia, sottoponendole il seguente quesito: « se gli artt. 5 e 48 del Trattato Cee e gli artt. 1 e 3 del regolamento 15 ottobre 1968, n. 1612 vadano interpretati nel senso che essi ostino a che una legislazione di uno Stato membro limiti la possibilità di ottenimento di affidamenti e di supplenze di insegnamenti universitari a determinate categorie, come quelle previste dalla legge italiana, in un contesto normativo e di prassi amministrative come quello italiano, invece di prevedere che hanno titolo a concorrere, per gli affidamenti e per le supplenze di insegnamenti universitari, anche i lettori universitari di lingue straniere che abbiano un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con un'Università italiana ».

La Corte ha rilevato innanzitutto come non sia necessario l'esame degli artt. 1 e 3 del regolamento n. 1612/1968, in quanto questi attuano il principio di non discriminazione di cui all'art. 48 del Trattato senza estenderne la portata.

Per quanto riguarda il resto, il fatto che, prima del 1994, non fosse possibile per i cittadini stranieri accedere ai concorsi per i posti di professore di ruolo o di ricercatore confermato e che questo costituisse un comportamento discriminatorio ai sensi dell'art. 48 del Trattato, non può essere addotto dai lettori come motivazione per ottenere l'ammissione alle supplenze in quanto è ora possibile per loro accedere ai concorsi su menzionati, che consentono di ottenere la qualifica necessaria per accedere poi alle supplenze (questo non esclude però la possibilità, a favore dei ricorrenti, di richiedere al giudice nazionale, secondo le condizioni previste dalla sentenza 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pècheur e Factortame (*Racc.*, pag. I-1029) un risarcimento dei danni subiti a causa dell'imposizione della clausola discriminatoria, che impediva loro di accedere alle supplenze pur essendo la loro attività paragonabile a quella dei ricercatori universitari).

Per valutare se la normativa italiana violi il principio della parità di trattamento, occorre verificare se la situazione dei lettori di lingua straniera sia analoga a quella dei professori associati e dei ricercatori confermati. La Corte ha rilevato che, anche se i lettori svolgono alcune attività di ricerca, in analogia con i ricercatori ed i professori associati, questo non dimostra che le competenze didattiche e scientifiche dei due soggetti si equivalgono. Le competenze dei ricercatori e dei professori associati sono accertate attraverso concorsi pubblici e successive conferme, mentre i lettori sono assunti mediante contratti di diritto privato. Per confrontare su un piano analogo le competenze dei professori associati e dei ricercatori confermati con quelle dei lettori di lingua straniera sarebbe quindi necessario

note

(2) La giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia ritiene che sono da escludere dall'applicazione del principio della libera circolazione delle persone e quindi che sia possibile per gli Stati membri riservare ai propri cittadini quegli impieghi nella pubblica amministrazione, che comportano una partecipazione diretta o indiretta all'esercizio dei pubblici poteri e alla tutela degli interessi generali dello Stato (v. Foglia, 1990, c. 165; sentenza del 17 dicembre 1980, C-149/79, in *FI*, 1983, IV, c. 1; sentenza del 3 luglio 1986, C-66/85, in *Racc.*, 1985, p., 2121; sentenza del 16 giugno 1987, C-225/85, in *FI*, 1988, IV, c. 16). Per questa ragione possono essere esclusi dalla deroga gli impieghi inerenti l'insegnamento, tanto è vero che nella sentenza del 30 maggio 1989 C-33/88 (v. in *FI*, 1990, IV, c. 162) la Corte esplicitamente afferma che « il posto di lettore di lingua straniera nelle università non è un impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato Cee ».

487

**Giurisprudenza  
comunitaria in materia  
di politica sociale**  
Silvia Spattini

istituire, anche per questi ultimi, delle procedure di accertamento identiche a quelle previste per i ricercatori.

In ragione di ciò la Corte ha ritenuto che le posizioni dei lettori e quella dei professori associati e dei ricercatori confermati siano divergenti e quindi non ha ravvisato nessuna violazione dell'art. 48, n. 2 del Trattato. Una violazione potrebbe sussistere solo nel caso in cui la normativa italiana equiparasse i ricercatori universitari confermati ad altre categorie professionali, le cui competenze didattiche e scientifiche non fossero soggette ad una valutazione simile a quella prevista per i ricercatori e ammettesse anche questi soggetti ai concorsi per supplenze.

---

#### 5. Libera prestazione di servizi.

---

Sentenza del 12 febbraio 1998, in causa C-163/96, Silvano Raso e altri.

#### **Libera prestazione dei servizi - Concorrenza - Diritti speciali o esclusivi - Imprese concessionarie di un terminale portuale.**

Dispositivo: « *Gli artt. 86 e 90 del Trattato Cee devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una disposizione nazionale che riservi a una compagnia portuale il diritto di fornire lavoro temporaneo alle altre imprese operanti nel porto in cui essa è stabilita, qualora tale compagnia sia essa stessa autorizzata all'espletamento di operazioni portuali* ».

La sentenza in epigrafe è il risultato del ricorso, con il quale la Pretura di La Spezia ha sottoposto alla Corte di Giustizia tre questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 59, 86, 90 del Trattato Cee, sollevate nell'ambito di un procedimento penale contro il signor Raso e altri rappresentanti legali della La Spezia Container Terminal, impresa concessionaria di un terminale portuale, accusati di utilizzo e illecito collocamento di manodopera in violazione dell'art. 1, n. 1 della legge n. 1369/1960.

La società sopraccitata è concessionaria di un terminale nel porto di La Spezia e avrebbe affidato l'appalto di mere prestazioni di lavoro ad altre società autorizzate all'esercizio di attività portuali, ma che non sono ex compagnie portuali. A tale proposito è necessario precisare che, dopo la sentenza del 10 dicembre 1991, C-179/90, nota come *Merci convenzionali porto di Genova*, (v. in *Racc.*, p. I-5889 e in *FI*, 1992, c. 225), le nuove norme hanno limitato il monopolio delle ex compagnie portuali alla fornitura di lavoro temporaneo.

La pretura ha chiesto quindi alla Corte se il diritto comunitario osta ad una normativa nazionale che consenta solo ad una compagnia portuale l'esercizio dell'attività di fornitura di manodopera temporanea nel porto in cui è stabilita, considerando che questa è anche autorizzata all'esercizio delle operazioni portuali.

Occorre fare, a questo punto, qualche premessa. Innanzitutto all'impresa, alla quale è concesso di esercitare in monopolio la fornitura di manodopera temporanea, è ovviamente attribuito un diritto esclusivo ai sensi dell'art. 90, n. 1 del Trattato (v. *Merci convenzionali porto di Genova*, cit., punto 9). A questo si aggiunge il fatto che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, un'impresa che detiene un diritto esclusivo su una parte sostanziale del mercato comune occupa una posizione dominante ai sensi dell'art. 86 del Trattato (v. sentenza 23 aprile 1991, C-41/90, in *Racc.*, 1991, p. I-1979, punto 28 e in *FI*, Rep. 1993, voce *Unione Europea*, nn. 425, 426; 18 giugno 1991, C-260/89, in *Racc.*, 1991, p. I-2925, punto 31 e *Merci convenzionali porto di Genova*, cit., punto 14).

Per quanto riguarda questo procedimento, la Corte ha osservato che il porto di La Spezia è il primo porto nel Mediterraneo per il traffico di container e considerando la rilevanza sugli scambi internazionali, si può considerare il porto una sostanziale parte del mercato comune. Di conseguenza l'impresa che usufruisce del monopolio legale nel porto, deve essere considerata occupante una posizione dominante. Essa non è di per sé illegittima, quello che è illegittimo è l'abuso della posizione dominante, che può verificarsi anche solo attraverso l'esercizio dei diritti esclusivi (v. sentenza 23 aprile 1991, C-41/90, cit., punto 17; 18 giugno 1991, C-260/89, cit., punto 37; 10 dicembre 1991, C-179/90, cit., punto 17 e 5 ottobre 1994, C-323/93, in *Racc.*, p. I-5077, punto 8).

Dal momento in cui la legge n. 84/1994, approvata a seguito della sentenza *Merci convenzionali porto di Genova*, attribuisce alla ex compagnia portuale il diritto esclusivo di fornire lavoro temporaneo ai concessionari portuali (quindi una posizione dominante) e nello stesso tempo di concorrere con gli stessi per i servizi portuali, si determina un conflitto di interessi,

che porta la società ad abusare della sua posizione dominante, imponendo agli altri concorrenti prezzi molto elevati, contravvenendo così al Trattato.

Date le precedenti considerazioni la Corte ha quindi risolto la questione dichiarando che gli artt. 86 e 90 del Trattato devono essere interpretati nel senso che ostano ad una disposizione nazionale, come la legge n. 84/1994, che riserva ad una compagnia portuale il monopolio della fornitura del lavoro temporaneo alle altre imprese operanti nel porto, quando la compagnia stessa è autorizzata alle operazioni portuali.

**Giurisprudenza  
comunitaria in materia  
di politica sociale**  
Silvia Spattini

## Bibliografia

- Arbia S.** (1993), *Diritto internazionale del sistema OIL e diritto comunitario in materia sociale*, in *FI*, IV, cc. 316-324.
- Ballestrero M.V.** (1996), *Azioni positive: punto e a capo*, in *LD*, p. 117.
- Ballestrero M.V.** (1997), *A proposito di azioni positive: II. L'uguaglianza del signor Marschall*, in *Ragion pratica*, p. 103.
- Cafalà L.** (1998), *Le "quote condizionate" a favore delle donne al vaglio della corte del Lussemburgo*, in *RIDL*, II, p. 214.
- Capelli F.** (1995), *Il monopolio nazionale dei servizi di collocamento alla luce del diritto comunitario della concorrenza*, in *RIDL*, I, p. 23.
- Carinci M.T.** (1997), *Commento alla sentenza del 13 marzo 1997, C-197/96*, in *LG*, p. 735.
- Del Meo M.** (1998), *Commento alla sentenza del 4 dicembre 1997, C-207/96*, in *LG*, p. 297.
- Di Via L.** (1994), *Brevi note sul criterio di economicità e l'impresa rilevante per il diritto della concorrenza nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *FI*, IV, c. 297.
- Foglia R.** (1990), *Lettori di lingua straniera e Corte di giustizia Cee*, in *FI*, IV, c. 163.
- Gottardi D.** (1998), *Parità di trattamento e job sharing*, in *Guida al Lavoro*, p. 10.
- Ichino P.** (1998), *La fine del regime di monopolio statale dei servizi di collocamento*, in *RIDL*, II, p. 24.
- Izzi D.** (1998), *La Corte di Giustizia e le azioni positive: da Kalanke a Marschall*, in *LD*.
- Lassandari A.** (1996), *Attività di collocamento e intermediazione di manodopera: la pronuncia della Corte di Giustizia*, in *LG*, p. 206.
- Meliadò G.** (1996), *Il monopolio pubblico del collocamento e il lavoro interinale in Italia innanzi ai giudici di Lussemburgo: mancate risposte e problemi aperti*, in *FI*, IV, c. 77.
- Pelaggi A.** (1998), *Se fondata su motivi obiettivi estranei al sesso la disparità può trovare una « giustificazione »*, in *Guida al Diritto*, n. 29.
- Ricci G.** (1998), *Il controverso rapporto fra i principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro: il caso Job Centre II*, in *q. Riv.*, n. 2, p. 145.
- Roccella M.** (1995), *Mercato del lavoro e lotta ai monopoli: appunti sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *RIDL*, I, p. 3.
- Roccella M.** (1996), *La Direttiva comunitaria sulla parità di trattamento nelle condizioni di lavoro negli orientamenti della Corte di giustizia: una giurisprudenza ancora in evoluzione*, in *q. Riv.*, n. 3, p. 81.
- Roccella M.** (1997), *La Corte di giustizia e il diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli.
- Rucci C.** (1996), *Il nuovo rinvio alla Corte di Giustizia della questione del monopolio statale italiano del collocamento e del divieto di lavoro interinale*, in *RIDL*, II, p. 278.
- Salsi E.** (1997), *Giurisprudenza comunitaria in materia di politica sociale*, in *q. Riv.*, n. 3, p. 149.
- Scarponi S.** (1998), *La sentenza Marschall sui sistemi di quote: continuità e discontinuità rispetto a Kalanke*, in *RGL*.
- Scudiero L.** (1994), *La nozione di impresa nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *FI*, IV, c. 113.
- Tiraboschi M.** (1998), *La disciplina del job sharing nell'ordinamento giuridico italiano*, in *DPL*, n. 22, p. 1405.



# Rinnovi contrattuali nel pubblico impiego e struttura della contrattazione collettiva dopo le riforme del D.Lgs. n. 29/1993

*Mario Ricciardi*

Sommario

1. Il contesto negoziale. 2. Le “riforme” del D.Lgs. n. 29/1993 e la contrattazione collettiva. 3. Alla ricerca di un orientamento. 4. Considerazioni finali.

## 1. Il contesto negoziale.

La tornata contrattuale del pubblico impiego apertasi ufficialmente nel mese di aprile del 1998, sembra destinata ad essere per diversi aspetti difficile e interessante, e, per usare una terminologia tanto spesso abusata da diventare logora, ma questa volta probabilmente appropriata, davvero “di svolta” rispetto alle passate stagioni. In realtà, per usare una terminologia meno a rischio di retorica, questa tornata di contratti sembra in certa misura “condannata” ad essere di svolta, pena non solo la mancata realizzazione di molte attese da tempo presenti tra il personale e gli utenti della pubblica amministrazione, ma anche la vanificazione, almeno parziale, degli indirizzi di riforma copiosamente disseminati, nel corso della tredicesima legislatura, dalla raffica di decreti ormai universalmente noti con il nome del ministro *pro tempore* della funzione pubblica.

L'attuale tornata contrattuale è destinata a svolgersi sotto l'influsso, per dir così, di numerose esigenze, in parte convergenti, in parte tra loro contraddittorie, che possono essere così rapidamente sintetizzate. Innanzi tutto, i contratti si svolgono nell'epoca dell'Euro e delle stringenti compatibilità che l'Europa monetaria impone ai conti pubblici del nostro paese. Non è la prima volta che i rinnovi contrattuali del pubblico impiego scontano una scarsità di risorse derivante dalla difficile situazione delle finanze pubbliche: è tuttavia la prima volta che l'*austerità* è determinata non da qualche più o meno transitoria emergenza, ma rappresenta il prezzo da pagare *strutturalmente* agli impegni presi con l'entrata dell'Italia nella moneta unica. L'ingresso in Europa, del resto, non è soltanto un vincolo rispetto al tema delle risorse impiegabili, ma anche uno stimolo verso un forte recupero di efficienza della nostra amministrazione pubblica, che rischia di rappresentare, se non si procede ad una sua profonda riforma, una pesante palla al piede per il nostro paese. Non bisogna dimenticare, infatti, che la stagione contrattuale si intreccia con processi di riforma di importanti settori della pubblica amministrazione e dello stato sociale (si pensi soprattutto ai settori della scuola, della sanità, delle pensioni), processi in buona parte determinati proprio dall'esigenza di mettersi al passo con le “sfide” europee, e la cui realizzazione passa in misura non marginale attraverso un incremento di efficienza almeno in parte realizzabile attraverso i canali della contrattazione sindacale.

Accanto a quello europeo, c'è poi un secondo, grande mutamento che coincide e si intreccia con i rinnovi, un mutamento questa volta riguardante la politica interna, ma certo non estraneo alle esigenze di recupero di efficienza richiamate poco fa. Intendiamo riferirci, come è ovvio, al processo di decentramento amministrativo in corso, che sta trasferendo alle amministrazioni regionali e locali (e non solo) una grande quantità di poteri e competenze,

**Rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**  
Mario Ricciardi

ristrutturando tendenzialmente i poteri dello Stato, in base al principio della sussidiarietà. Un terzo « filone » tematico, questo più direttamente riguardante le relazioni sindacali, che condiziona fortemente i rinnovi, e che rientra anch'esso nella serie di sommovimenti recentemente introdotti dalla legge nell'ambito della pubblica amministrazione, è quello riguardante l'ulteriore privatizzazione delle relazioni sindacali e del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione. Nel volgere di pochi anni, e in particolare con i due Decreti Legislativi n. 396/1997 e n. 80/1998, si può davvero dire che dell'originario Decreto Legislativo n. 29/1993 ben poco sia rimasto in piedi. È interessante sottolineare, peraltro, che la c.d. "privatizzazione" si compie proprio mentre il sistema di relazioni sindacali "privato" coevo alla 29, cioè l'assetto della contrattazione collettiva creato con il protocollo del 23 luglio 1993, è a sua volta sottoposto a revisione, così che non è ancora ben chiaro quale sarà il definitivo approdo della vicenda.

Infine, è opportuno non dimenticare che, tra le esigenze non espresse (ormai) in modo clamoroso, raramente in forma conflittuale, vi sono le domande del "popolo" della pubblica amministrazione, un "popolo" composto da circa tre milioni di lavoratori, mediamente pagati piuttosto male, troppo spesso costretti a lavorare in assetti organizzativi rigidi e demotivati, perennemente in bilico tra rassegnazione e protesta. È tuttavia dalla capacità di convincere questo "popolo" che si può lavorare meglio, e soprattutto che ne vale la pena, che dipende il successo di gran parte degli ambiziosi disegni poc'anzi enunciati.

---

## 2. Le "riforme" del D.Lgs. n. 29/1993 e la contrattazione collettiva.

---

Dei numerosi mutamenti appena ricordati, quello probabilmente più importante per la sorte dei contratti, e più interessante nell'ottica delle relazioni sindacali, è quello prodotto dai decreti di riforma del D.Lgs. n. 29/1993. Non è questa la sede per ricostruire in dettaglio i numerosi e profondi mutamenti introdotti nell'assetto dei rapporti di lavoro dai D.Lgs. n. 396/1997 e n. 80/1998: è questo un argomento su cui occorrerà ritornare ampiamente ed analiticamente tra qualche tempo, quando i rinnovi saranno conclusi, e sarà possibile verificare, non in teoria, ma dal vivo, quali cambiamenti siano effettivamente intervenuti nella disciplina contrattuale dei diversi comparti e nell'assetto delle relazioni sindacali successivo alla "grande riforma" del 1993. Tuttavia, può essere opportuno richiamare fin d'ora, per sommi capi, quali sono o sembrano essere, i principali mutamenti apportati e i problemi che tali cambiamenti sembrano in grado di determinare negli equilibri delle relazioni sindacali. Nel loro complesso, le ricordate leggi di riforma sembrano finalizzate a completare, attualizzandolo e facendo tesoro dell'esperienza compiuta, il disegno modernizzatore iniziato, cinque anni fa, dal D.Lgs. n. 29/1993. L'idea guida che percorre questi provvedimenti appare infatti quella di determinare una crescente responsabilizzazione dei soggetti che operano nella pubblica amministrazione, di indirizzarne i comportamenti verso obiettivi di efficienza, di portare a compimento l'omologazione delle relazioni sindacali tra pubblico e privato.

Basti ricordare, tra le molte innovazioni introdotte, quelle che, in una descrizione assolutamente sommaria, appaiono come più significative ed incisive.

La prima, è l'ulteriore valorizzazione e responsabilizzazione del ruolo dirigenziale. Il ruolo del dirigente, e in particolare del dirigente generale, è valorizzato innanzitutto dal punto di vista dell'autonomia dal potere politico, sancito dalla irrevocabilità e non avocabilità da parte dell'autorità politica delle decisioni dirigenziali e dalla definizione assai ampia delle funzioni dirigenziali. Al riconoscimento dei poteri si aggiunge, com'è ovvio, la sottolineatura della responsabilità dei dirigenti stessi, la cui carriera viene correlata ai risultati ottenuti, con le garanzie rese peraltro opportune dalla particolarità del ruolo, destinato a porre in atto decisioni assunte in sede politica, a stretto contatto di gomito con il ceto politico. Da qui l'esigenza che il dirigente sia valutato da organismi tecnici e l'ulteriore garanzia rappresentata dal Comitato di garanti il cui conforme parere è necessario prima di adottare qualunque provvedimento di rimozione "disciplinare". Naturalmente, non si può tacere il ruolo almeno ambivalente rispetto all'autonomia del dirigente dai condizionamenti politici ed alla sua esclusiva dedizione al raggiungimento degli obiettivi, che ha il principio della durata a tempo determinato degli incarichi, che, se da un lato appare necessario per evitare la perdita di slancio che deriva da una troppo lunga permanenza nello stesso ufficio, appare tuttavia tale da poter premiare conformismi di stampo politico, anche se, nell'era del bipolarismo e dell'alternanza, il dirigente pubblico può probabilmente difendere il suo ruolo più attraverso

un comportamento improntato a professionalità, che grazie al collegamento a mutevoli maggioranze politiche.

Un secondo ordine di innovazioni, strettamente legate anch'esse all'esigenza di gestire il lavoro nella pubblica amministrazione in base a criteri di responsabilità ed efficienza, riguarda l'adozione di strumenti di selezione e gestione del personale nella pubblica amministrazione corrispondenti alle esigenze di flessibilità ed economicità di gestione analoghe a quelle da tempo esistenti nel settore privato. Il riferimento è naturalmente in primo luogo a criteri di reclutamento, che la legge richiede siano improntati a imparzialità, ma anche ai principi del decentramento e della verifica del possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti, lasciando uno spazio discrezionale circa le modalità concrete del reclutamento stesso, in secondo luogo alla tendenziale, completa omogeneizzazione della pubblica amministrazione al settore privato in tema di adozione di rapporti di lavoro flessibili, compreso il lavoro interinale, e infine alla novità forse più rilevante, riguardante le procedure in materia di esuberi di personale. Con il nuovo art. 35 della legge fiscale finisce, almeno in linea di principio, la lunga epoca dell'immobilità sempre e comunque dei pubblici dipendenti. D'ora in poi, in caso di esuberi, le pubbliche amministrazioni possono fare ricorso a strumenti sostanzialmente analoghi a quelli previsti nel settore privato, a partire dalla L. n. 223/1991 in materia di cassa integrazione guadagni e mobilità del personale.

Nel complesso, quella che è stata definita la "seconda rivoluzione" del lavoro pubblico, tende ad equiparare i poteri del datore di lavoro pubblico a quelli del lavoro privato. È un'equiparazione ovviamente parziale, quale che sia l'omogeneità degli strumenti a disposizione, se non altro per l'ovvia considerazione che manca, nel sollecitarne l'esercizio, lo stringente stimolo del mercato, sostituito qui dalle esigenze di contenimento della spesa, e di efficienza di funzionamento, determinate dalle compatibilità economiche internazionali cui abbiamo fatto riferimento all'inizio di questo scritto.

Alla "privatizzazione" degli strumenti di gestione del lavoro corrisponde, nel disegno del legislatore, una sostanziale equiparazione tra pubblico e privato quanto al sistema di relazioni industriali. È come se, conferendo al datore di lavoro pubblico poteri che, almeno teoricamente, gli consentono di disporre in maniera più penetrante delle prestazioni dei subordinati, il legislatore avesse inteso di bilanciare tale nuovo evento conferendo — o per certi aspetti ri-conferendo — ai sindacati poteri di "bilanciamento" contrattuale del potere del datore di lavoro analoghi a quelli esistenti nel lavoro privato, primo tra tutti quello di contrattare con l'amministrazione, anche a livello periferico, tutti gli aspetti del rapporto di lavoro. È infatti evidente, almeno nell'ottica delle relazioni industriali, che il nuovo testo del D.Lgs. n. 29 detta una sostanziale parificazione tra assetto delle relazioni sindacali pubbliche e private, almeno da un fondamentale punto di vista, quello della libertà ed autonomia delle parti di autodeterminare, sulla base di mere opportunità politico-negoziali, struttura e contenuti della contrattazione stessa, nel rispetto dei vincoli di bilancio stabiliti per ciascuna amministrazione. Ciò significa che potenzialmente tutte le materie riguardanti il rapporto di lavoro possono essere oggetto di contrattazione collettiva e che la struttura negoziale può essere liberamente determinata dalle parti, con due sole indicazioni: una è quella di conformarsi all'assetto valido anche nel settore privato, l'altra, che una volta definita contrattualmente la distribuzione delle competenze, essa va rigidamente rispettata a livello periferico, pena la nullità delle clausole difformi. È, questo dell'"apertura" della legge alla contrattazione collettiva, anche decentrata, uno dei punti sicuramente più delicati della futura contrattazione.

---

### 3. Alla ricerca di un orientamento.

---

Le ragioni per cui il tema della struttura contrattuale promette di essere un tema cruciale della prossima tornata contrattuale sono diverse. La ragione principale è che, a seconda degli equilibri che si raggiungono (se cioè si arriverà a contrattare accordi relativamente « leggeri » a livello nazionale, lasciando spazi, e quali, alla contrattazione decentrata), si asseconderà o meno, e per certi aspetti si renderà o meno possibile il processo di riforma dello Stato che ricordavamo all'inizio e che si sta ora concretizzando nei decreti Bassanini. La crescente diffusione delle amministrazioni dotate di autonomia (enti locali, Ausl, università, ormai anche scuole) e la rilevante mole di poteri che vengono ed essere attribuiti, impongono infatti processi di riconversione organizzativa, mirati all'efficienza ed economi-

**Rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**  
Mario Ricciardi

cità di gestione, incompatibili con una definizione tutta centralista ed omogenea delle normative lavoriste. Il pubblico impiego, del resto, è sempre meno omogeneo dal punto di vista strutturale, in questo accentuando le somiglianze con il lavoro privato, nel quale infatti la diversificazione, settoriale e periferica (e in prospettiva) delle normative contrattuali, è da sempre la regola.

Non si può d'altro canto dimenticare, però, che impiego pubblico e privato restano, nonostante tutto, due mondi per molti aspetti differenziati. Mentre infatti nel privato le diversificazioni contrattuali trovano il loro stimolo, ma anche il loro regolatore, nelle dinamiche del mercato, nel pubblico non è così. La forte centralizzazione che ha dominato e tuttora domina la scena nel sistema contrattuale del pubblico impiego, è stata ed è da molte parti giustificata anche con la diffusa consapevolezza dei problemi che lasciare "le briglie sul collo" alla diversificazione può determinare. Consociativismi, clientelismi, diffusione di risorse al di fuori di ogni razionale criterio di produttività e di merito, sono stati per lungo tempo e per molti aspetti sono ancora dietro l'angolo. La limitazione dei poteri della contrattazione decentrata contenuta nella versione originaria del D.Lgs. n. 29 trae origine, almeno in parte, dalle lezioni dell'esperienza.

È certamente possibile sostenere che con le riforme del D.Lgs. n. 29 intervenute fra il 1997 e il 1998, il legislatore, restituendo alla contrattazione collettiva anche decentrata, un ruolo da protagonista, abbia giudicato che il periodo di sostanziale segregazione della negoziazione aziendale della pubblica amministrazione nel limbo delle attività para o sub negoziali — accompagnate per lo più da una contrattazione decentrata a "macchia di leopardo", non sempre in linea con le regole dettate dalla contrattazione nazionale — può essere stato sufficiente per guarire sindacato e amministrazioni dal virus del consociativismo; tale considerazione, ribadendo che la costruzione del nuovo assetto della contrattazione collettiva « pubblica » va collocata nella sfera dell'opportunità politico-sindacale, piuttosto che in quella delle (presunte) certezze d'origine legislativa, non risolve tuttavia il problema di identificare i punti di equilibrio tra gli estremi della conservazione cieca e dell'innovazione irresponsabile.

Del resto, la recente produzione legislativa, se apre il problema della costruzione di una nuova struttura contrattuale nel pubblico impiego, fornisce indizi labili, ancorché significativi, per quanto riguarda possibili soluzioni.

Il soggetto datoriale, l'Aran, resta un soggetto per ora tutto nazionale, e quindi centralizzato. La presenza dei comitati di settore, con i loro « atti d'indirizzo », e l'interscambio costante con l'Aran sull'andamento delle trattative porta tuttavia a conferire un maggior rilievo alle diversità settoriali e ad una contrattazione che, lungi dall'essere composta di « accordi fotocopia » tenga conto, e anzi assecondi, le diverse esigenze di sviluppo organizzativo dei diversi comparti. Per quanto riguarda il decentramento contrattuale, il legislatore fa riferimento alla possibilità che si istituiscano sedi decentrate dell'Aran ed appare evidente che tale decentramento non potrebbe giustificarsi se non come sostegno ad un più accentuato decentramento contrattuale.

Riguardo all'altro soggetto, quello sindacale, la legislazione recente introduce, come è noto, innovazioni rilevanti in materia di misurazione della rappresentatività, collocando il settore pubblico, in questa materia, all'avanguardia delle relazioni industriali italiane. La legge prevede la costituzione delle RSU in tutti i luoghi di lavoro, assegnando loro poteri riguardanti la contrattazione collettiva integrativa e i diritti di informazione e partecipazione. Per la prima volta nella storia delle relazioni sindacali pubbliche queste strutture rappresentative sono elette con procedure tali da garantire la democraticità e l'autorevolezza rappresentativa. È difficile pensare, con simili presupposti, che esse non siano destinate a svolgere un'attività negoziale intensa nei luoghi di lavoro.

Ulteriori indicazioni si possono cogliere, com'è ovvio, nei primi atti d'indirizzo pre-negoziali seguenti all'emanazione del D.Lgs. n. 80 e preliminari all'apertura delle trattative. Leggendo la direttiva-madre della stagione contrattuale (il documento sulle linee generali e le priorità dei rinnovi contrattuali, emanata dall'organo di coordinamento dei comitati di settore nel giugno del 1998) si possono trarre alcune considerazioni interessanti anche per quanto riguarda la struttura della contrattazione. Il documento ribadisce anzitutto l'ampia delega alle parti circa i contenuti e l'assetto della negoziazione già indicato dalla legge. In particolare, esso ridisegna la nuova funzione degli atti d'indirizzo dei comitati di settore dell'Aran, in forma profondamente diversa rispetto alle vecchie « direttive »: gli atti d'indirizzo devono rispettare pienamente la "missione" negoziale affidata all'Aran lasciandole « un ampio margine per la trattativa e la formazione dell'ipotesi d'accordo », tanto che

spetta all'Aran medesima, dopo aver ricevuto l'indirizzo, chiedere o meno momenti di verifica ai comitati di settore.

Per quanto riguarda in particolare la contrattazione collettiva integrata, il documento richiama tuttavia pressoché pedissequamente il nuovo testo del D.Lgs. n. 29, ricordando che i contratti nazionali « dovranno stabilire criteri, procedure e obiettivi della contrattazione collettiva di secondo livello, attenendosi a quanto previsto dal protocollo del 23 luglio 1993 ». Ciò detto, il testo della direttiva-madre resta sul generico nel definire i confini della contrattazione decentrata. Da un lato, ribadisce il necessario (ma generalmente finora disatteso, non solo nel settore pubblico) collegamento tra contrattazione integrativa della retribuzione e programmi aventi come obiettivo incrementi di produttività e qualità, delineandone i presupposti normativo-contabili. Per quanto concerne altre materie oggetto di trattativa decentrata, il documento parla di « procedure e tempi di apertura e chiusura delle trattative sugli accordi integrativi in materia di salario di produttività », di « precisare il livello e gli ambiti della contrattazione collettiva integrativa nel caso di processi straordinari di ristrutturazione e innovazione organizzativa, di formazione e mobilità », di « distinguere fra negoziazione (...) e altre forme di partecipazione sindacale che, senza dar luogo alla sottoscrizione di contratti collettivi, sono dirette a realizzare il coinvolgimento delle RSU nei programmi di riorganizzazione e nella loro attuazione ». La prosa del documento, pur farraginosa, nell'indicare alcuni temi di contrattazione decentrata che si ritengono prioritari, lascia alle parti la definizione dei contorni della contrattazione decentrata. Ma tale rinvio è più ampio, anche per quanto riguarda l'individuazione delle materie, laddove, in sede di indicazione dell'obiettivo generale della contrattazione decentrata, si scrive che « (si) dovrà realizzare uno "scambio virtuoso" tra obiettivi di innovazione e di maggior efficienza dell'amministrazione, da un lato, salario di produttività e percorsi di valorizzazione professionale dei dipendenti, dall'altro ». Laddove, in un'ottica di relazioni industriali, parlando di "scambio", si potrebbe dedurre che gli autori del documento ritengono anche « gli obiettivi di innovazione e di maggiore efficienza delle amministrazioni » devono diventare oggetto di trattativa contrattuale. In ogni caso, le indicazioni ulteriori che è possibile trarre dall'atto d'indirizzo generale sui confini della contrattazione decentrata sono esigue. Ciò può testimoniare l'elevato grado di osservanza dello spirito della legge presente negli autori del documento; o, forse, semplicemente indicare che mentre scriviamo queste note, all'inizio dell'estate del 1998, a trattative di comparto già in parte iniziate, il gioco del cerino acceso è ancora piuttosto lontano dalla sua conclusione.

---

#### 4. Considerazioni finali.

---

Sulla base di quanto finora osservato, si possono trarre alcune considerazioni di metodo (provvisoriamente) conclusive, così brevemente schematizzabili.

a) La costruzione dei nuovi equilibri della struttura contrattuale nel pubblico impiego non può che essere graduale e, in qualche misura, sperimentale. Ciò è opportuno che avvenga non soltanto in considerazione delle esigenze dell'oggi, ma nel rispetto di una regola di gradualità nell'individuazione degli equilibri negoziali che è iscritta, per dir così, nel codice genetico delle nostre relazioni industriali. Lo stesso protocollo del luglio 1993, spesso erroneamente descritto come una sorta di "gabbia" per la contrattazione collettiva, è in realtà un accordo che definisce linee guida tendenziali, con forti margini di elasticità e non poche (volute) ambiguità. È da questa flessibilità, oltre che dalla determinazione delle parti sociali nel rispettare lo spirito, che trae probabilmente origine il segreto del suo successo. Né, d'altra parte, la linea di una sperimentale flessibilità potrà essere abbandonata al momento della sua riforma.

b) La tendenza al decentramento ha subito negli ultimi mesi ed anni una decisa accelerazione in tutte le amministrazioni pubbliche. Tuttavia, tale tendenza non è omogenea in tutto il pubblico impiego. Vi sono comparti nei quali è da subito impensabile mantenere un assetto contrattuale centralizzato, in considerazione del livello di autonomia raggiunto (enti locali, università), altri nei quali, invece, l'assetto organizzativo è meno decentrato. La struttura contrattuale deve essere coerente con tali diversificazioni.

c) Anche all'interno dei comparti con un più elevato livello di autonomia « periferica », non tutti gli enti e gli uffici sono uguali. Vi sono enti che se non altro per dimensioni e risorse investite/investibili nel settore della gestione del personale, sono in grado di sostenere uno *show-down* contrattuale decentrato, altri che sono troppo piccoli e deboli per farcela. È

**Rinnovi contrattuali  
nel pubblico impiego**  
*Mario Ricciardi*

opportuno quindi che la struttura contrattuale, si articoli, oltre che su un livello nazionale e uno decentrato/aziendale, anche a livello territoriale. In entrambi i casi, è prioritaria l'attivazione di iniziative volte a formare un ceto di addetti alle relazioni sindacali decentrate, dotato non solo di conoscenze tecniche, ma di un approccio culturale innovativo e aperto alla conoscenza delle relazioni sindacali nell'ambito privato e in ottica comparata. Allo stesso tempo, è necessario che l'Aran cominci a decentrare la sua struttura a livello (almeno) macroregionale, così come è opportuno che le associazioni di enti (ad es. l'ANCI) si attrezzino per fornire un'assistenza agli enti anche sul terreno formativo.

d) Per quanto riguarda le materie oggetto di contrattazione decentrata, obiettivo prioritario dev'essere quello di avere una vera affermazione del salario per obiettivi. Il concentrarsi dei soggetti negoziali nella determinazione congiunta di obiettivi di innovazione, correlando ad essi una parte della retribuzione rappresenta un elemento potenzialmente di forte dinamicità per la pubblica amministrazione. Occorre ricordare, però, che la contrattazione, e non solo quella decentrata, non è solo contrattazione salariale. Il livello di demotivazione raggiunto dal personale della pubblica amministrazione è preoccupante, e non è possibile, anche per la scarsità di risorse disponibili, che esso possa essere curato con "medicine" salariali. La contrattazione decentrata dovrebbe perciò concentrarsi proprio su questo tema, cercando attraverso il confronto continuo e la sperimentazione, di identificare quegli strumenti (rotazione e arricchimento delle mansioni, formazione, attenzione maggiore verso la qualità del servizio, ecc.) capaci di affrontare la "emergenza-demotivazione".

e) Occorre infine ricordare che le relazioni sindacali a livello decentrato non coincidono, in una concezione moderna dei rapporti negoziali, soltanto con la contrattazione tradizionale. Esiste, infatti, nell'armamentario delle relazioni industriali degli anni novanta, una strumentazione ampia (informazioni, osservatori, strumenti di partecipazione), in grado di impostare relazioni sindacali non più « a somma zero », meno conflitti, basate su rapporti costanti e sulla trasparenza decisionale. È dalla distribuzione di tali diversi strumenti nelle varie sedi negoziali, e dalla capacità di collocarvi le materie di confronto in modo tale non solo da prevenire-curare il conflitto, ma anche di introdurre stimoli innovativi, che dipende il successo dell'assetto contrattuale che si andrà a costruire nel pubblico impiego.

---

# La contrattazione in azienda in Lombardia dopo l'accordo del luglio 1993

*Ida Regalia*

Sommario

---

**1.** Premessa. **2.** Diffusione e complessità della contrattazione. **3.** Propensione negoziale e frequenza degli accordi. **4.** Caratteri generali degli accordi. **5.** Ampiezza degli accordi. **6.** I temi degli accordi. **6.1.** Le relazioni sindacali e i diritti di informazione. **6.2.** Assunzioni e riduzioni occupazionali: costituzione, sospensione, cessazione del rapporto, gestione delle eccedenze. **6.3.** Mansioni e qualifiche. **6.4.** Il trattamento economico. **6.5.** Orario, organizzazione del lavoro, ambiente e salute. **6.6.** Norme disciplinari e altre materie. **7.** Modelli di contrattazione. **8.** Nota conclusiva.

---

## 1. Premessa.

---

Lo studio sulla contrattazione in azienda di cui presentiamo i principali risultati (per una versione più ampia e ulteriori precisazioni metodologiche, v. Regalia, 1997a) si riallaccia idealmente a quello svolto nel 1990 sui dati della contrattazione articolata in Lombardia nel 1987-88 (Regalia, 1990). Si trattava allora di commentare i dati relativi a una tornata di contrattazione in azienda particolarmente ricca ed estesa, che veniva esplicitamente letta dai responsabili del sindacato come segnale di "ripresa" dell'iniziativa sindacale verso la fine degli anni ottanta, dopo il difficile periodo di transizione da una stagione a un'altra delle relazioni sindacali della prima metà del decennio; e che all'osservatore più distaccato appariva soprattutto come rafforzamento e generalizzazione consapevole e formalizzata di tendenze già in atto da tempo, ma in modo spesso informale, poco visibile, in qualche misura persino incontrollato (Regini, 1988; Regini e Sabel, 1989; Arrighetti *et al.*, 1993).

In questo caso, invece, lo studio riguarda l'esercizio di un'attività contrattuale (quella d'impresa) dopo che essa è stata per la prima volta prevista formalmente, e regolata, con l'accordo triangolare del luglio 1993. O, per dirla in altro modo, dopo che essa da iniziativa prevalentemente di parte è divenuta modo formalmente approvato di regolazione di diversi aspetti delle relazioni sociali in azienda.

In termini metodologici, allora i dati sugli accordi erano quelli dell'archivio della contrattazione della CGIL lombarda, costruito attraverso una raccolta il più possibile completa delle intese formalmente sottoscritte nel comparto manifatturiero (Agostinelli e Codispoti, 1989). In questo caso i dati riguardano invece la contrattazione svolta (tra il 1993 e la metà del 1996) in un ampio campione di aziende manifatturiere e terziarie estratto casualmente dagli archivi dell'INPS relativamente alle imprese al di sopra dei 50 addetti (30 nel caso del terziario). Ciò permette di valutare la diffusione della contrattazione (chi ha contrattato e chi no) e approfondire i temi degli accordi evitando i limiti delle raccolte costruite in modo non controllato.

Operativamente, in ciascuna delle 1000 aziende estratte si è effettuata una breve intervista telefonica a un rappresentante sindacale, per accertare se in azienda si fosse svolta

**La contrattazione  
in Lombardia**  
Ida Regalia

contrattazione di secondo livello e raccogliere alcune informazioni di contesto. Le interviste valide sono state 850, ed è quindi questa la nostra base generale di riferimento (1).

I dati della tabella 1 indicano che la composizione del campione di 850 aziende, suddivise secondo il settore (manifatturiero vs. terziario), il numero di addetti (< 250 vs. 250 e più), e la provincia, riflette piuttosto fedelmente quella della popolazione di riferimento, salvo alcune discrepanze di scarso rilievo, specie in termini di sottorappresentazione delle aree maggiori (Milano). Essi mostrano inoltre che il campione estratto è pari a un po' più del 10 per cento del totale nel caso delle imprese di dimensione minore, e a poco meno della metà nel caso delle imprese di dimensione maggiore. Nel complesso, esso risponde in modo soddisfacente agli obiettivi conoscitivi dello studio.

Tab. 1 - *Distribuzione percentuale delle imprese nel campione generale di riferimento (1996) e nella popolazione (1994), secondo il settore, il numero di addetti e la provincia.*

Provincia	Manifatturiero				Terziario			
	Fino a 249 add.		250+addetti		Fino a 249 add.		250+addetti	
	Campione	Popolaz.	Campione	Popolaz.	Campione	Popolaz.	Campione	Popolaz.
Bergamo	10,9	13,1	12,4	11,7	12,2	6,5	11,0	8,0
Brescia	5,9	12,6	9,8	7,4	5,0	7,6	7,5	8,6
Como	14,7	12,6	8,9	7,2	7,9	5,3	6,8	5,0
Cremona	1,8	2,8	1,8	2,1	3,6	2,3	1,4	1,8
Mantova	4,4	4,0	4,9	4,1	0,0	2,0	3,4	2,7
Milano	44,4	40,6	50,7	58,4	61,2	68,6	59,6	66,2
Pavia	5,3	3,9	0,9	1,0	4,3	2,3	2,7	2,1
Sondrio	3,8	0,6	2,7	0,6	2,2	1,2	5,5	2,1
Varese	8,8	9,9	8,0	7,4	3,6	4,3	2,1	3,6
N. imprese	340	3155	225	512	139	1377	146	337

## 2. Diffusione e complessità della contrattazione.

In base ai risultati del sondaggio effettuato con le interviste telefoniche, un terzo delle imprese del campione fino a 249 addetti e il 40 per cento di quelle con almeno 250 addetti hanno stipulato accordi « di secondo livello » tra il 1993 e il primo semestre del 1996 (2). Inoltre, trattative sono ancora in corso al momento della rilevazione, in entrambi i casi, in circa un quarto delle aziende. Tali dati indicano una propensione negoziale elevata. Essi sono se mai caratterizzati da una certa incertezza circa il significato da attribuire all'espressione « contrattazione di secondo livello ». Tale definizione, introdotta con l'accordo del luglio 1993, si è infatti inserita in un contesto di estesa propensione negoziale decentrata, sviluppatasi nel tempo con una certa libertà (come documentato per il caso lombardo dalle rilevazioni annuali dell'Ires), e che non è stata del tutto « regolarizzata » dalla nuova normativa.

È significativo che i rappresentanti sindacali contattati non fossero sempre in grado di dire se nella loro azienda si fossero stipulati accordi « di secondo livello », mentre in genere sapevano indicare se si fossero comunque raggiunti degli accordi.

Anche se con qualche margine di incertezza, le percentuali fin qui riportate riguardano i casi in cui si sono concluse intese considerate « di secondo livello ». In una quota anche maggiore di imprese si sono inoltre conclusi nello stesso periodo altri accordi riguardanti l'azienda. Si tratta del 38 per cento delle aziende manifatturiere e del 50 per cento di quelle terziarie di dimensione minore; e del 60 per cento delle manifatturiere e del 65 per cento di quelle terziarie della classe di dimensione maggiore. Nella tab. 2 presentiamo il quadro aggregato dell'attività contrattuale nelle 850 imprese del nostro campione. Come si può osservare, esso

### note

(1) Nelle 850 aziende contattate è stato inoltre inviato il questionario postale della rilevazione annuale sulle relazioni sindacali in azienda, i cui risultati sono stati analizzati da Laura Terragni (1997).

(2) Un'analisi preliminare dei dati del sondaggio telefonico è stata svolta da Maurizio Pisati, che ha anche svolto l'elaborazione statistica dei dati sugli accordi utilizzata nello studio.

illustra bene l'estensione e l'importanza che da tempo riveste in Lombardia il ricorso al metodo negoziale per la regolazione di molti aspetti del rapporto d'impiego.

Tab. 2 - *Articolazione della contrattazione nelle imprese del campione generale di riferimento nel 1993-96, secondo la dimensione aziendale e il settore (valori per cento e assoluti).*

	Manifatturiero				Terziario			
	< 250 addetti		250+addetti		< 250 addetti		250+addetti	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Nessun accordo	35,3	117	16,0	35	38,3	51	26,7	36
Altri accordi	27,2	90	36,5	80	41,3	55	50,4	68
Contratt. II livello	27,2	90	23,3	51	11,3	15	8,1	11
Entrambi	10,3	34	24,2	53	9,0	12	14,8	20
N. aziende	100,0	331	100,0	219	100,0	133	100,0	135

Precisiamo che è però facendo riferimento al primo dato (quello relativo alla domanda se fossero stati firmati o no accordi di secondo livello) che è stata impostata la fase di acquisizione materiale degli accordi (495, relativi a 243 imprese rispetto alle 284 potenziali) che sono alla base di questo studio. Ma prima di concentrare l'attenzione su questi accordi e sulle imprese in cui sono stati raggiunti, sulla base dei dati del sondaggio telefonico possiamo ancora fare qualche cenno al clima in cui si è svolta la contrattazione. In primo luogo, è risultata essere ben consolidata la prassi di informare e consultare i lavoratori su piattaforme e accordi (segnalata in oltre il 90 per cento dei casi): e la nettissima prevalenza del ricorso a questo fine al metodo dell'assemblea (anziché del referendum) è indicatore di relazioni sindacali relativamente fluide, in cui è centrale il ruolo della rappresentanza. Piuttosto contenuto si è rivelato inoltre il ricorso al conflitto aperto, utilizzato in un 12-15 per cento dei casi, con una punta di poco inferiore al 25 per cento nelle aziende manifatturiere maggiori: segnale questo di riconoscimento del ruolo sindacale da parte delle aziende e di stabilizzazione dell'attività negoziale decentrata (come da tempo indicato dalle rilevazioni dell'Ires Lombardia sulle relazioni sindacali in azienda). Tensione democratica nel rapporto con i lavoratori da un lato, e fluidità nei rapporti con le aziende dall'altro tendono dunque a caratterizzare il contesto in cui si svolge l'attività negoziale di cui discuteremo ora nel dettaglio.

### 3. Propensione negoziale e frequenza degli accordi.

In che cosa si differenziano le imprese che hanno svolto e concluso contrattazione (di secondo livello) rispetto alle altre? I nostri dati indicano che la propensione negoziale, ossia la probabilità di raggiungere intese, tende a essere un po' maggiore nelle imprese più grandi rispetto alle più piccole (v. anche Bordogna, 1997) e ancor più in quelle manifatturiere rispetto alle terziarie (cfr. tab. 2). Anche la complessità organizzativa dell'impresa (se costituita da una singola o da più unità locali) influisce positivamente sulla propensione negoziale (cfr. tab. 3). La relazione infine con l'andamento economico delle imprese suggerisce che nel complesso la propensione a contrattare tende a essere un po' più accentuata nelle situazioni più favorevoli. Ma si tratta di variazioni nel complesso piuttosto contenute, probabilmente inferiori alle attese. Anche da questo punto di vista viene confermata la rilevanza consolidata della contrattazione decentrata.

Tab. 3 - *Imprese del campione generale di riferimento e imprese di cui sono in esame gli accordi del 1993-96, secondo la dimensione aziendale, il settore e altre caratteristiche strutturali (valori per cento).*

	Manifatturiero				Terziario			
	Fino 249 addetti		250+addetti		Fino 249 addetti		250+addetti	
	Totale campione	Con accordi	Totale campione	Con accordi	Totale campione	Con accordi	Totale campione	Con accordi
Struttura organ. Az. con più U.L.	52,8	58,5	73,0	77,0	72,8	57,9	85,1	93,3
Azienda singola	47,2	41,5	27,0	23,0	27,2	42,1	14,9	6,7

La contrattazione  
in Lombardia  
Ida Regalia

	Manifatturiero				Terziario			
	Fino 249 addetti		250+addetti		Fino 249 addetti		250+addetti	
	Totale campione	Con accordi	Totale campione	Con accordi	Totale campione	Con accordi	Totale campione	Con accordi
<i>Situaz. econom.</i> Crisi	13,7	14,1	16,0	12,1	14,7	10,5	20,0	17,9
Ristrutturaz.	6,4	7,6	8,2	8,1	11,8	10,5	8,1	3,6
Stabilità	25,8	21,7	17,8	15,2	26,5	15,8	31,1	42,9
Ripresa	11,2	13,0	11,9	14,1	10,3	31,6	6,7	7,1
Crescita	42,9	43,5	46,1	50,5	36,8	31,6	34,1	28,6
N. imprese	333	94	222	100	136	19	141	30

Che la contrattazione aziendale sia un fenomeno corrispondente a diversi obiettivi e a più modelli normativi è segnalato dal fatto che nel periodo considerato nelle imprese di cui analizziamo gli accordi è stata mediamente stipulata più di un'intesa. Come indicato nella tabella 4, il numero medio di accordi è infatti rispettivamente di 1,45 e di 2,05 nelle imprese minori manifatturiere e terziarie; e di 2,28 e di 3,17 in quelle manifatturiere e terziarie maggiori.

La frequenza degli accordi tende dunque a essere positivamente correlata alla dimensione aziendale, e al settore. Il primo aspetto è piuttosto scontato. Così come non sorprende che il numero medio di accordi sia in genere più elevato nel caso delle imprese più complesse (con più unità locali) (vedi ancora la tab. 4). Meno scontato è che, a parità di dimensioni, nelle imprese terziarie si raggiunga un numero medio di intese più elevato che in quelle industriali. Ciò sembra indicare che nei settori dei servizi, dove peraltro la propensione negoziale (catturata attraverso il filtro della contrattazione di « secondo livello ») è minore, si stia affermando un modello di negoziazione più ricorrente e a relativamente basso grado di comprensività.

Tab. 4 - Numero medio di accordi stipulati per impresa, secondo la dimensione aziendale e il settore, e altre caratteristiche delle imprese (valori medi).

	Manifatturiero		Terziario	
	Fino a 249 addetti	250+addetti	fino a 249 addetti	250+addetti
Totale	1,45	2,28	2,05	3,17
<i>Struttura organ.</i> Azienda con più U.L.	1,38	2,53	2,36	3,32
Azienda singola	1,54	1,43	1,63	1,00
<i>Situaz. economica</i> Crisi	1,38	1,92	1,38	1,92
Ristrutturazione	2,14	1,63	2,14	1,63
Stabilità	1,30	3,87	1,30	3,87
Ripresa	1,58	2,50	1,58	2,50
Crescita	1,35	1,90	1,35	1,90
N. imprese	94	100	19	30

#### 4. Caratteri generali degli accordi.

In realtà, come indicato dalla tab. 5 in cui sono sintetizzate alcune caratteristiche degli accordi, a seconda della dimensione e del settore cui appartengono le imprese in cui essi sono stati firmati, solo una minoranza delle intese si qualificherebbe a pieno titolo come accordo di secondo livello (3).

note

(3) Ciò viene dedotto dall'eventuale esplicito riferimento nel testo all'accordo del luglio 1993; oppure dal fatto che tale accordo venga poi citato in altri come l'accordo-base dell'integrativo aziendale; o ancora da un esame della struttura dell'accordo. È comunque molto probabile che la classificazione sia per difetto.

Tab. 5 - Caratteri generali degli accordi secondo la dimensione aziendale e il settore (valori per cento sul totale degli accordi).

La contrattazione  
in Lombardia  
Ida Regalia

	Manifatturiero		Terziario	
	Fino a 249 addetti	250+addetti	fino a 249 addetti	250+addetti
<i>Tipo accordo</i>				
Secondo livello	36,0	33,5	18,9	10,5
Singolo tema	54,4	54,6	67,6	78,9
Più temi	9,6	11,9	13,5	10,5
<i>Anno</i>				
1993	0,0	7,7	2,8	7,1
1994	25,0	15,9	25,0	11,9
1995	36,4	40,0	22,2	38,1
1996 (I metà)	38,6	36,4	50,0	42,9
<i>Indicata scadenza</i>				
Sì	44,1	35,7	29,7	15,8
<i>Di cui durata</i>				
Oltre 2 anni	83,3	87,7	72,7	46,7
<i>Sede accordo</i>				
Azienda	80,0	64,9	94,6	97,9
Associazione categ.	17,8	29,7	5,4	2,1
Ministero lavoro	2,2	5,3	0,0	0,0
<i>Firmatari</i>				
Azienda-Rapp. sind.	39,3	39,9	35,1	72,6
Azienda-OOSS	38,5	21,1	56,8	25,3
Azienda-AI-OOSS	20,0	33,6	5,4	2,1
Anche attori pubblici	2,2	5,4	2,7	0,0
<i>Livello di applicaz.</i>				
Impresa	90,4	89,0	97,3	77,9
Unità locale	5,9	4,4	0,0	5,3
Reparto	2,2	3,1	0,0	7,4
Impresa dopo ristruttur.	1,5	3,5	2,7	9,5
N. accordi	136	227	37	95

Come abbiamo già detto, il punto presenta margini di incertezza. Ma nella maggior parte dei casi si tratta di intese caratterizzate da una singola tematica rilevante. E ciò in modo particolare nel terziario, coerentemente con quanto già osservato. Data la preponderanza di intese a basso grado di comprensività (accordi su singole/poche tematiche), non stupisce in definitiva che il grado di istituzionalizzazione del processo negoziale sia inferiore a quanto si sarebbe atteso alla luce dell'accordo del luglio 1993.

Relativamente poco estesa è infatti, in primo luogo, la propensione a fissare esplicitamente il periodo di validità delle intese (vedi i dati sulla scadenza degli accordi nella tab. 5). Nell'analisi della contrattazione del 1987-88 ciò risultava caratterizzare oltre il 70 per cento dei casi. Mentre nei dati attuali la punta massima, che si riscontra nel caso delle imprese manifatturiere (minori) è ben al di sotto del 50 per cento delle intese. È vero peraltro che nei casi in cui gli accordi prevedono una scadenza, la loro durata è nettamente più lunga di quanto osservato nella precedente rilevazione. In secondo luogo, come un tempo, prevale ancora in modo netto la tendenza a concludere gli accordi direttamente in azienda, anziché presso le associazioni esterne. Questa aziendalizzazione del negoziato è quasi totale nel terziario (con qualche eccezione nel caso del commercio). Mentre è più bassa nelle imprese industriali specie se grandi (e in particolare tra gli alimentaristi e i meccanici). Nella stessa direzione vanno anche i dati sui soggetti firmatari delle intese (4).

note

(4) Si noti che il ricorso ad attori pubblici (ministero del lavoro, enti locali) per la stipula degli accordi è molto esiguo. Ciò sembra vada ricondotto al carattere limitatamente "difensivo" degli accordi di questo periodo. Sulle relazioni tra attori collettivi e attori pubblici a livello locale, cfr. Regalia, 1997b.

## 5. Ampiezza degli accordi.

Come già osservavamo in passato (Regalia, 1990), quella della contrattazione è una delle aree delle relazioni industriali di più difficile valutazione, poiché si tratta di processi di regolazione che si sviluppano nel tempo, dovendo tener conto di molti vincoli e sulla base di giochi complessi tra le parti. In effetti, il confronto tra un accordo e l'altro, senza poter considerare ciò che è stato già definito in precedenza, le condizioni obiettive diverse in cui ciascuno è stato raggiunto, e delle posizioni e strategie delle parti, è di necessità esercizio limitato, di tipo eminentemente descrittivo, da cui si possono ricavare ipotesi interpretative, ma certo non giudizi netti e soprattutto giudizi di valore. Può infatti essere più significativo e innovativo un accordo che riguardi un unico aspetto particolarmente cruciale in un dato contesto (eventualmente accompagnato da altre intese su specifici aspetti rilevanti), di un altro molto ampio, che giunga per esempio con ritardo a fissare delle regole minime che nel primo caso sono già diventate delle consuetudini. Ciò che quindi diremo ora commentando i contenuti degli accordi va letto tenendo a mente che i dati disponibili non permettono di esprimere dei giudizi circa l'adeguatezza e l'efficacia dei negoziati.

Un primo aspetto che possiamo osservare riguarda l'ampiezza dell'arco dei temi trattati. Come si legge nella prima riga della tabella 6, il numero medio dei temi presenti negli accordi va dai 3,12 temi trattati nelle intese delle imprese terziarie più grandi ai 4,41 di quelle delle aziende industriali maggiori. I dati non si discostano molto da quelli della rilevazione relativa al 1987-88 (che riguardava, lo ricordiamo, il settore manifatturiero). Allora si osservava una relazione positiva tra ampiezza tematica delle intese e dimensione aziendale. Ciò viene confermato anche in questo studio con riferimento alle imprese manifatturiere. Non invece per quelle terziarie, in cui viene confermata una preferenza per intese più frequenti, come abbiamo prima visto, e meno ampie.

Idealmente si possono immaginare tre modelli di configurazione degli accordi a partire dalla loro ampiezza: un modello caratterizzato da pochi temi essenziali, e irrinunciabili, tipico di situazioni di crisi o debolezza contrattuale; un secondo modello caratterizzato ancora da pochi temi, ma innovativi e fortemente selezionati a seconda di esigenze e opportunità specifiche, tipico di situazioni di forza e riconoscimento sindacale e in cui si è consolidata una prassi di contrattazione ricorrente; un terzo modello caratterizzato da un gran numero di temi, tipico di situazioni di relativamente elevata forza sindacale di tipo tradizionale e delle fasi di contrattazione maggiormente coordinate dall'esterno. Quest'ultimo modello (un po' più diffuso tra le categorie dell'industria e nel commercio) appare effettivamente tipico (vedi ancora tab. 6) degli accordi dichiaratamente di secondo livello, di cui sia stabilita la scadenza, con lunga validità, riguardanti tutta un'impresa o gruppo, e preferibilmente firmati in sede associativa esterna e alla presenza dei rappresentanti esterni delle parti sociali.

Tab. 6 - Ampiezza tematica media per accordo, secondo la dimensione aziendale e il settore, e diverse caratteristiche degli accordi (n. medio temi trattati).

	Manifatturiero		Terziario	
	Fino a 249 addetti	250+addetti	fino a 249 addetti	250+addetti
Totale	3,54	4,41	3,84	3,12
<i>Tipo accordo</i> Secondo livello	6,16	7,97	11,43	8,90
Singolo tema	1,72	2,00	1,80	1,99
Più temi	4,09	5,56	3,40	5,80
<i>Anno</i> 1993	0,00	4,76	1,00	1,17
1994	4,52	5,77	5,00	2,60
1995	3,25	3,80	2,25	4,09
1996 (I metà)	3,31	4,43	4,28	2,81
<i>Indicata scadenza</i> No	2,86	3,36	1,92	2,76
Sì	4,60	6,58	9,00	6,45
<i>Se sì, durata</i> Oltre 2 anni	4,56	6,63	10,63	8,14

	Manifatturiero		Terziario	
	Fino a 249 addetti	250+addetti	fino a 249 addetti	250+addetti
<i>Sede accordo</i> Azienda	3,30	4,59	3,94	3,06
Associazione categ.	4,88	3,82	2,00	5,50
Ministero lavoro	0,00	5,08	0,00	0,00
<i>Firmatari</i> Azienda-Rapp. sind.	3,02	4,07	1,62	2,07
Azienda-OOSS	3,67	5,72	5,43	5,92
Azienda-AI-OOSS	4,52	3,79	2,00	5,50
Anche attori pubblici	2,67	5,08	3,00	0,00
<i>Livello applicaz. acc.</i> Impresa	3,69	4,49	3,64	3,26
Unità locale	2,25	2,80	0,00	1,20
Reparto	1,00	3,14	0,00	1,71
Impresa dopo ristruttur.	3,50	5,50	11,00	4,11
N. accordi	136	227	37	95

Si può aggiungere ancora che i nostri dati suggeriscono che un'ampiezza tematica più contenuta tende a caratterizzare le intese raggiunte in situazioni di ristrutturazione o crisi aziendale, come previsto relativamente al primo modello; o invece nelle situazioni nuove, vale a dire nel terziario, in espansione, come previsto dal secondo modello.

## 6. I temi degli accordi.

Lo schema di classificazione del Cnel, che abbiamo utilizzato per analizzare i contenuti degli accordi (5), prevede 14 grandi aree tematiche: diritti di informazione, rapporti sindacali, costituzione del rapporto, sospensione del rapporto, cessazione del rapporto, gestione delle eccedenze, luogo di lavoro, mansioni e qualifiche, trattamento economico, orario, organizzazione del lavoro, ambiente di lavoro, norme disciplinari, altre materie.

Nella tabella 7 è presentato un riepilogo delle incidenze percentuali delle diverse aree tematiche sul totale degli accordi suddivisi per settore e dimensione aziendale. Mentre nella tabella 8 la frequenza con cui ricorrono le diverse aree tematiche è calcolata sull'insieme della contrattazione effettuata da ogni azienda nel periodo considerato. Le differenze tra le due tabelle dipendono dal fatto che, come s'è detto, in quel periodo le aziende hanno concluso in media più di un accordo. La tabella 7 ci dice dunque quanto le varie aree tematiche ricorrano negli accordi (indipendentemente dal fatto di quante e quali siano le aziende cui si riferiscono). Al contrario, la tabella 8 ci dice, riaggregandoli, quali contenuti negoziali siano stati effettivamente trattati nelle imprese (indipendentemente dal numero di accordi utilizzato a questo fine da ciascuna di esse). Questa seconda modalità di misurazione (6) è quella più adatta a valutare i risultati della contrattazione ed è quella cui faremo ora riferimento.

Tab. 7 - Temi della contrattazione aziendale, secondo la dimensione aziendale e il settore (per cento sul totale accordi).

Temi accordo	Manifatturiero		Terziario	
	< 250 addetti	250+addetti	< 250 addetti	250+addetti
1. Diritti informazione	18,3	18,9	16,2	4,2
2. Rapporti sindacali	30,1	40,0	21,6	30,5

note

(5) L'operazione di classificazione degli accordi è stata svolta da Marco Trentini, che ne ha anche proposto alcune lievi modifiche.

(6) Si noti che la si può utilizzare solo se si dispone dell'informazione sulle imprese cui si riferiscono gli accordi. In genere questo dato non è disponibile, o viene perso, quando vengono analizzate raccolte casuali e non controllate di accordi.

La contrattazione  
in Lombardia  
Ida Regalia

Temi accordo	Manifatturiero		Terziario	
	< 250 addetti	250+addetti	< 250 addetti	250+addetti
3. Costituzione rapporto	5,1	14,1	16,2	12,6
4. Sospensione rapporto	6,6	7,0	5,4	3,1
5. Cessazione rapporto	11,0	10,1	2,7	9,4
6. Gestione eccedenze	16,1	18,0	10,8	3,1
7. Luogo di lavoro	0,7	11,0	18,9	8,4
8. Mansioni e qualifiche	19,8	16,7	24,3	12,6
9. Trattamento economico	71,3	55,5	51,3	44,2
10. Orario di lavoro	30,8	40,0	43,2	35,7
11. Organizzazione del lavoro	11,0	13,6	10,8	12,6
12. Ambiente lavoro e salute	23,5	26,4	13,5	11,5
13. Norme disciplinari	0,0	0,0	2,7	0,0
14. Altre materie	23,5	27,3	24,3	12,6
N. accordi	136	227	37	95

Osserviamo subito che lo schema di classificazione del Cnel — più adeguato per l'analisi dei contratti collettivi di categoria — prevede un numero ai nostri fini eccessivo di temi generali, soprattutto riguardo alle norme per la regolazione del rapporto di lavoro (7). Ciò produce una certa dispersione tra i temi.

Tab. 8 - *Temi della contrattazione aziendale, secondo la dimensione aziendale e il settore (per cento sul totale delle imprese che hanno contrattato nel 1993-96).*

Temi accordo	Manifatturiero		Terziario	
	< 250 addetti	250+addetti	< 250 addetti	250+addetti
1. Diritti informazione	26,6	34,0	31,6	10,0
2. Rapporti sindacali	41,5	61,0	42,1	70,0
3. Costituzione rapporto	7,4	31,0	21,1	33,3
4. Sospensione rapporto	8,5	15,0	10,5	10,0
5. Cessazione rapporto	14,9	22,0	5,3	16,7
6. Gestione eccedenze	16,0	20,0	15,8	3,3
7. Luogo di lavoro	1,1	14,0	26,3	16,7
8. Mansioni e qualifiche	26,6	35,0	47,4	30,0
9. Trattamento economico	85,1	87,0	73,7	86,7
10. Orario di lavoro	38,3	62,0	68,4	70,0
11. Organizzazione del lavoro	14,9	23,0	15,8	26,7
12. Ambiente lavoro e salute	31,9	50,0	26,3	36,7
13. Norme disciplinari	0,0	0,0	5,3	0,0
14. Altre materie	33,0	46,0	42,1	33,3
N. imprese	94	100	19	30

Una rapida occhiata ai dati mostra comunque (v. tab. 8) che il tema retributivo è quello che ricorre maggiormente, seguito da quello dell'orario, dei rapporti sindacali, dell'ambiente di lavoro, dalle "altre materie", che, come vedremo, è in realtà un contenitore eterogeneo che andrebbe riordinato. Ma entriamo ora nel merito delle diverse aree tematiche prese singolarmente. Nelle conclusioni, ricorrendo al metodo statistico dell'analisi fattoriale,

note

(7) Inoltre, come vedremo discutendo delle singole aree tematiche, alcune voci all'interno delle aree potrebbero più opportunamente essere collocate in altro modo. Il che modificherebbe il peso relativo delle varie aree tematiche.

proveremo a individuare i principali modelli sintetici di contrattazione in azienda, commentandoli alla luce delle caratteristiche di contesto delle imprese.

**La contrattazione  
in Lombardia**  
Ida Regalia

### 6.1. Le relazioni sindacali e i diritti di informazione (8).

La tematica che possiamo in generale dire delle relazioni sindacali (« rapporti sindacali » e « diritti d'informazione ») ha senza dubbio un grande rilievo nella contrattazione aziendale. Come ci indica la tabella 9, di rapporti sindacali hanno negoziato il 40 per cento delle aziende minori e il 60-70 per cento di quelle maggiori. Il dato ci sembra di grande rilievo perché segnala come sia diffusa l'esigenza di stabilire le regole fondamentali, quelle che riguardano la logica dei rapporti tra le parti, vale a dire le regole del gioco, o le regole di tipo costituzionale. Ciò costituisce un modo (più o meno esplicito) di riconoscimento formale della funzione sindacale, da prolungare nel tempo, definendone modalità di attuazione, dotazione di risorse, modelli di relazioni tra le parti.

Tab. 9 - *I rapporti sindacali e i diritti d'informazione. Incidenza percentuale dei singoli temi di accordo sul totale delle imprese che hanno contrattato, secondo la dimensione aziendale e il settore.*

Temi accordo	Manifatturiero		Terziario	
	< 250 addetti	250+addetti	< 250 addetti	250+addetti
<i>Totale rapporti sindacali</i>	41,5	61,0	42,1	70,0
— Relazioni sindacali: criteri, modelli	11,7	25,0	5,3	40,0
— Relaz. sind.: informaz. e contenuti	24,5	37,0	31,6	60,0
— Esercizio diritto sciopero	0,0	0,0	5,3	30,9
— Strutture rappres. sindacale	3,2	8,0	0,0	3,3
— Contributi sindacali	1,1	4,0	0,0	3,3
— Locali Rsa e diritto affissione	0,0	2,0	0,0	23,3
— Assemblea e referendum	0,0	1,0	0,0	13,3
— Permessi e aspettative	5,3	11,0	10,5	13,3
— Organi paritetici e Enti bilaterali	9,6	31,0	0,0	13,3
<i>Totale diritti informazione</i>	26,6	34,0	31,6	10,0
— Investimenti, strategie, sviluppo	13,8	17,0	5,3	0,0
— Cambiamenti organizzativi	5,3	7,0	10,5	0,0
Occupazione	13,8	24,0	26,3	10,0
Totale imprese	94	100	19	30

Scendendo un po' più nel dettaglio, sotto la voce « rapporti sindacali » rientrano innanzitutto le clausole che fanno riferimento in senso lato all'area dei diritti d'informazione dei contratti (di cui si specificano modi di applicazione, impegni, ecc.). Questa è in effetti la clausola che ricorre con più frequenza. Nella stessa tabella 9 vengono specificati, sotto la voce « diritti di informazione » i temi su cui si esercitano tali diritti, o su cui ci si impegna a farlo. Il tema dell'occupazione, piuttosto prevedibilmente, è quello che ha più peso, seguito, specie nelle aziende manifatturiere, da quello delle prospettive dell'impresa. Ma altri due aspetti sono forse anche più rilevanti. Uno è la ricorrenza del tema relativo a *criteri e modelli* delle relazioni sindacali. L'altro riguarda la comparsa in un numero davvero considerevole di casi (specie in quelle manifatturiere di grandi dimensioni) di intese su *organi paritetici e enti bilaterali*. Entrambi gli aspetti segnalano una tendenza piuttosto recente (non comparivano infatti negli accordi del 1987-88) alla proceduralizzazione e stabilizzazione delle relazioni tra le parti, in una prospettiva partecipativa.

Ci sembra vada ancora osservato che nel caso delle imprese terziarie hanno una certa

note

(8) Nello schema del Cnel quest'ultima voce non compare, mentre ne compare una denominata « contrattazione collettiva », volta a individuare regole procedurali e di raccordo fra i livelli tipica del contratto nazionale. La si è sostituita con quella presentata, che mette in evidenza le aree tematiche su cui vengono fornite le informazioni alla rappresentanza sindacale.

La contrattazione  
in Lombardia  
Ida Regalia

presenza le clausole volte a definire le risorse a disposizione della rappresentanza sindacale e aspetti elementari di esercizio di diritti e doveri sindacali: il che fa pensare che talora si sia in presenza di processi nuovi di introduzione, istituzionalizzazione e riconoscimento dell'azione mediata dalla rappresentanza collettiva.

#### 6.2. Assunzioni e riduzioni occupazionali: costituzione, sospensione, cessazione del rapporto, gestione delle eccedenze.

In base allo schema di classificazione utilizzato, i temi che riguardano le politiche occupazionali e la gestione di entrate e uscite da parte delle imprese sono suddivisi tra più aree tematiche. Qui vengono raggruppati nella tabella 10.

Tab. 10 - *Costituzione, sospensione, cessazione del rapporto e gestione delle eccedenze. Incidenza percentuale dei singoli temi di accordo, sul totale delle imprese che hanno contrattato secondo la dimensione aziendale e il settore.*

Temi accordo	Manifatturiero		Terziario	
	< 250 addetti	250+addetti	< 250 addetti	250+addetti
<i>Totale costituzione rapporto</i>	7,4	31,0	21,1	33,3
— Assunzione	1,1	1,0	10,5	0,0
— Contratti formaz. e lavoro	0,0	3,0	10,5	6,7
— Contratti a termine	1,1	11,0	5,3	6,7
— Part-time	5,3	18,0	15,8	26,7
<i>Totale sospensione rapporto</i>	8,5	15,0	10,5	10,0
— Malattia	5,3	5,0	10,5	3,3
— Infortuni sul lavoro	0,0	1,0	5,3	0,0
— Cassa integrazione ordinaria	2,1	6,0	0,0	0,0
— Diritto allo studio	1,1	5,0	5,3	3,3
<i>Totale cessazione rapporto</i>	14,9	22,0	5,3	16,7
— Trattamento di fine rapporto	2,1	6,0	0,0	3,3
— Altre forme previdenziali	13,8	18,0	5,3	16,7
<i>Totale gestione eccedenze</i>	16,0	20,0	15,8	3,3
— Cassa integraz. straordinaria	4,3	4,0	5,3	0,0
— Contratto di solidarietà	2,1	5,0	0,0	0,0
— Prepensionamenti	2,1	3,0	0,0	3,3
— Mobilità esterna	11,7	15,0	15,8	0,0
— Reimpiego personale eccedente	5,3	6,0	5,3	3,3
— Outplacement	1,1	6,0	0,0	0,0
— Altre forme gestione eccedenze	4,3	8,0	5,3	3,3
Totale imprese	94	100	19	30

Come si legge nella parte della tabella 10 riguardante la « costituzione del rapporto », di ingressi si è contrattato in circa 1/3 delle imprese maggiori e in 1/5 di quelle terziarie minori; mentre il tema è poco presente nella contrattazione delle aziende manifatturiere minori. Rispetto a qualche anno fa, quando l'azione sindacale tendeva a riguardare soprattutto il controllo delle uscite, si tratta di un aumento non piccolo. La voce più contrattata è quella delle *assunzioni a part-time*: anche questo è relativamente nuovo nella nostra tradizione. Com'è di un certo rilievo rispetto a un tempo la tendenza a negoziare *assunzioni a tempo determinato*. Al contrario, perde di rilevanza la tematica delle assunzioni con contratti di formazione e lavoro. Nel complesso, la negoziazione tende dunque a riflettere le tendenze recenti alla flessibilizzazione dei confini aziendali in entrata.

Nella stessa tabella compaiono anche aspetti diversi della contrattazione sulle uscite, o sulla sospensione (temporanea) del rapporto. L'area tematica relativa alle « sospensioni » riguarda voci non particolarmente importanti nella contrattazione aziendale. L'aspetto forse

più importante da segnalare è lo scarso peso che ha avuto nel periodo considerato la contrattazione sulla cassa integrazione ordinaria.

Del resto, anche la contrattazione sulla tematica relativa alla « gestione delle eccedenze » occupazionali appare meno diffusa di quanto molti luoghi comuni avrebbero lasciato supporre, ma in coerenza con un contesto economico che viene raffigurato come relativamente positivo. In questo caso, la voce che ha maggior rilievo non è come un tempo quella della cassa integrazione straordinaria, ma quella della mobilità esterna, in accordo con i mutamenti del quadro normativo generale.

Si noti infine che le voci degli accordi classificate entro l'area tematica intitolata alla « cessazione del rapporto » riguardano esclusivamente aspetti di *welfare* aziendale e salario differito (soprattutto benefici di tipo pensionistico-previdenziale). Non sappiamo però se si tratti di eredità del passato o dei segnali dell'apertura di una nuova frontiera negoziale, in linea sia con le nuove prospettive in campo pensionistico, sia con le nuove tendenze delle imprese innovative al rafforzamento della fedeltà e motivazione dei dipendenti.

### 6.3. Mansioni e qualifiche.

Tab. 11 - *Mansioni e qualifiche. Incidenza percentuale dei singoli temi di accordo sul totale delle imprese che hanno contrattato, secondo la dimensione aziendale e il settore.*

Temi accordo	Manifatturiero		Terziario	
	< 250 addetti	250+addetti	< 250 addetti	250+addetti
<i>Totale mansioni e qualifiche</i>	26,6	35,0	47,4	30,0
— Classificaz., inquadramenti, livelli	2,1	3,0	10,5	6,7
— Gestione inquadramento	23,4	28,0	15,8	20,0
— Mobilità orizzontale	0,0	1,0	5,3	10,0
— Mobilità verticale	0,0	1,0	5,3	0,0
— Concorsi	0,0	0,0	5,3	0,0
— Quadri	1,1	2,0	5,3	0,0
— Particolari figure lavorative	2,1	3,0	5,3	3,3
Totale imprese	94	100	19	30

Le voci che riguardano il campo dell'inquadramento e delle carriere hanno diffusione maggiore di quelle relative a ingressi e uscite dei dipendenti (v. tab. 11), interessando da oltre un quarto a quasi la metà della contrattazione aziendale nel periodo considerato. Osservando un po' più nel dettaglio, è evidente che la clausola di gran lunga più ricorrente è quella relativa alla *gestione dell'inquadramento*. La contrattazione aziendale è dunque eminentemente di tipo attuativo e applicativo dei contratti collettivi, salvo che (almeno in parte) nelle aziende del terziario, in cui si osservano piccoli segni di una maggior propensione all'invenzione e alla diversificazione contrattata (e flessibile) di inquadramenti e carriere.

### 6.4. Il trattamento economico.

Tab. 12 - *Il trattamento economico. Incidenza percentuale dei singoli temi di accordo sul totale delle imprese che hanno contrattato, secondo la dimensione aziendale e il settore.*

Temi accordo	Manifatturiero		Terziario	
	< 250 addetti	250+addetti	< 250 addetti	250+addetti
<i>Totale trattamento economico</i>	85,1	87,0	73,7	86,7
— Retribuzione base	4,3	4,0	5,3	10,0
— Scatti di anzianità	1,1	2,0	5,3	6,71
— Mensilità aggiuntive	2,1	7,0	0,0	0,0

La contrattazione  
in Lombardia  
Ida Regalia

Temi accordo	Manifatturiero		Terziario	
	< 250 addetti	250+addetti	< 250 addetti	250+addetti
— Premi produzione, superminimi	17,0	22,0	15,8	6,7
— Cottimo	1,1	4,0	0,0	0,0
— Indennità cassa, trasp., mensa, reper.	7,4	6,0	15,8	10,0
— Una tantum	19,1	16,0	10,5	10,0
— Altre indennità	6,4	16,0	26,3	46,7
— Altri benefici	2,1	4,0	10,5	10,0
— Voci incentivanti	74,5	77,0	57,9	73,3
— Corresponsione retribuzione	0,0	2,0	0,0	0,0
Totale imprese	94	100	19	30

La contrattazione delle retribuzioni costituisce indubbiamente il cuore delle intese del periodo, interessando da circa i 3/4 a quasi il 90 per cento delle imprese (v. tab. 12). Si tratta, come atteso, di un tema che appare positivamente correlato a un andamento sufficientemente positivo delle imprese, e che raramente interessa più di un accordo di una stessa impresa nell'arco di tempo considerato. Inoltre, come atteso in base all'accordo del luglio 1993, essa assume prevalentemente la forma di *voci incentivanti* (in cui sono compresi gli aumenti legati a parametri di *performance* positiva dell'impresa), o di *premi una tantum* ispirati ad analoghe concezioni di retribuzione in qualche modo flessibile. La diffusione un po' maggiore delle *indennità* nelle aziende terziarie sembrerebbe indicare infine lo sviluppo di modalità contrattate di retribuzione a carattere più individualizzato e personalizzato di un tempo.

#### 6.5. Orario, organizzazione del lavoro, ambiente e salute.

Tab. 13 - *Orario di lavoro, organizzazione del lavoro, ambiente e salute, luogo di lavoro. Incidenza percentuale dei singoli temi di accordo sul totale delle imprese che hanno contrattato, secondo la dimensione aziendale e il settore.*

Temi accordo	Manifatturiero		Terziario	
	< 250 addetti	250+addetti	< 250 addetti	250+addetti
<i>Totale orario di lavoro</i>	38,3	62,0	68,4	70,0
— Orario lavoro contrattuale	10,6	32,0	47,4	30,0
— Lavoro suppl. e straord. diurno	3,2	13,0	10,5	40,0
— Lavoro a turni, squadre, cicli contin.	8,5	26,0	26,3	20,0
— Lav. straord. notturn., domen., festivo	2,1	3,0	5,3	6,7
— Riposi e festività	17,0	25,0	31,6	10,0
— Ferie e permessi	22,3	24,0	21,1	26,7
— Flessibilità	5,3	12,0	0,0	6,7
— Sospensione lavoro e recuperi	0,0	1,0	0,0	0,0
<i>Totale organizzazione del lavoro</i>	14,9	23,0	15,8	26,7
— Cambiamento organizzativo	11,7	17,0	10,5	26,7
— Innovazioni tecnologiche	0,0	1,0	0,0	0,0
Rapporto con utenti-clienti	0,0	1,0	0,0	0,0
— Gestione organici	3,2	6,0	10,5	6,7
— Sistemi valutaz. prestazione lavor.	1,1	1,0	0,0	0,0
<i>Totale ambiente e salute</i>	31,9	50,0	26,3	36,7
— Ambiente lavoro interno	29,8	49,0	21,1	30,0
— Ambiente esterno	0,0	0,0	0,0	0,0
— Prevenz. infortuni, malattie, igiene	2,1	7,0	5,3	6,7

Temi accordo	Manifatturiero		Terziario	
	< 250 addetti	250+addetti	< 250 addetti	250+addetti
<i>Totale luogo di lavoro</i>	1,1	14,0	26,3	16,7
— Trasferimento	0,0	6,0	10,5	10,0
— Trasferita e missioni	0,0	8,0	15,8	3,3
— Lavoro all'estero	0,0	1,0	5,3	0,0
— Trasferimento azienda	1,1	1,0	5,3	10,0
— Appalti a ditte esterne	0,0	2,0	10,5	0,0
Totale imprese	94	100	19	30

Anche il tema dell'orario è al centro dell'attività contrattuale in azienda. Ciò è del tutto in linea con quanto siamo andati osservando da tempo. Anzi, la centralità del tema appare relativamente sottostimata, dal momento che non possiamo tener qui conto anche dell'attività negoziale di tipo informale, in cui esso è sistematicamente al primo posto delle voci contrattate (vedi su ciò Terragni, 1995; 1996; 1997).

Come si legge nella tab. 13, le voci che ricorrono maggiormente nella contrattazione formalizzata sul tema riguardano in primo luogo l'*applicazione delle disposizioni contrattuali*, e in secondo luogo le decisioni sul calendario annuo (*ferie e permessi, riposi e festività*). Ma rilevanti sono anche quelle che riguardano discontinuità temporali e modi di organizzazione flessibile del lavoro e del tempo di lavoro (*lavoro supplementare e straordinario, lavoro a turni, squadre, cicli continui*). Meno frequenti sono le intese sulla « flessibilità » dell'orario (su base settimanale, o mensile, o stagionale), più tipiche, come abbiamo detto, della negozialità di tipo informale, che si presta meglio a sperimentazioni e adeguamenti *ad hoc* alle urgenze produttive. Ci sembra infine che la maggiore propensione a contrattare queste tematiche che si osserva nel caso delle imprese terziarie possa ancora una volta riflettere non solo la centralità del tema dell'orario nel caso dei servizi, ma anche una tendenza nuova a stabilire *regole contrattate* in contesti con minor tradizione sindacale.

Delle altre aree tematiche che riguardano in senso lato le modalità di organizzazione della produzione e le condizioni ambientali-logistiche di prestazione delle attività, quella più presente nella contrattazione aziendale del periodo considerato riguarda l'ambiente di lavoro. Un po' più diffusa nel comparto manifatturiero, dove ricorre in 1/3 circa delle imprese minori e nella metà delle maggiori, essa è centrata sulle *tematiche ambientali interne all'impresa* (mentre è del tutto assente un'attenzione alle problematiche ecologiche o ambientali esterne). Presumibilmente le disposizioni della legge n. 626 in materia di sicurezza e ambiente vi giocano un ruolo positivo di sollecitazione dell'accordo. Va però osservato che, in base ai risultati dell'indagine periodica dell'Ires sulle relazioni sindacali, è ormai da qualche tempo che il tema ha acquisito un posto di rilievo nella contrattazione in azienda.

Meno diffusa è invece la contrattazione esplicitamente diretta ai temi dell'organizzazione del lavoro, presente — senza variazioni significative tra il manifatturiero e il terziario in circa il 15 per cento della contrattazione delle imprese minori e in 1/4 circa di quella delle imprese maggiori. Essa riguarda in generale il tema del cambiamento organizzativo e più in particolare le implicazioni nella gestione degli organici (mentre irrilevanti sono le clausole relative all'innovazione tecnologica). Si noti peraltro che questa è una tematica fortemente soggetta agli andamenti mutevoli dei processi di innovazione e riorganizzazione delle imprese; e che si tratta inoltre di tematica che tocca problemi e prassi per cui si è rivelata particolarmente appropriata la logica della negoziazione di tipo informale (ad esempio, per quanto riguarda il governo dei processi di flessibilità funzionale). Si noti ancora che la diffusione relativamente estesa di questi temi nella contrattazione delle imprese dei servizi costituisce forse uno dei risultati meno attesi della rilevazione, da tener sotto controllo in quelle future.

La tematica relativa alla voce « luogo di lavoro » riguarda infine aspetti particolari del rapporto d'impiego, che si possono ricondurre alle problematiche della flessibilità dei confini dell'impresa e della flessibilità spaziale della prestazione individuale. Da entrambi i punti di vista, tali aspetti riguardano soprattutto il lavoro (meno localizzato, strutturato e omogeneo) delle imprese terziarie. Assieme agli altri aspetti che abbiamo già discusso della contratta-

zione nel terziario sull'orario, l'organizzazione del lavoro (ma anche gli inquadramenti e le carriere), essi segnalano una forte tendenza alla specificità degli accordi aziendali.

#### 6.6. Norme disciplinari e altre materie.

Tab. 14 - *Norme disciplinari e altre materie. Incidenza percentuale dei singoli temi di accordo sul totale delle imprese che hanno contrattato, secondo la dimensione aziendale e il settore.*

Temi accordo	Manifatturiero		Terziario	
	< 250 addetti	250+addetti	< 250 addetti	250+addetti
<i>Totale norme disciplinari</i>	0,0	0,0	5,3	0,0
<i>Totale altre materie</i>	33,0	46,0	42,1	33,3
— Sicurezza del lavoro	0,0	0,0	5,3	3,3
— Azioni positive	0,0	1,0	0,0	0,0
— Pari opportunità	3,2	9,0	5,3	6,7
— Lavoro delle donne	0,0	2,0	0,0	0,0
— Tutela particolari categorie	0,0	3,0	0,0	0,0
— Servizi per lavoratori	17,0	20,0	36,8	13,3
— Assenteismo	1,1	1,0	0,0	0,0
— Formaz. e aggiornam. professionale	17,0	34,0	5,3	23,3
Totale imprese	94	100	19	30

La tematica che riguarda le « norme disciplinari » (v. tab. 14) è del tutto irrilevante nella contrattazione esaminata. Essa riguarda infatti un unico accordo monotematico in un'azienda pubblica.

Resta ancora da considerare l'ultima area tematica prevista dallo schema di classificazione utilizzato, vale a dire quella, residuale, delle « altre materie ». In realtà essa mette assieme temi eterogenei, che erano evidentemente poco rilevanti nel periodo in cui venne impostata la classificazione dei contratti (di categoria) presso il Cnel.

Due di essi sono però rilevanti oggi, e in particolare a livello aziendale. Uno è quello dei *servizi per i lavoratori*, presente soprattutto nella contrattazione delle imprese terziarie minori. Come già dicevamo a proposito di altri temi di *welfare* aziendale, si tratta di una tematica che pesca nella tradizione, ma è insieme particolarmente congruente con le esigenze di coinvolgimento attivo del lavoratore da parte delle imprese innovative, e/o più vulnerabili (come quelle terziarie). L'altro è il tema ancor più fondamentale per la *performance* delle imprese della *formazione e aggiornamento professionale* (Regini, 1996). La sua presenza negli accordi aziendali recenti (specie nelle imprese maggiori, e con un'accentuazione in quelle manifatturiere, in cui compare in 1/3 dei casi) potrebbe essere uno dei segnali di maggior rinnovamento qualitativo della contrattazione decentrata.

#### 7. Modelli di contrattazione.

Giunti in fondo alla ricognizione sui singoli contenuti degli accordi, possiamo chiederci ancora se le diverse combinazioni dei temi toccati dal negoziato in ogni azienda corrispondano a specifici modelli di contrattazione, in qualche modo rispondenti a logiche negoziali definite.

In effetti, ricorrendo alla tecnica statistica dell'analisi fattoriale (9), che permettere di individuare gruppi di combinazioni significative tra diverse variabili, è possibile mettere in evidenza tre « fattori », corrispondenti a altrettanti *patterns*, o logiche di strutturazione della contrattazione (dal punto di vista dei contenuti negoziali), ovvero a modelli contrattuali diversi.

Tab. 15 - *Punteggi fattoriali medi per dimensione, settore, e sindacato.*

**La contrattazione  
in Lombardia**  
Ida Regalia

	Fattore 1		Fattore 2		Fattore 3	
	< 250	> 250	< 250>	< 250>	< 250	> 250
Manifattur.	-.35	.23	-.09	.15	.01	-.03
Terziario	.10	.28	-.03	-.19	-.25	.23
Filtea	-.16	-.63	-.34	.07	-.24	-.72
Fiom	-.29	.36	-.33	.13	.07	.02
Filcea	-.50	.04	-.09	-.01	.39	.16
Fillea	-.51	-.15	-.54	1.43	-.60	.76
Flai	-.38	.45	1.02	.46	-.34	-.40
Filis	-.64	.36	-.18	-.29	-.01	.54
Filt	1.00	-.41	-.65	.25	-1.55	.21
Filcams	.42	.36	-.37	-.73	-.17	.10
Fnlc	-.96	.60	-.84	-.14	.36	.68
Fisac	1.00	1.40	1.28	.43	-.23	-.54
Fp	-.76	-.17	.74	-.39	-.30	.52

Il primo modello, che chiameremo *di regolazione delle condizioni individuali d'impiego*, è quello che ha statisticamente maggior forza esplicativa. È tipico della contrattazione caratterizzata soprattutto dalla presenza dei temi che riguardano assunzioni o ingressi, sospensioni del rapporto, orario di lavoro, luogo di lavoro e le « altre » materie (cioè servizi per i lavoratori e formazione professionale). Alla luce di quanto si è visto prima entrando nel dettaglio delle aree tematiche, questo genere di contrattazione tende a regolare soprattutto aspetti flessibili delle condizioni individuali di impiego (assunzioni a tempo parziale o determinato, le normative relative all'interruzione temporanea del lavoro, orari variabili, luoghi non standard di lavoro) o risorse a sostegno di tale flessibilità (servizi, formazione). Non stupisce che questo modello contrattuale tenda a essere più tipico in genere del terziario e, nel manifatturiero, delle aziende maggiori (v. i punteggi medi del fattore 1 nella tab. 15). Da diversi punti di vista ciò corrisponde presumibilmente al modello destinato ad avere più sviluppo, in una prospettiva di reale capacità sindacale di rinnovare in modo efficiente la propria azione di tutela (sviluppo della capacità di tutelare diritti e condizioni diversificate degli individui).

Il secondo modello, che chiameremo *a orientamento normativo generale*, è modello più consolidato nei casi di notevole forza sindacale. Esso è caratterizzato dalla presenza dei temi che riguardano relazioni sindacali e diritti d'informazione, ambiente di lavoro, organizzazione del lavoro, mansioni e inquadramenti, previdenza aziendale. L'accento è posto in questo caso soprattutto su condizioni normative e d'impiego di tipo generale. Non a caso caratterizza soprattutto la contrattazione delle grandi aziende manifatturiere.

Il terzo modello, infine, che chiameremo *a prevalente orientamento acquisitivo*, si presenta come debolmente caratterizzato dalla presenza delle tematiche normative (salvo che per quella dell'ambiente e degli inquadramenti). Esso appare invece inversamente correlato alla tematica della gestione delle eccedenze occupazionali e fortemente e positivamente correlato invece alle tematiche retributive. Si noti che questo modello è del tutto simile a quello che era già emerso nell'analisi degli accordi del 1987-88. Come dicevamo allora, si può osservare che emergono in questo caso i contorni di una prassi negoziale che, in assenza di vincoli e condizionamenti sul piano delle prospettive occupazionali, tende a orientarsi su alcuni, pochi, temi, specie di tipo acquisitivo (retribuzioni, ma anche inquadramenti). Ciò caratterizza soprattutto la contrattazione delle aziende terziarie di grande dimensione (ad esclusione di quelle del credito) e, in misura minore, quella delle imprese manifatturiere medio-piccole.

#### 8. Nota conclusiva.

In estrema sintesi, ci sembra si possa infine osservare come l'analisi degli accordi metta in luce una presenza dell'azione contrattuale del sindacato estesa e variegata. Essa appare ben

**La contrattazione  
in Lombardia**  
Ida Regalia

consolidata e strutturata sia nelle imprese maggiori sia in quelle di dimensione minore (comunque al di sopra dei 30 addetti); e sia nel comparto manifatturiero sia in quello terziario.

Si tratta di una contrattazione caratterizzata dall'elevato numero delle intese per azienda nell'arco di tempo considerato, secondo modelli che si potrebbero dire di negoziazione ricorrente a elevato grado di adattamento a esigenze e opportunità specifiche. Ciò vale in modo particolare nel caso delle imprese terziarie.

Dal punto di vista dei contenuti degli accordi, retribuzioni, orario, relazioni sindacali, e aspetti importanti delle condizioni d'impiego (ambiente) sono quelli più ricorrenti. Ma tendono a essere presenti in modo più o meno accentuato tutti i temi oggi fondamentali nelle politiche manageriali di gestione del lavoro: dalla formazione professionale ai programmi di *welfare* aziendale, dalle assunzioni con modalità "atipiche" (part-time, contratti a termine) ad aspetti di flessibilità dell'orario o del luogo di prestazione dell'attività, o a modi partecipativi di impostare le relazioni tra le parti in una prospettiva di stabilità (commissioni paritetiche o miste).

I modelli negoziali che emergono sono diversificati, corrispondendo a tradizioni e opportunità diverse nelle relazioni tra le parti. Rispetto a rilevazioni precedenti, di particolare rilievo è il modello volto alla regolazione delle condizioni d'impiego individuali, che sembra aprire nuove prospettive all'azione sindacale.

## Bibliografia

**Agostinelli M. e Codispoti D.** (1989), *La contrattazione nel settore industriale lombardo negli anni 1987-1988*, in *Supplemento a Nota*, III, 18, maggio.

**Arrighetti A., Chiesi A.M., Regalia I. e Reyneri E.** (1993), *Lombardia*, in *Ires Lombardia* (a cura di), *Impresa e lavoro nelle regioni forti d'Europa*, Milano-Bari, Cariplo-Laterza.

**Bordogna L.** (1997), *Un decennio di contrattazione aziendale nell'industria. Tendenze quantitative (1984-1994)*, in Bellardi L. e Bordogna L. (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione aziendale*, Milano, F. Angeli.

**Ires Emilia Romagna** (1995), *Rapporto sulla contrattazione articolata in Emilia Romagna nel quadriennio 1991-1994*, Bologna, dicembre.

**Regalia I.** (1990), *La contrattazione articolata in Lombardia nel 1987-88. Un'analisi alla luce delle relazioni industriali*, in *Ires Papers, Collana Ricerche* 28, Milano.

**Regalia I.** (1997a), *La contrattazione aziendale in Lombardia tra il 1993 e il 1996*, in Regalia I. e Terragni L., *Contrattazione e relazioni industriali in Lombardia. 1993-1996*, in *Ires Papers, Collana Ricerche* 43, Milano.

**Regalia I.** (a cura di) (1997b), *Regioni e relazioni industriali in Europa. Potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Milano, F. Angeli.

**Regini M.** (a cura di) (1988), *La sfida della flessibilità*, Milano, F. Angeli.

**Regini M.** (a cura di) (1996), *La formazione delle risorse umane. Una sfida per le "regioni motore" d'Europa*, Bologna, Il Mulino.

**Regini M. e Sabel C.** (a cura di) (1989), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Bologna, Il Mulino.

**Terragni L.** (1995), *Le relazioni industriali nelle imprese lombarde. La rilevazione del 1994*, in *Ires Papers, Collana Ricerche* 38, Milano.

**Terragni L.** (1996), *Le relazioni sindacali nel terziario in Lombardia alla metà degli anni novanta*, in *Ires Papers, Collana Ricerche* 42, Milano.

**Terragni L.** (1997), *Le relazioni sindacali nelle aziende lombarde. La rilevazione del 1996*, in Regalia I. e Terragni L., *Contrattazione e relazioni industriali in Lombardia. 1993-1996*, in *Ires Papers, Collana Ricerche* 43, Milano.

---

# Il « Pacchetto Treu », un anno dopo

*Massimiliano Di Pace*

---

Sommario

1. Premessa. 2. Attuazione giuridica. 3. Attuazione economica. 4. Conclusioni.

---

## 1. Premessa.

---

Il Pacchetto Treu è stato uno dei provvedimenti di politica attiva del lavoro più interessanti degli ultimi anni. Immaginato all'indomani del Patto per l'occupazione, sottoscritto nel settembre 1996 da parti sociali e Governo, ha apportato nella nostra legislazione del lavoro una ventata di novità, introducendo il lavoro interinale e ammodernando diverse tipologie di contratto, in particolare quelle con contenuti formativi. L'obiettivo era rimuovere i vincoli e le rigidità del mercato del lavoro, nella speranza che un tale intervento facilitasse l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, e quindi apportasse un sensibile sollievo al problema della disoccupazione. È stato anche il provvedimento che ha consentito l'ingresso nel mondo del lavoro, tramite borse di lavoro e lavori di pubblica utilità, di 100.000 giovani inoccupati del Mezzogiorno.

Emanato il 24 giugno 1997, con il numero 196 e il titolo « Norme in materia di promozione dell'occupazione », il Pacchetto Treu ha avuto qualche difficoltà a decollare. Le ragioni sono rintracciabili innanzitutto nell'elevato numero di decreti attuativi previsti dalla legge, ben 25, e nei frequenti rinvii alla libera contrattazione delle parti sociali (13 casi) per la concreta determinazione delle modalità di applicazione.

A un anno dalla sua emanazione, può quindi essere interessante valutare lo stato di attuazione del provvedimento e gli effetti che ha avuto sul piano economico. Questo interesse deriva soprattutto dal fatto che la politica del lavoro ha assunto un ruolo centrale nel dibattito sulla politica economica. Da più parti, infatti, arrivano sollecitazioni per avviare quella che viene chiamata la fase 2 della politica economica, ovvero quella finalizzata allo sviluppo e alla lotta alla disoccupazione, essendo stato raggiunto l'obiettivo della fase 1, ossia il rispetto dei criteri di Maastricht, chiave per la partecipazione dell'Italia all'Unione Monetaria Europea.

Il presente studio, che sintetizza e aggiorna i risultati di un rapporto presentato dal Cnel il 4 giugno 1998, a cui ha contribuito chi scrive, ha quindi la finalità di rispondere a queste esigenze conoscitive. L'analisi che viene qui condotta avrà per obiettivo l'esame dello stato di attuazione del Pacchetto Treu, sia dal punto di vista giuridico, sia da quello economico.

---

## 2. Attuazione giuridica.

---

L'attuazione giuridica del Pacchetto Treu è sintetizzata nella Tabella n. 1, articolata in cinque colonne. Nella prima è indicato l'articolo che contiene la previsione dell'adempimento, sia esso un decreto o altro. Nella seconda è illustrato l'oggetto che i decreti, o i

**Il Pacchetto Treu**  
Massimiliano Di Pace

contratti collettivi, devono regolare. La terza colonna contiene i termini previsti dalla legge per l'attuazione dell'adempimento, mediante accordo collettivo o decreto.

Accanto a queste tre colonne ve ne sono altre due che costituiscono il risultato dell'opera di monitoraggio dell'attuazione giuridica. La quarta colonna, intitolata « Attuazione », contiene gli estremi del decreto emanato, o, in mancanza di tale emanazione, la situazione dell'emanando provvedimento.

La quinta colonna indica gli estremi delle circolari attuative e il titolo. Normalmente le circolari seguono i decreti di attuazione. È questo il caso, per esempio, di quelle emesse nel settore del lavoro interinale e del piano straordinario di lavori di pubblica utilità e di borse di lavoro, dove i relativi decreti erano stati già emessi. Ma vi sono anche casi di emissione di circolari relativamente a disposizioni di legge che non prevedevano nessun adempimento. È il caso della circolare n. 153/1997 che si riferisce all'art. 12 della legge in esame, che non prevedeva nessun atto specifico. La circolare è però intervenuta per disciplinare le sanzioni in materia di contratti a tempo determinato che è oggetto del citato art. 12. Allo stesso modo la circolare n. 125/1997 chiarisce l'esatta portata dell'art. 13, comma 1, che non prevedeva nessun atto da parte del Ministero del lavoro, che però ha ritenuto utile intervenire con un provvedimento amministrativo per chiarire il significato di alcune parti della norma (1).

La tabella così costruita consente quindi di avere una visione complessiva, e puntuale allo stesso tempo, dello stato di attuazione giuridica del pacchetto di misure contenute nella legge n. 196/1997. Senza entrare in un commento specifico per ogni articolo, rimandando per questo alla lettura della tabella, che consentirà di desumerlo facilmente, pare opportuno segnalare alcune considerazioni di fondo.

Innanzitutto, va rilevato che su 17 articoli che rinviano ad ulteriori atti hanno finora trovato sostanziale attuazione solo 10 articoli.

Con una tale massa di adempimenti è stato naturale che la priorità andasse in primo luogo al piano straordinario per i 100.000 disoccupati (art. 26), al quale erano destinati 1.000 miliardi, da utilizzare in due anni. Ed infatti il primo decreto attuativo, emanato ad agosto 97, ha riguardato proprio questa misura. Subito dopo ne è stato emanato un secondo.

A settembre c'è stato l'avvio del lavoro interinale con l'istituzione dell'albo delle società di fornitura di lavoro temporaneo e la definizione delle modalità di presentazione della richiesta di autorizzazione all'esercizio dell'attività (art. 2), a cui ha fatto seguito l'autorizzazione, a dicembre, delle prime società.

Sempre a dicembre trovavano attuazione anche le norme che stimolavano la crescita occupazionale nel settore della ricerca, mediante la concessione di contributi per l'assunzione di laureati con contratti a tempo determinato per svolgere attività di ricerca, e per il distacco a titolo gratuito presso piccole e medie imprese di ricercatori di enti pubblici di ricerca (art. 14).

In quello stesso mese veniva approvata la nuova disciplina dei lavori socialmente utili con l'individuazione dei settori dove possono essere effettuati e delle categorie di beneficiari, nonché delle caratteristiche dei lavori di pubblica utilità (art. 22).

Solo a maggio 1998 uscivano sulla Gazzetta Ufficiale i decreti sull'apprendistato (art. 16) e sul tirocinio (art. 18). Il primo per definire i contenuti delle iniziative di formazione per apprendisti, le modalità di certificazione della formazione svolta, e le esperienze richieste ai tutori. Il secondo per aggiornare la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento, nonché per definire le modalità di rimborso degli oneri per i tirocinanti provenienti dal Mezzogiorno.

Hanno inoltre trovato sufficiente attuazione anche gli articoli 1 (CCNL per l'individuazione dei casi in cui si può ricorrere al lavoro interinale, delle qualifiche di esiguo contenuto professionale che non possono essere svolte dai lavoratori interinali, e della percentuale massima di lavoratori interinali sul totale), 3 (CCNL per l'individuazione dei casi e della durata delle proroghe dei lavori interinali), 7 (CCNL per le modalità di attuazione del diritto di riunione dei lavoratori interinali) e 11 (CCNL tra lavoratori interinali e le imprese di fornitura di lavoro interinale).

#### note

---

(1) *Idem* per la circolare n. 126/1997 che, riferendosi all'art. 16, comma 1 della legge n. 196/1997, detta le prime direttive per consentire l'assunzione degli apprendisti, pur non essendo previsto dal comma 1 nessun atto, e pur non essendo stato emanato il decreto previsto dal 2° comma. *Idem* ancora per la circolare n. 29/1997 che reca le disposizioni per la stipula delle convenzioni per l'attuazione dei tirocini, di cui alla legge n. 236/1993, mentre non era ancora stato emanato il Decreto del Ministro del lavoro per la nuova disciplina dei tirocini, previsto dall'art. 18, comma 1 della legge n. 196/1997.

Ma a parte queste realizzazioni, sono ancora da emanare alcuni decreti che riguardano il lavoro interinale (artt. 1, 4, 5, 9), così come quelli concernenti la riforma della formazione professionale (art. 17), i rapporti di lavoro con contenuti formativi (art. 16, comma 5) e i contratti di riallineamento retributivo (art. 23). Rimangono in attesa degli sviluppi legislativi del Ddl sulle 35 ore i decreti che riguardano l'incentivazione del part-time (art. 13). Sono ancora da introdurre, quindi, novità importanti che riguarderanno un numero elevato di lavoratori (v. tabella "Lavoratori coinvolti dal Pacchetto Treu").

Di questi vengono considerati di prossima emanazione i decreti riferiti all'art. 1, comma 4 (individuazione dei lavori pericolosi per i quali è vietato il ricorso al lavoro temporaneo), all'art. 5, comma 2 (modalità di utilizzo del Fondo per la formazione professionale dei lavoratori interinali), all'art. 16, comma 5 (regolamentazione dei contratti di lavoro con contenuti formativi). Si tratta quindi di altri 3 decreti che, nell'arco di pochi mesi, potrebbero avere luce e dare un ulteriore contributo al raggiungimento degli obiettivi che il Pacchetto Treu si prefigge.

Altri provvedimenti sono in fase di elaborazione (v. art. 13, comma 2-4; art. 17, comma 1 e 2; art. 17, comma 6, art. 23 comma 1). Fra questi vi è quello previsto dall'art. 13, la cui emanazione, come è stato ricordato, è legata all'approvazione della legge sulle 35 ore, non solo perché quella ne modifica i contenuti, ma anche perché il tema trattato, l'incentivazione del part-time mediante la rimodulazione delle aliquote contributive, diventa parte integrante del processo di attuazione dell'orario di lavoro ridotto.

Altri ancora invece sono in una fase di apparente stasi. Per questi ultimi va detto che l'attesa è legata ai risultati della contrattazione collettiva (v. art. 4, comma 3; art. 5 comma 4), o sono logicamente conseguenti ad altri decreti, per cui non possono essere emessi, se non dopo che questi hanno dispiegato i loro effetti (v. art. 5, comma 3; art. 13, comma 6; art. 26, comma 6).

C'è poi da rilevare che il decreto previsto dall'art. 25 non è più necessario, essendo stato risolto in altro modo l'oggetto che il decreto doveva regolare (2). Stesso discorso vale per il decreto di cui all'art. 11, comma 4, relativo all'individuazione dei casi in cui può essere svolto il lavoro interinale, qualora non fossero determinati dalla contrattazione collettiva (come previsto dall'art. 1, comma 2 della legge n. 196/1997), essendo stato concluso l'accordo (3).

In conclusione, a un anno dall'emanazione della legge n. 196/1997, risulta che dei 25 decreti attesi ne sono stati emanati 7 (4) (a cui vanno aggiunti altri 5 non espressamente previsti dalla legge Treu), 3 vengono considerati di prossima emanazione (interinale, rapporti di lavoro con contenuti formativi), mentre 5 sarebbero ancora in fase di elaborazione (part-time, formazione professionale, riallineamento retributivo). Due non dovrebbero essere più necessari perché ne sono venuti meno i presupposti (accordi fra parti sociali, stanziamenti in Finanziaria), 5 dovrebbero essere emessi successivamente ad accordi tra sindacati e datori di lavoro, o ad altri decreti propedeutici ad essi, mentre solo uno (concorso a oneri contributivi dei lavoratori interinali) pare ancora non essere neppure in fase di elaborazione. La somma fa 23, ma non c'è nessun errore, poiché il decreto sull'apprendistato e quello sui tirocini disciplinano argomenti che erano stati previsti per due distinti decreti.

Questa situazione stride in una certa misura con le previsioni della legge, poiché si prevedevano tempi stretti, variabili tra i 30 e i 90 giorni, salvo alcuni casi dove i termini erano più lunghi (5), per l'emanazione dei decreti attuativi. In definitiva, si può affermare che solo in due casi sono stati rispettati i termini previsti. Si tratta del decreto legislativo recante la nuova disciplina dei lavori socialmente utili (art. 22), emanato proprio nel giorno di scadenza dei termini), e di quello relativo al piano straordinario di lavori di pubblica utilità e borse di lavoro (art. 26), emanato una quindicina di giorni prima della scadenza.

**note**

(2) Ci si riferisce all'art. 25, comma 1, che prevedeva l'emanazione di un decreto del Ministro del tesoro per assegnare alle amministrazioni interessate le somme derivanti dai mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti per la realizzazione delle politiche del lavoro. Ora, a seguito della legge Finanziaria 98, non è più necessario tale provvedimento poiché la legge di bilancio ha trasformato tali mutui in stanziamenti, per un importo complessivo, di 1.000 miliardi per il 1998, 300 miliardi per il 1999 e 200 miliardi per il 2001 (Cap. 9013, Min. tesoro, Tabella F, Finanziaria 98).

(3) Si allude a quello intercategoriale che, in attesa di quelli di settore, regola tali casi.

(4) L'art. 26 prevedeva due decreti: uno dai commi 1 e 4, l'altro dal comma 6.

(5) Ci si riferisce ai termini di 9 mesi, previsti per il D.P.R. dell'art. 16, comma 5 (regolamentazione dei rapporti di lavoro con formazione), il D.M. Lavoro previsto dall'art. 18, comma 1 (disciplina dei tirocini); oppure di 6 mesi, come nel caso del D.M. Lavoro previsto dall'art. 16, comma 3 (esperienze professionali richieste ai tutori), e del D.P.R. dell'art. 17, comma 1 e 2 (riforma della formazione professionale).

**Il Pacchetto Treu**  
*Massimiliano Di Pace*

Negli altri casi, ovvero laddove i termini non erano così cogenti come nel caso dei decreti legislativi, le scadenze non sono state quasi mai rispettate. A parte il decreto del Ministero dell'università, previsto dall'art. 14, per il quale però era prevista solo una cadenza annuale, e il decreto previsto dall'art. 2, comma 5 (6), che è stato emanato con un mese di ritardo, per quasi tutti gli altri, i termini non sono stati rispettati (7).

Va detto, però, che tali termini, a parte quelli relativi ai decreti legislativi, che sono di tipo perentorio, vanno intesi in senso ordinatorio, per cui non si può ravvisare una vera e propria inadempienza. Va inoltre tenuto presente che il Pacchetto Treu prevedeva una notevole massa di provvedimenti legislativi, spesso con scadenze contemporanee, su argomenti innovativi o comunque delicati, e perciò non deve suscitare sorpresa questa situazione.

Molto più complessa è la situazione dei contratti collettivi. Il confronto dei sindacati, infatti, procede su due versanti: quello delle imprese utilizzatrici e quello delle società fornitrici. Mentre per queste ultime il confronto è rapido, essendoci un unico interlocutore, l'associazione di queste società (Assointerim), nel primo caso gli interlocutori sono molteplici, ovvero tutte le confederazioni dei datori di lavoro (Confindustria, Confapi, Confcommercio, ecc.).

Vi sono poi due livelli sui quali è possibile effettuare gli accordi: il livello intercategoriale e quello di categoria. L'idea, sorta per accelerare l'introduzione del lavoro interinale, era quella di giungere ad un accordo di base, provvisorio, valido per tutti i settori, che cessa di essere vigente nel momento in cui vengono concluse le contrattazioni di categoria.

D'altronde, per i contratti settoriali si attende in genere la scadenza, in modo da inserire in quelli nuovi le disposizioni che regolamentano gli aspetti che il Pacchetto Treu assegna alla contrattazione collettiva. A questo proposito, si ricorda che le questioni che la legge n. 196/1997 attribuisce alla libera determinazione delle parti sociali, concernono il lavoro interinale, l'apprendistato, l'orario di lavoro e il part-time.

Dopo un lungo periodo di stasi, in cui le trattative hanno proceduto lentamente, negli ultimi mesi, vi è stata una notevole accelerazione, anche grazie alle sollecitazioni del Ministero del lavoro (8), che ha portato ai primi accordi. Sul piano categoriale sono stati conclusi, per quanto concerne il lavoro interinale, quelli che riguardano i settori della grafica e editoria, della chimica, della gomma e plastica, della carta e cartotecnica. In questi settori gli accordi sono stati conclusi sia con la Confindustria, sia con la Confapi (un'associazione di piccole e medie imprese). Con quest'ultima associazione è stato fatto l'accordo anche per il settore alimentare.

Infine, sono pervenuti accordi anche nel settore del commercio e terziario, della cooperazione, degli studi professionali. Anche il contratto degli operai agricoli e florovivaisti ha previsto delle norme sul lavoro interinale.

Sono a buon punto le trattative dei tessili, dei metalmeccanici e di una categoria dei sanitari. Per l'apprendistato è stata prevista una regolamentazione nei contratti dei meccanici, degli edili e dei tessili. Per tutti gli altri sono ancora in corso le trattative o lo saranno al momento del rinnovo contrattuale. Sono a buon punto quelle che riguardano il contratto degli artigiani. Nulla è stato deciso per il part-time e l'orario di lavoro, essendo in attesa degli sviluppi legislativi del D.d.l. sulle 35 ore, il cui esame in Parlamento dovrebbe cominciare nella seconda metà del 1998.

Ma gli accordi più importanti, entrambi a livello intercategoriale, sono stati quelli conclusi per l'interinale dai sindacati, rispettivamente con Confindustria e con Assointerim.

Il primo accordo, firmato a metà aprile (16 aprile 1998) con Confindustria, ossia con le imprese utilizzatrici, chiarisce i casi in cui possono essere conclusi i contratti di fornitura di lavoro temporaneo, e le qualifiche di esiguo contenuto professionale, per le quali non è possibile ricorrere al lavoro interinale (art. 1). Tale accordo prevede infatti che si può ricorrere al lavoro interinale quando vi sono punte di attività intensa, oppure vi sono opere, servizi, appalti, definiti o predeterminati nel tempo, che non possono essere attuati con le

**note**

(6) Recante le modalità di presentazione delle domande di autorizzazione all'esercizio dell'attività di fornitura del lavoro temporaneo.

(7) Si dice quasi, poiché vi è il D.M. Lavoro previsto dall'art. 13, comma 6, che ha cadenza annuale, abbia tutto il 1998 per essere emanato, essendo il termine riferito all'anno successivo a quello di entrata in vigore (ossia il 1998).

(8) Si ricorda che il Ministero del lavoro ha poteri di incentivazione e perfino di sostituzione delle parti sociali, nel caso in cui queste non giungessero ad un accordo. Per esempio, l'art. 11, comma 4 prevede che il Ministero del lavoro emani un decreto per l'individuazione dei casi in cui si può ricorrere al lavoro interinale, qualora non fosse intervenuto il contratto collettivo entro il termine stabilito.

normali strutture aziendali, o, ancora, quando vi sono commesse che richiedono competenze particolari, inesistenti in azienda o nel mercato del lavoro locale. Relativamente alle qualifiche di esiguo contenuto professionale, si stabilisce che sono quelle non rientranti nelle professionalità intermedie, previste nell'accordo interconfederale del 31 gennaio 1995 sui contratti di formazione e lavoro.

È stato inoltre raggiunto un compromesso, dopo un lungo periodo di posizioni divergenti, sulla percentuale massima di lavoratori temporanei sul totale dei dipendenti dell'impresa utilizzatrice. A questo proposito è stato deciso che tale percentuale, da calcolare su base trimestrale, non può superare l'8 per cento. In alternativa, è consentito il ricorso fino a 5 lavoratori interinali, purché non si superi il numero di dipendenti a tempo indeterminato dell'impresa.

Il secondo accordo, firmato a fine maggio (29 maggio 1998) con Assointerim, cioè con le agenzie interinali, individua la durata delle proroghe dei periodi di assegnazione e dei periodi di prova, l'indennità mensile di disponibilità per i lavoratori interinali assunti a tempo indeterminato ed in attesa di nuova assegnazione, nonché le modalità di calcolo per le componenti retributive annuali (es. tredicesima, ferie). Sono stati declinati anche i diritti sindacali (es. diritto di riunione) e le modalità di gestione del contributo obbligatorio per la formazione.

In conclusione, si può affermare che, delle 13 fattispecie per la cui regolamentazione il Pacchetto Treu rinviava alle decisioni delle parti sociali, 8 sono state disciplinate da 2 contratti intercategoriale e 6 categoriale. Si tratta di quelle afferenti all'interinale. Vi sono poi altre 2 fattispecie, relative all'apprendistato, regolate da 3 contratti di categoria. Restano 3 casi. I due rinvii fatti dall'art. 13 per il part-time e la riduzione dell'orario di lavoro non hanno trovato soluzione, per le ragioni già ricordate (9). Stessa situazione si ha per il rinvio fatto dall'art. 4, comma 2 (10).

---

### 3. Attuazione economica.

---

Non vi è stato molto tempo perché il Pacchetto Treu esplicasse significativi effetti sull'economia. Infatti, il primo provvedimento emanato risale al 7 agosto 1997, e concerne il piano straordinario di lavori di pubblica utilità e borse di lavoro (art. 26). La seconda misura attuata concerne il lavoro interinale, e risale ai primi di settembre 1997, quando sono stati emanati i due decreti afferenti l'art. 2 (11). Per questo motivo i risultati che si hanno a disposizione riguardano soprattutto questi due settori.

Sembra comunque promettente l'avvio di un'altra misura attuata, ossia le incentivazioni per l'occupazione di laureati e dottori di ricerca in piccole e medie imprese che fanno ricerca (art. 14). Ai primi di marzo, ossia a sole 3 settimane dall'apertura dei termini, risultavano presentate 90 domande di piccole e medie imprese per complessivi 144 ricercatori. Le 63 ritenute ammissibili avevano già esaurito le risorse, tanto da far prendere in considerazione un eventuale rifinanziamento. Alla stessa data si registrava invece una sola assunzione da parte di enti pubblici di ricerca per la sostituzione di propri ricercatori distaccati in piccole e medie imprese. D'altronde, la scadenza dei termini è il 30 settembre 1998, per cui vi è ancora tempo per presentare domande. Dopo quella data si potrà stilare un primo bilancio significativo.

Qualche risultato più concreto, invece, è stato conseguito per il piano straordinario di lavori di pubblica utilità e di borse lavoro e il lavoro interinale, sebbene siano passati pochi mesi dall'emanazione dei relativi decreti.

Il piano, nonostante le difficoltà iniziali, dovute anche alla novità delle misure, ha registrato un notevole successo, grazie anche alla tempestiva emanazione dei decreti. Secondo i dati forniti dal Ministero del lavoro alla scadenza dei termini (27 ottobre 1997) risultavano presentati 3.265 progetti di lavori di pubblica utilità, riguardanti 86.915 giovani, nonché 28.177 dichiarazioni di disponibilità di imprese ad ospitare nel complesso 106.792 giovani borsisti del lavoro. Gli stanziamenti previsti, pari a 1.000 miliardi per il biennio 1997-98, consentivano di soddisfare la domanda di 29.132 partecipanti ai lavori di pubblica utilità (i progetti finora approvati sono 1.168) e di 65.791 borsisti che potranno collaborare con le

note

(9) Ossia, attesa degli sviluppi del D.d.l. sulle 35 ore.

(10) Si tratta della determinazione delle erogazioni economiche correlate ai risultati da attribuire ai lavoratori interinali, che si rinvia ai contratti di categoria o a quelli aziendali.

(11) Istituzione dell'albo e modalità della domanda di autorizzazione all'attività.

**Il Pacchetto Treu**  
*Massimiliano Di Pace*

16.517 imprese ammesse al programma. Sono state pertanto soddisfatte il 33,5 per cento delle domande di partecipazione a lavori di pubblica utilità e il 61,6 per cento di quelle per borse lavoro. Si può comunque affermare che l'obiettivo di avviare 100.000 giovani ad attività lavorative è stato sostanzialmente conseguito, essendo finanziato l'avviamento di 94.923 disoccupati.

Per quel che riguarda i lavori di pubblica utilità va segnalato che, sul piano della distribuzione regionale, non vi è stato molto equilibrio. Infatti, la Sicilia, con 9.745 giovani avviabili, raccoglie da sola un terzo delle domande ammesse. Seguono poi la Campania con 5.978 unità (20,5 per cento), la Calabria con 4.318 (14,8 per cento) e la Sardegna con 4.302 (14,8 per cento). In definitiva queste quattro Regioni assommano circa l'85 per cento delle richieste soddisfatte.

Pertanto, il numero di giovani effettivamente coinvolti nei lavori di pubblica utilità è minore di quello previsto: 20.219. La percentuale di operatività, ovvero il rapporto fra il numero di giovani coinvolti e quelli avviabili è comunque significativa: 69,4 per cento. Il 30 per cento mancante è addebitabile alla circostanza che una delle due Regioni, che non hanno concluso la procedura, è proprio quella con il maggior numero di lavoratori avviabili, ossia la Sicilia che ha circa il 33 per cento delle risorse assegnate a questa finalità.

Per quanto concerne l'operatività, il programma delle borse di lavoro si trova in una situazione un po' peggiore. La percentuale di borse attivate è infatti del 61,7 per cento. Sono 40.583 rispetto alle 65.791. Da segnalare, inoltre, che i dati relativi alle borse sono aggiornati a maggio 1998, mentre quelli per i lavori di pubblica utilità si riferiscono alla situazione di gennaio. Percentuale simile, ovvero il 68 per cento, si ha per le imprese coinvolte rispetto a quelle ammesse (11.243 su 16.517). Il minore tasso di attivazione, rispetto alla situazione dei lavori di pubblica utilità, è però un fatto recente, poiché, in realtà, le borse hanno avuto una più rapida attuazione, sebbene parziale. In effetti, essendo l'erogazione dei sussidi a cura dell'Inps, la centralizzazione dei meccanismi decisionali ha portato ad un avvio più spedito delle attivazioni; d'altro canto le diverse capacità amministrative regionali hanno potuto influire meno sul grado di attuazione della misura. In effetti non vi sono Regioni particolarmente inadempienti (12).

Anche per le borse lavoro la distribuzione territoriale è abbastanza concentrata su poche Regioni, sebbene in modo diverso rispetto ai lavori di pubblica utilità. Il numero maggiore di borse è stato infatti ottenuto dalla Campania con 16.580 unità (25,2 per cento), seguita dalla Puglia con 11.567 (17,6 per cento), dal Lazio con 11.397 (17,3 per cento) e dalla Sicilia con 10.580 (16,1 per cento). In definitiva queste quattro Regioni hanno ricevuto oltre il 75 per cento dei finanziamenti previsti per le borse di lavoro (13).

Per rilanciare il piano, il Ministero del lavoro ha autorizzato, con un decreto del 25 marzo, l'Inps ad assegnare nuove borse di lavoro, utilizzando a questo scopo le risorse lasciate libere dalla mancata attivazione delle borse concesse. Ne beneficranno le imprese che stanno nelle graduatorie già definite, secondo l'ordine lì previsto. Si apre pertanto una seconda fase del piano straordinario, che dovrebbe consentire il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Pacchetto Treu.

Con gli accordi sindacali prima ricordati (14) dovrebbe essere finalmente possibile il decollo del lavoro interinale. A maggio 98 risultavano autorizzate 27 società, con circa 160 sedi. Si ricorda che la legge prevedeva come condizione all'esercizio dell'attività l'operatività in almeno 4 regioni (v. art. 2, comma 2, let. b). C'è però da rilevare che delle 136 sedi di cui si è a conoscenza dell'indirizzo, ben 69 si trovano nel Nord, 48 nelle regioni del Centro Italia, e solo 19 nel Mezzogiorno. In termini percentuali il Mezzogiorno ha il 14 per cento, il centro il 35,3 per cento, il nord 50,7 per cento. A livello regionale la parte del leone la fa, come si può vedere dalla tabella allegata, la Lombardia con 28 sedi, seguita dal Veneto con 18 sedi, Emilia Romagna 17 e Lazio 17. Sono del tutto assenti le agenzie interinali in Valle d'Aosta, Calabria e Sardegna.

Anche se è troppo presto per fare delle valutazioni, non si può non segnalare il rischio che

**note**

(12) Percentuale più alta: 74,6 per cento Basilicata, più bassa: 40 per cento Puglia.

(13) Si ricorda che sia i lavori di pubblica utilità che le borse sono destinate alle regioni meridionali e alle province che hanno un tasso medio di disoccupazione annuo superiore alla media nazionale, che, secondo i dati Istat, sono le province del Lazio, escluso Rieti, e Massa Carrara.

(14) Ci si riferisce agli accordi sottoscritti a livello intercategoriale fra i sindacati, rispettivamente con Confindustria (ovvero le imprese utilizzatrici) il 16 aprile 1998, e con Assointerim (ossia le imprese fornitrici) il 29 maggio 1998.

il lavoro interinale venga utilizzato soprattutto nelle regioni a maggior sviluppo, dove il tasso di disoccupazione è già basso, per cui la sua efficacia, in termini di capacità di assorbimento della disoccupazione, sia alquanto contenuta. Questa considerazione viene confermata dal fatto che dei 2.109 lavoratori interinali avviati fino a metà marzo (dati Assointerim), il 50 per cento risiede in Lombardia.

I dati relativi al lavoro interinale, forniti dal Ministero del lavoro, sono molto limitati. Questa circostanza deriva dal fatto che le prime autorizzazioni a esercitare l'attività sono giunte solo a fine 1997 (23 dicembre 1997). In quell'occasione sono state autorizzate 11 società di fornitura di lavoro temporaneo (15). In data 16 marzo 1998 risultava che queste società avevano, nel complesso, 90 sedi, presso cui lavoravano in totale 239 addetti. Il 12 febbraio 1998 sono state autorizzate altre 9 società, che dispongono, complessivamente, di 40 sedi (16). Infine, il 9 aprile veniva concessa l'autorizzazione a ulteriori 7 società, comprendenti 29 sedi (17). Per queste società l'attività è appena cominciata, per cui non vi sono informazioni sull'attività.

Per quanto riguarda invece il numero di forniture, ossia di contratti sottoscritti con le imprese utilizzatrici, risulta che sono state, fino a metà marzo, 1.118. Questo dato si riferisce solo alle 11 società autorizzate a fine dicembre. Non si conosce il numero esatto di persone coinvolte in questi contratti, ma al Ministero fanno sapere che, mediamente, ogni contratto coinvolge 1-2 lavoratori, per una durata media di due mesi, anche se vi sono casi in cui la durata arriva a 6 mesi.

Un'analisi più significativa si potrà comunque fare quando si disporrà dei dati sulle giornate effettive di fornitura di manodopera.

---

#### 4. Conclusioni.

---

Nella premessa di questo lavoro si era detto che il Pacchetto Treu costituiva un tentativo per rimuovere i vincoli e le rigidità del mercato del lavoro, nella speranza che un tale intervento facilitasse l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, e quindi apportasse un sensibile sollievo al problema della disoccupazione. Si era affermato anche che la legge n. 196/1997 rappresentava una delle iniziative più importanti di politica attiva del lavoro di questi ultimi anni, sicuramente la più importante dell'attuale Governo Prodi.

Si era segnalato, infine, che questo pacchetto di misure era il frutto di un patto trilaterale, ossia Governo, sindacati, datori di lavoro, firmato nel settembre 1996, emblematico dell'importanza che la contrattazione delle parti sociali ha assunto nella conduzione della politica economica italiana, per cui il valore della legge in esame era accresciuto anche da questa circostanza.

A un anno dalla sua emanazione si è visto che alcuni risultati sono stati raggiunti, altri lo stanno per essere, altri ancora lo diventeranno in un tempo più o meno lungo, quasi nessuno pare non conseguibile.

Il risultato più rilevante è stato l'impatto del piano straordinario di lavori di pubblica utilità e di borse di lavoro per i giovani inoccupati del Sud. Secondo i dati disponibili, risultavano coinvolti nel primo semestre 1998 oltre 60.000 lavoratori (20.219 lavoratori di lavori di pubblica utilità e 40.583 borsisti). Ne mancavano all'appello circa 35.000, di cui 25.208 borsisti e 8.913 lavoratori da impiegare in lavori di pubblica utilità. Un successivo decreto del Ministro del lavoro per l'assegnazione di nuove borse, e le sollecitazioni alle 2 Commissioni regionali per l'impiego (Sicilia e Toscana), che a fine gennaio non avevano ancora approvato i progetti di lavori di pubblica utilità, fanno ritenere che il completamento del piano sia possibile in tempi molto brevi.

Il secondo risultato più rilevante è l'avvio del lavoro interinale. A maggio 1998 risultavano autorizzate 27 società di fornitura di lavoro temporaneo, con circa 160 sedi, distribuite su quasi tutto il territorio nazionale, anche se con grande prevalenza delle regioni del Centro e del Nord. Sono stati attivati anche i primi contratti di fornitura, che hanno superato la

---

#### note

(15) Le società autorizzate sono le seguenti (numero di sedi): Adecco (13), Sinterim (12), Obiettivo lavoro (11), Tempor (10), Italia lavora (9), Interiman (7), Manpower (7), Ali (7), Kelly services (6), Quandocorre (4), Antex (4).  
(16) Cronos (5), Generale industriali Italia (5), La. In. (5), Lavoropiù (5), Coserv interim (4), Hit (4), Umana (4), J.O.B. (4), Temporary (4).

(17) Interim Italia (5), Interiman Spa (4), Ge.Vi. (4), Elettra services (4), Innovex staff services (4), International assembly (4), Worknet (4).

**Il Pacchetto Treu**  
Massimiliano Di Pace

soglia del migliaio, mentre i lavoratori interinali hanno raggiunto quota 2.000. Per il lancio definitivo di questa forma di lavoro occorrerà però aspettare ancora qualche mese. Sono stati appena chiusi, infatti, i contratti collettivi a livello intercategoriale che regolamentano aspetti importanti, quale, ad esempio, i casi in cui è possibile ricorrere al lavoro interinale, al di là di quelli minimi previsti dalla legge; a ruota dovrebbero seguire i decreti ministeriali e i contratti collettivi ancora mancanti.

Positiva va giudicata la riforma dei lavori socialmente utili, prevista dal Pacchetto Treu all'art. 22, ed attuata nel rispetto dei termini lì previsti (D.Lgs. 1 dicembre 1997 n. 468), poiché chiarisce che una categoria di lavori socialmente utili, ossia i lavori di pubblica utilità, deve essere finalizzata a creare occupazione stabile, e per questo motivo i promotori di lavori di pubblica utilità devono ottenere per i propri progetti una certificazione da un'agenzia di promozione di lavoro e di impresa, individuata dal Ministero del lavoro (18). Da ricordare che a fine 1997 i lavoratori socialmente utili erano 120.213.

Si può includere, ormai, fra le misure attuate anche l'apprendistato e il tirocinio, i cui decreti sono stati emanati. Naturalmente, anche in questo caso, non è possibile nel breve termine valutare la portata e gli effetti della riforma di questi istituti nel mondo del lavoro. Per questo occorrerà ancora aspettare diversi mesi.

Era stato detto che il Pacchetto Treu rinviava in diversi casi alla libertà contrattuale delle parti sociali. È stato visto che, per quanto riguarda l'interinale, i contratti a livello intercategoriale sono stati conclusi, mentre, a livello categoriale solo alcuni lo sono stati. Qualche risultato vi è stato anche per l'apprendistato.

Non altrettanto è stato fatto per i decreti e i contratti relativi alla riduzione dell'orario di lavoro e dell'incentivazione del part-time, poiché si è in attesa degli sviluppi del D.d.l. sulle 35 ore, che tratta lo stesso tema (es. la riduzione delle aliquote contributive (19)).

In conclusione, si può affermare che la legge n. 196/1997, sebbene molto complessa, ha avuto una significativa attuazione giuridica, anche se ci vorranno ancora alcuni mesi per essere più o meno completa. Allo stesso modo si può dire che vi sono stati dei risultati economici non indifferenti, per quanto quelli più interessanti, ossia quelli derivanti dall'introduzione del lavoro interinale, devono ancora esplicitarsi pienamente.

Tabella n. 1 *Tabella degli adempimenti della L. 24 giugno 1997, n. 196 « Norme in materia di promozione dell'occupazione »*

Norma	Adempimento	Termini di attuazione	Attuazione	Circolari
<b>Lavoro interinale</b>				
Art. 1, co. 2	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> per individuare i casi in cui può essere concluso un contratto di fornitura di lavoro temporaneo		Sottoscritto a livello intercategoriale	
Art. 1, co. 4, lett. a)	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> per individuare le qualifiche di esiguo contenuto professionale		Sottoscritto a livello intercategoriale	
Art. 1, co. 4, lett. f)	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> per individuare i lavori particolarmente pericolosi per i quali è vietato il ricorso al lavoro temporaneo	Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge	Di prossima emanazione	
Art. 8, co. 4	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> per stabilire la percentuale massima di lavoratori temporanei sul totale dei lavoratori		Sottoscritto a livello intercategoriale	
Art. 2, co. 1.	<i>Istituzione presso il Ministero del lavoro</i> dell'albo delle società abilitate all'attività di fornitura di lavoro temporaneo	—	DM lavoro 3/9/97, n. 381 (G.U. 4/11/97, n. 257)	n. 141/97 « Art. 2 L. 186/97. Istituzione dell'albo delle società che esercitano l'attività di fornitura di lavoro temporaneo. Autorizzazione provvisoria all'esercizio dell'attività. Campo di operatività ».

**note**

(18) Con il D.M. Lavoro 25 settembre 1997 ne sono stati individuati circa 25, fra cui l'Insud, l'Enea, i Bic, l'Iri Management, ecc.

(19) Il D.d.l. sulle 35 ore fa espresso riferimento ai decreti previsti dall'art. 13 della legge n. 196/1997.

Norma	Adempimento	Termini di attuazione	Attuazione	Circolari
Art. 5, co. 2	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> recante le modalità di presentazione della domanda di autorizzazione all'esercizio dell'attività di fornitura del lavoro temporaneo	Entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge		
Art. 3, co. 4	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> per individuare i casi e la durata della proroga del periodo di assegnazione		Sottoscritto a livello intercategoriale	
Art. 4, co. 2	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> recanti le modalità per la determinazione delle erogazioni economiche correlate ai risultati conseguiti da attribuire ai lavoratori temporanei	—	Riunioni in corso	
Art. 4, co. 3	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> per stabilire l'indennità mensile di disponibilità corrisposta dall'impresa fornitrice ai lavoratori temporanei assunti a tempo indeterminato in attesa di assegnazione		Sottoscritto a livello intercategoriale	
Art. 4, co. 3	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> per determinare e aggiornare l'importo minimo dell'indennità mensile di disponibilità corrisposta dall'impresa fornitrice ai lavoratori temporanei assunti a tempo indeterminato in attesa di assegnazione		Si è in attesa della determinazione delle parti sociali	
Art. 5, co. 2	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> sui criteri e le modalità di utilizzo del Fondo per il finanziamento della formazione professionale dei prestatori di lavoro temporaneo	Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge	Di prossima emanazione	
Art. 5, co. 3	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> di nomina della commissione per la deliberazione dei finanziamenti delle iniziative di formazione, di cui al comma 2	—	Da elaborare successivamente all'emanazione del Decreto di cui al co. 2	
Art. 5, co. 4	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> , sulla base delle previsioni del contratto collettivo, per l'eventuale adeguamento del contributo destinato alla formazione professionale a carico delle imprese fornitrici di lavoro interinale, qualora il contratto collettivo preveda di ampliarne le finalità	—	In attesa del CCNL delle imprese fornitrici	
Art. 5, co. 4	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> per determinare l'eventuale incremento del contributo, di cui al comma 1, e l'ampliamento delle sue finalità		Sottoscritto a livello intercategoriale (si rinvia all'ente bilaterale creato)	
Art. 5, co. 5	<i>Decisione del Comitato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la formazione e il lavoro</i> , su proposta del Ministro del lavoro, sui criteri e le modalità di certificazione delle competenze acquisite al termine del periodo formativo dei prestatori di lavoro temporaneo	—	Da elaborare successivamente all'emanazione del Decreto di cui all'art. 17, co. 1 (riforma formazione professionale)	
Art. 7, co. 3	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> recanti le modalità di attuazione del diritto di riunione per i prestatori di lavoro temporaneo presso l'impresa fornitrice		Sottoscritto a livello intercategoriale	
Art. 9, co. 3	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> , di concerto con il Ministro del tesoro, per determinare il concorso del Fondo, di cui all'art. 5, co. 2, agli oneri contributivi a carico dei lavoratori per il riscatto dei periodi dedicati alla formazione e intercorrenti fra un contratto e il successivo, nonché per stabilire la retribuzione convenzionale su cui calcolare contributi integrativi	—	Non è in fase di elaborazione	
Art. 11, co. 4	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> per individuare i casi in cui può essere concluso il contratto di fornitura di lavoro temporaneo, qualora non sia intervenuta, entro 4 mesi dall'entrata in vigore della legge, la determinazione da parte dei contratti collettivi	Entro 30 giorni dalla convocazione delle parti sociali	Non necessario essendo stato sottoscritto il CCNL previsto dall'art. 1, co. 2	

**Il Pacchetto Treu**  
 Massimiliano Di Pace

Norma	Adempimento	Termini di attuazione	Attuazione	Circolari
Art. 11, co. 5	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> per i lavoratori dipendenti dalle imprese di fornitura di lavoro temporaneo, stipulato tra le associazioni rappresentative delle imprese e le organizzazioni maggiormente rappresentative dei lavoratori	Entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge	Sottoscritto a livello intercategoriale	
Art. 11, co. 6	<i>Relazione del Governo al Parlamento</i> , sulla base di una verifica degli effetti delle norme in materia di lavoro temporaneo, da effettuarsi decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della legge	Entro sei mesi dalla verifica, da effettuarsi decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della legge		
<b>Lavoro a tempo determinato</b>				
Art. 12				n. 153/97 « Disciplina sanzionatoria in materia di contratto a tempo determinato. Art. 12 L. 196/97 »
<b>Riduzione dell'orario di lavoro e part-time</b>				
Art. 13, co. 1	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> per determinare la durata minore dell'orario di lavoro rispetto alle 40 ore settimanali e riferire l'orario normale alla durata media delle prestazioni in un periodo non superiore all'anno		Riunioni in corso	n. 125/97 « Orario di lavoro. Applicazione art. 13, co. 1 L. 196/97 »
Art. 13, co. 2 e 4	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> , di concerto con il Ministro del tesoro, per stabilire le misure di rimodulazione delle aliquote contributive, in funzione dell'entità della riduzione dell'orario di lavoro determinate contrattualmente, nonché dei benefici aggiuntivi rispetto alle diverse tipologie di <i>part-time</i> di cui al comma 4	Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge	In fase di elaborazione	
Art. 13, co. 5	<i>Relazione al Parlamento</i> sulle valutazioni del Governo e delle parti sociali degli effetti degli interventi di cui all'art. 13	Decorsi due anni dall'emanazione del decreto di cui all'art. 13, co. 2		
Art. 13, co. 6	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> , di concerto con il Ministro del tesoro, per determinare il limite delle risorse da preordinare nel Fondo per l'occupazione, per l'attuazione dell'art. 13, da ripartire tra incentivi per riduzioni d'orario e incentivi per contratti <i>part-time</i>	Annuale, a partire dall'anno successivo alla data di entrata in vigore della legge	Da elaborare successivamente all'emanazione del decreto di cui al comma 2	
Art. 13, co. 7	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> per estendere al settore agricolo le disposizioni in materia di lavoro a tempo parziale		Riunioni in corso	
<b>Occupazione nel settore della ricerca</b>				
Art. 14, co. 1, 4 e 5	<i>Uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica</i> : — per determinare la quota di risorse di propri stanziamenti da destinare a Pmi per l'assunzione di laureati e dottori di ricerca con contratti a tempo determinato per progetti di ricerca; — per concedere ad enti pubblici di ricerca maggiori contributi per assunzioni a tempo determinato in sostituzione del personale distaccato presso Pmi; — per stabilire procedure, modalità e importi dei contributi, disciplina dei distacchi temporanei, e modalità di verifica.	Annuali	D.M. Università 1.12.97 (G.U. 2.2.98, n. 26)	

Norma	Adempimento	Termini di attuazione	Attuazione	Circolari
<b>Apprendistato</b>				
Art. 16, co. 1	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> per determinare la durata dell'apprendistato		Meccanici, edili, tessili (per gli altri riunioni in corso)	n. 126/97 « Art. 16, co. 1, L. 196/97. Norme in materia di apprendistato. Prime direttive per consentire l'assunzione degli apprendisti »
Art. 16, co. 2	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> , su proposta del Comitato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche della formazione e il lavoro, sentite le parti sociali e le Regioni, per definire i contenuti delle iniziative di formazione per apprendisti e le modalità di certificazione dell'attività di formazione svolta	Entro 30 giorni dalla decisione del comitato	D.M. Lavoro 8/4/98 (G.U. 14/5/98, n. 10)	
Art. 16, co. 2	<i>Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro</i> per prevedere iniziative di formazione esterna all'azienda		Meccanici, edili e tessili (per gli altri riunioni in corso)	
Art. 16, co. 3	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> , per determinare le esperienze professionali richieste per lo svolgimento delle funzioni di tutore nelle iniziative formative per apprendistato, nonché l'entità e le modalità di concessione delle connesse agevolazioni contributive.	Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge	D.M. Lavoro 8/4/98, Art. 4, co. 3 (G.U. 14/5/98, n. 110)	
Art. 16, co. 5	<i>Decreto del Presidente della Repubblica</i> , su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro del lavoro, recante la regolamentazione dei rapporti di lavoro con contenuti formativi, quali l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro, e la previsione di un sistema di controlli sull'effettività dell'addestramento	Entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge	Di prossima emanazione	
<b>Riforma della formazione professionale</b>				
Art. 17, co. 1 e 2	Uno o più <i>Decreti del Presidente della Repubblica</i> , su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro del lavoro, di concerto con i Ministri della pubblica istruzione, dell'università, per le pari opportunità, del tesoro, per la funzione pubblica e gli affari regionali, sentita la Conferenza Stato-Regioni, per la riforma della formazione professionale.	Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge	In fase di elaborazione	
Art. 17, co. 2, lett. f)	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> per determinare le risorse del Fondo per l'occupazione da destinare alla ristrutturazione degli enti di formazione e alla formazione degli addetti		In fase di elaborazione	
Art. 17, co. 6	<i>Decreto del Ministro del tesoro</i> , di concerto con il Ministro del lavoro, per stabilire le norme di gestione del Fondo di rotazione, istituito presso il Ministero del tesoro (co. 3), a garanzia delle somme erogate a titolo di anticipo a valere sul Fondo sociale europeo, e per individuare l'aliquota del contributo, rideterminabile con successivo decreto, di alimentazione del Fondo, a carico dei soggetti privati attuatori degli interventi di formazione	Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge	In fase di elaborazione	
<b>Tirocini</b>				
Art. 18, co. 1	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> , di concerto con il Ministro della pubblica istruzione e dell'università, recante una nuova disciplina dei tirocini formativi e di orientamento.	Entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge	D.M. Lavoro 25/3/98, n. 142 (G.U. 12/5/98, n. 108)	n. 29/97 « Disposizioni per la stipula delle convenzioni per l'attuazione dei tirocini di cui alla legge n. 236/93, art. 9, co. 14-18 »

**Il Pacchetto Treu**  
 Massimiliano Di Pace

Norma	Adempimento	Termini di attuazione	Attuazione	Circolari
Art. 18, co. 1, lett. g)	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> recante i criteri e le modalità del rimborso totale o parziale degli oneri per progetti di tirocinio, per giovani del Mezzogiorno, da attuarsi presso imprese del Centro-Nord		D.M. Lavoro 25/3/98, n. 142, Art. 9 (G.U. 12/5/98, n. 108)	
<b>Delega al Governo per la revisione della disciplina sui lavori socialmente utili</b>				
Art. 22	<i>Decreto Legislativo</i> , sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, per la revisione della disciplina dei lavori socialmente utili, nonché per la costituzione di una struttura organizzativa di coordinamento	Entro il 1/12/97 (termine già fissato dall'art. 1, co. 1, del D.L. 510/96, convertito dalla L. 610/96)	D.Lgs. 1/12/97, n. 468 (GU 8/1/98, n. 5)	n. 131/97 « L. su Finanziamento dei benefici accessori spettanti ai lavoratori sussidiati. Progetti autofinanziati » n. 19/98 « D.Lgs 468/97 Prime direttive » n. 20/98 « Ripartizione Fondi LSU. Residuo 1997 » n. 38/98 « D.Lgs 468/97. Regime transitorio. Ulteriori direttive »
<b>Contratti di riallineamento retributivo</b>				
Art. 23, co. 1, lett. d)	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> per determinare i criteri e le modalità per il riconoscimento degli accrediti di contributi figurativi, derivanti dalla differenza, nei contratti di riallineamento, tra la retribuzione di riferimento per il versamento contributivo e il limite minimo di retribuzione giornaliera stabilito per legge	—	In fase di elaborazione	
<b>Mutui per la realizzazione di politiche per il lavoro</b>				
Art. 25, co. 1	<i>Decreto del Ministro del tesoro</i> , sulla base del riparto operato deliberato dal CIPE su proposta del Ministro del lavoro, per assegnare agli stati di previsione delle Amministrazioni interessate, le somme derivanti dai mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti per la realizzazione delle politiche del lavoro	—	Non più necessario poiché la Finanziaria 98 ha trasformato tali mutui in stanziamenti, pari a 1.000 mld per il 1998, 300 per il 1999 e 200 per il 2001	
<b>Piano straordinario di lavori di pubblica utilità e borse di lavoro</b>				
Art. 26, co. 1 e 4	<i>Decreto Legislativo</i> per la definizione di un piano straordinario di lavori di pubblica utilità e di borse di lavoro, da attuare entro il 31 dicembre 1997, nel Mezzogiorno e nelle altre province con tasso di disoccupazione superiore alla media nazionale	Entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge	D. Lgs. 7/8/97, n. 280 (G.U. 27/8/97, n. 199) D.M. Lavoro 25/9/97 (G.U. 28/10/97, n. 252), che individua le agenzie di promozione di lavoro e di impresa D.M. Lavoro 21/10/97 (G.U. 15/11/97, n. 267), che individua gli enti pubblici economici promotori di Lsu e Lavori di pubblica utilità D.M. Lavoro 4/12/97 (G.U. 23/12/97, n. 298), che suddivide le risorse	n. 119/97 « Piano straordinario di lavori di pubblica utilità e borse di lavoro. Art. L. 296/97 e D.Lgs. 280/97 » n. 159/97 « Adempimenti relativi ai progetti di Lavori di pubblica utilità. Art. 26 L. 196/97 e D.Lgs. 280/97 » n. 163/97 « D. Lgs 280/97. Progetti lavori di pubblica utilità ». n. 1/98 « D.Lgs. 280/97. Piano straordinario di

**Il Pacchetto Treu**  
*Massimiliano Di Pace*

Norma	Adempimento	Termini di attuazione	Attuazione	Circolari
Art. 26, co. 2, lett. a)	Decreto del Ministro del lavoro, sentita la Conferenza Stato-Città, per definire ambiti e tipologia dei progetti di lavori di pubblica utilità	—	D.M. Lavoro 25/3/98, che consente l'attivazione di ulteriori borse di lavoro	lavori di pubblica utilità e borse di lavoro ». n. 21/98 « Piano straordinario di Lavori di pubblica utilità e borse di lavoro. Art. 26 L. 196/97 e D.Lgs. 280/97 »
Art. 26, co. 6	<i>Decreto del Ministro del lavoro</i> , per stabilire modalità e criteri per il rimborso degli oneri sostenuti per l'assicurazione antinfortuni ai datori di lavoro che abbiano attivato tirocini	—	D.M. Lavoro 29/8/97 (G.U. 13/9/97, n. 214) Verrà preparato entro la fine del piano	



# Collocamento dei disabili: una riforma non più rinviabile

*Eufranio Massi*

Sommario

1. Introduzione. 2. Integrazione, riqualificazione e benefici. 3. Revisione dell'aliquota e sistema di avviamento al lavoro. 4. Sistema sanzionatorio.

## 1. Introduzione.

La legge 2 aprile 1968 n. 482 ha fatto il suo tempo: giudizio più unanime di questo non credo si possa trovare tra gli operatori. Pensato per una Italia che non c'è più, basata su un puro calcolo matematico delle carenze rispetto ad una aliquota d'obbligo del 15 per cento (più alta di quella in vigore in altri Paesi delle Comunità Europee), correlata ad una semplice distinzione tra impiegato ed operaio da rispettare all'atto dell'avviamento, privo di particolari benefici incentivanti, munito di sanzioni che hanno perduto, in linea di massima, ogni caratteristica afflittiva, il testo è rimasto sostanzialmente immune da consistenti cambiamenti normativi.

Le uniche novità, peraltro aumentate nel corso degli ultimi anni, sono avvenute attraverso chiarimenti amministrativi che, tuttavia, non hanno inciso più di tanto, né, d'altra parte, ciò era possibile oltre una certa misura, scontrandosi con la linearità del dettato legislativo (va dato atto che, da un punto di vista lessicale, la legge del 1968 è ben scritta). Esempio di questo sforzo interpretativo è la circolare del Ministero del lavoro n. 64/1996 con la quale, interpretando estensivamente la norma, si è dato un certo potere al Direttore provinciale del lavoro, offrendogli la possibilità di sospendere temporaneamente gli obblighi occupazionali in ipotesi come la presenza di procedure collettive di riduzione di personale, di prepensionamenti o di situazioni di crisi non necessariamente riferibili a situazioni di integrazione salariale straordinaria. Altre interpretazioni, tipico esempio è l'ammissibilità del patto di prova, sono nate sotto la spinta di indirizzi giurisprudenziali o perché, è il caso della denuncia del personale valido, divenuta annuale, la modifica di un adempimento amministrativo è passata per via regolamentare (1).

Nel corso degli anni l'esigenza di cambiare radicalmente le normative in vigore è stata più volte ipotizzata ma, a causa dei tempi "biblici" del nostro Parlamento, uniti alla scadenza anticipata delle Legislature (che è stata una « costante » dell'ultimo ventennio), hanno fatto sì che le buone intenzioni espresse, rimanessero su carta, con il risultato che i vari disegni di legge sono divenuti soltanto materiale documentale per convegni o seminari di studio.

Ma se la conclamata necessità di giungere ad una revisione normativa avrà un naturale sbocco nei prossimi mesi, non si potrà prescindere dal lavoro, per certi versi apprezzabile,

note

(1) Su questo punto si veda il D.P.R. n. 643/1996 che ha, parzialmente, modificato il precedente D.P.R. n. 345/1994, la cui operatività fu "stopzata" dai decreti legge più volte reiterati, i cui testi — D.L. n. 510/1996 e n. 511/1996 — furono, in gran parte, convertiti nella legge n. 608/1996. Sulla competenza alle Direzioni regionali del lavoro della materia degli esoneri parziali si veda la circolare n. 24/1997 del Ministero del lavoro.

**Collocamento  
dei disabili**  
*Eufranio Massi*

già svolto dal Senato che, in prima lettura, ha licenziato il 30 luglio 1997 un disegno di legge (2), frutto della integrazione di proposte provenienti da parti politiche diverse. L'esame in corso alla Camera dei Deputati, che ha già prodotto in Commissione alcuni « aggiustamenti », non potrà prescindere, a mio avviso, da alcuni concetti che vanno sostenuti se si vuole veramente realizzare un collocamento obbligatorio efficace ed in linea con le esigenze produttive di un mondo del lavoro che cambia continuamente.

Essi possono così sintetizzarsi:

- a) integrazione, riqualificazione e benefici in favore dei datori di lavoro che assumono i portatori di handicap;
- b) revisione dell'aliquota percentuale e sistema di avviamento al lavoro;
- c) sistema sanzionatorio.

---

## 2. Integrazione, riqualificazione e benefici.

---

Il disegno di legge opera, giustamente, una separazione tra i disabili e coloro, pur meritevoli di attenzione, che sono stati colpiti da eventi che hanno riguardato la loro sfera familiare (orfani di caduti in guerra, per servizio o lavoro, vedove per le stesse cause, profughi, ecc.). Questi ultimi devono essere oggetto di una normativa specifica e, sotto questo aspetto, l'art. 22 del D.Lgs. n. 80/1998 (che limita la propria operatività al settore pubblico) reintroducendo la chiamata diretta nominativa per il coniuge ed i figli delle vittime del delitto, del terrorismo e della criminalità organizzata, anticipa la separazione dai portatori di handicap, il cui avviamento al lavoro avviene con modalità del tutto diverse.

Occorre costruire, infatti, una legge "su misura" per i disabili, coinvolgendo direttamente sia le imprese, che le Associazioni, che gli stessi Enti pubblici, siano essi destinatari degli interventi formativi, che « potenziali » datori di lavoro. Personalmente non credo ad una vera palinogenesi della normativa se essa non coinvolgerà (oserei dire coattivamente, anche se il termine mi sembra un po' pesante) le pubbliche amministrazioni che, soprattutto a livello locale, non hanno, fino ad oggi, adempiuto agli obblighi della legge n. 482/1968. Mi rendo conto delle difficoltà di bilancio, ma la programmazione pluriennale delle assunzioni, prevista dall'art. 39 comma 1 della legge n. 449/1997, offre la possibilità di un adempimento « cadenzato » degli obblighi occupazionali. Oggi non esiste alcun potere impositivo degli organi periferici del lavoro nei confronti del settore pubblico: anzi, la fine delle facoltà di scelta nominativa, avvenuta il 21 febbraio 1993 con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 29 (3), ha fatto venir meno, in moltissimi casi, l'interesse diretto degli amministratori. È necessario, quindi, che nel disegno di legge in discussione sia inserito un emendamento che costringa (pena l'irrogazione di pesanti sanzioni in analogia con quanto dovrebbe avvenire per il settore privato) gli Enti pubblici ad assumere anche nel rispetto di un piano « temporizzato » (4).

Integrare i portatori di handicap significa metterli nelle condizioni di operare proficuamente, prescindendo, per quanto possibile, da discorsi « cogenti » finì a se stessi (così come, in sostanza, avviene oggi). Di qui, la piena valorizzazione del modello convenzionale tra i servizi pubblici per l'impiego (si vedrà, poi, a quale livello si potranno sottoscrivere gli accordi) e le aziende, le Associazioni dei disabili e dei datori di lavoro, i centri di formazione e le scuole ove vengono stabiliti percorsi preferenziali finalizzati ad una idonea collocazione. Un elemento costante che si rileva nel quotidiano collocamento è rappresentato, purtroppo, dalla scarsa (o nulla) professionalità: spesso i portatori di handicap, che per evidenti motivi, sono tra i soggetti più deboli del mercato del lavoro, scontano l'arretratezza della scuola e della formazione e ciò li pone in una situazione di completa sottomissione nei confronti di un datore di lavoro che cerca "legalmente" di sottrarsi all'obbligo (ed oggi, sostanzialmente, lo può — art. 23 comma 1 della legge n. 482/1968 — in quanto la mancata assunzione comporta un'ammenda che va dalle £. 15000 alle £. 150.000, cioè meno di un « divieto di sosta con rimozione dell'automezzo »).

Se questa è la situazione attuale occorre invogliare gli imprenditori ad assumere.

## note

---

(2) Il testo approvato, in prima lettura, dal Senato è la risultante della unificazione dei disegni di legge n. 104, n. 156, n. 1070, n. 1164, n. 2177 e n. 2363.

(3) Oggi profondamente modificato dal D.Lgs. n. 80/1998.

(4) Se si presta attenzione al momento contravvenzionale, si può osservare come l'art. 23 della legge n. 482/1968 abbia come soli destinatari i datori di lavoro privati e come il mancato rispetto dell'obbligo di denuncia del personale in forza per gli enti pubblici, previsto dal precedente art. 22, non sia, in alcun modo sanzionato.

L'assunzione in pianta stabile può essere preceduta da un periodo di tirocinio in azienda, sfruttando la normativa specifica prevista nella legge n. 196/1997 e computando i disabili, per tutta la durata (anche fino a ventiquattro mesi), nell'aliquota d'obbligo. Ciò è oggi possibile stipulando con la Commissione Regionale per l'Impiego una convenzione ex art. 10 del D.M. n. 142/1998 il quale, dando esecuzione al rinvio regolamentare previsto dall'art. 18 comma 1 della legge sopracitata, consente di individuare idonei percorsi formativi per i portatori di handicap, anche se rimanda ad un successivo decreto attuativo (e di questo rinvio, sinceramente, se ne poteva fare a meno) la individuazione delle modalità di computo dei disabili nell'aliquota d'obbligo per tutta la durata del tirocinio.

Un'altra questione di rilevante importanza è quella legata alla effettiva e concreta condizione che il collocamento dei portatori di handicap sia accompagnato da cospicui incentivi. È ben strano che nel nostro Paese, in cui gli incentivi alle assunzioni (5) rappresentano la regola (mobilità, disoccupati di lungo periodo, apprendisti, contratti di formazione e lavoro, ecc.) non sia stato ipotizzato, finora, nessun « bonus » in favore di quei soggetti che più degli altri ne hanno bisogno. A ciò sembra porre rimedio il disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento che, se approvato, permetterà di erogare, attingendo da un Fondo regionale alimentato con le sanzioni pecuniarie dei datori di lavoro inadempienti, cospicui incentivi sotto forma di un rimborso totale, per alcuni anni, degli oneri contributivi, a carico degli imprenditori. Essi dovrebbero essere correlati (e questa sembra una novità degna di particolare menzione) al grado di handicap: conseguentemente l'incentivo tanto più si protrarrà, quanto più sarà alta la menomazione psico-fisica. Anche le spese sostenute per l'adattamento del posto o per la messa in opera di postazioni di telelavoro potranno essere rimborsate. Il discorso appare particolarmente importante sotto quest'ultimo aspetto: se prenderà piede tale nuova forma di prestazione dell'attività lavorativa (il Senato sta discutendo una iniziativa legislativa che risulta già anticipata da una serie di accordi collettivi nazionali — es. settore dei servizi — o aziendali), tutta la materia inerente il collocamento dei disabili potrà essere vista sotto un'ottica diversa (v. Atto Senato n. 2305). Prescindendo da qualunque discorso tendente a « ghettizzare » nella propria abitazione il disabile, c'è da osservare che la formazione torna a « legarsi » al momento collocativo. Se non si investe sulla riqualificazione e sulla professionalità, difficilmente si potrà percorrere, in una società sempre più informatizzata, la strada del telelavoro.

Restando, sempre, nel campo degli incentivi si può dire che la paventata estensione dell'obbligo alle imprese sovradimensionate alle quindici unità (da quindici a trentacinque, un disabile), che ha causato vivaci critiche tra le imprese artigiane, può trovare una soluzione, ad esempio, nell'art. 16 della legge n. 196/1997, laddove si riconosce la piena legittimità al rapporto di apprendistato, notevolmente usato nel settore, (l'ingresso nel contratto è possibile fino a 26 — o 28 — anni) anche ai fini del calcolo dell'aliquota.

L'attuale normativa in materia di assunzioni con il contratto di apprendistato è particolarmente premiante per le imprese appartenenti a tale comparto produttivo, sol che si pensi che il rapporto può durare fino a cinque anni (si veda l'art. 16 comma 4 della legge n. 196/1997 e la circolare esplicativa del Ministero del lavoro n. 126/1997), che gli oneri contributivi a carico dei datori di lavoro sono pressoché nulli per tutto il periodo (£ 32.000 settimanali!) e che tali sgravi continuano per dodici mesi in caso di trasformazione a tempo indeterminato del contratto (6).

---

### 3. Revisione dell'aliquota e sistema di avviamento al lavoro.

---

Il disegno di legge, allargando la platea delle imprese soggette (ma già la Camera dei Deputati ha apportato alcuni correttivi) ha ridotto l'aliquota al 7 per cento. Attualmente, essa è del 15 per cento e comprende anche gli orfani e le vedove. La norma uscita dal Senato sembra, tuttavia, ancora alquanto penalizzante per i datori di lavoro non, sia chiara, per l'aliquota ma per le modalità di calcolo della base imponibile, cioè il numero di lavoratori

---

#### note

(5) Si citano, a mero titolo indicativo, peraltro non esaustivo, gli artt. 8 e 25 della legge n. 223/1991, l'art. 8 comma 9 della legge n. 407/1990, la legge n. 25/1955, l'art. 21 comma 8 della legge n. 56/1987, l'art. 16 della legge n. 196/1997, l'art. 3 della legge n. 863/1984, l'art. 5 della legge n. 169/1991, l'art. 16 della legge n. 451/1994, l'art. 15 della legge n. 196/1997.

(6) Addirittura in Sicilia, in virtù della legge regionale n. 30/1997, questi benefici, come per ogni altro tipo di assunzione, si possono protrarre per altri cinque anni.

**Collocamento  
dei disabili**  
*Eufranio Massi*

sui quali calcolare la percentuale di disabili da assumere. Mi spiego meglio: il 7 per cento (le imprese che, con la normativa attuale, hanno in forza una percentuale superiore, comprensiva degli orfani, dei profughi e delle vedove, non saranno soggette) deve essere calcolato escludendo quelle tipologie contrattuali (apprendistato, contratti di formazione e lavoro) che, per espresso divieto di legge, non rientrano in alcuna base di computo (tranne che la norma specifica non disponga diversamente), i dirigenti ed il personale a domicilio, i quali hanno con l'impresa un rapporto del tutto particolare. Orbene l'art. 3 del testo approvato al Senato, non sembra tenere conto di tutto questo: ciò, indubbiamente, è un errore in quanto altera i termini del problema, soprattutto se si tiene conto del largo uso che nelle piccole aziende si fa dei contratti « a causa mista », con soggetti che hanno bisogno di una formazione.

L'art. 5 del disegno di legge, con il quale si affronta il problema delle modalità delle assunzioni, appare, con tutto il rispetto di chi l'ha approvato, un passo indietro sia rispetto alla normativa, che negli ultimi anni ha pienamente focalizzato negli altri settori la scelta del datore di lavoro, che riguardo all'art. 16, comma 6, delle legge n. 482/1968 ed alle disposizioni amministrative susseguenti. La concessione della chiamata nominativa per il 40 per cento che all'apparenza appare un fatto positivo (mentre è sempre nominativa per partiti politici, organizzazioni sindacali e patronati), lungi dal favorire gli imprenditori, rischia di rendere « ingessato » un sistema che, invece, ha bisogno di un'estrema flessibilità all'atto dell'avviamento. La nominatività, pressoché totale, nei nulla-osta di avviamento (che hanno resistito anche all'impatto dell'art. 9 delle legge n. 608/1996) è un fatto costante (basti pensare che la norma succitata afferma che ciò è possibile oltretutto per gli impiegati di concetto, anche per il personale qualificato, specializzato o di fiducia) e sarebbe sufficiente, per rendersene conto, fare riferimento alle Direzioni provinciali del lavoro. La numericità, anche parziale, che soprattutto in un regime di convenzione non ha ragione di esistere (cosa che sembra permanere nel teso in esame), ha sempre prodotto scarsi risultati: di solare evidenza sono gli avviamenti d'ufficio (numerici) che gli organi periferici compiono sulla base delle carenze matematiche, le quali raramente si concretizzano con assunzioni in pianta stabile.

Indubbiamente, quando è l'organo pubblico a procedere agli avviamenti (e ciò, a mio avviso, va fatto sollecitamente ogniqualevolta ci si trova di fronte ad un datore di lavoro che non ha adempiuto all'obbligo ed, al contempo, non ha sottoscritto alcun accordo convenzionale), questi devono essere numerici nell'ambito, in via provvisoria, di professionalità eventualmente fatte presenti dall'imprenditore.

Ho più volte parlato del momento « convenzionale ». Qui il pensiero corre, tuttavia, ad organi che in un prossimo futuro non ci saranno più: intendo riferirmi alle Commissioni Regionali per l'Impiego, alle Commissioni Provinciali per il Collocamento Obbligatorio che, per effetto del D.Lgs. n. 469/1997, saranno cancellate per essere sostituite da organi concertativi a livello regionale e provinciale i cui compiti e contenuti saranno definiti dalla legislazione regionale. Il discorso appare, a mio avviso, ancora più ampio. Stando al tenore letterale di alcuni disegni di legge, sparendo il livello provinciale nella struttura del Ministero del lavoro per effetto del passaggio delle competenze dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali, il collocamento obbligatorio dovrebbe essere trattato operativamente dai costituendi centri per l'impiego. Conseguentemente, apparirebbe chiaro, che sia le convenzioni (magari successivamente approvate dall'organo concertativo), che gli altri atti « regolatori » (come gli esoneri parziali) dovrebbero essere fatti a tale livello.

A me pare che una soluzione del genere rischi di compromettere la stessa riforma del collocamento obbligatorio: la necessità di un livello provinciale per gli avviamenti (con graduatorie che tengono conto dei bisogni dei disabili ricadenti in un ambito più grande di quello necessariamente ristretto dei centri per l'impiego — che coinciderà, sostanzialmente, con quello delle sezioni circoscrizionali in corso di abolizione —) appare un fatto ineluttabile per più ragioni. La prima è che il maggior ambito consente di collocare il disabile presso più datori di lavoro (c'è più scelta e più possibilità di formazione « integrata »). La seconda è che nelle aziende che hanno sedi in più Province o Regioni la gestione, a livello territoriale, delle compensazioni territoriali risulta più agevole (se fatta a livello di centri per l'impiego rischia di perdersi in più rivoli, scollegati tra loro). La terza, molto importante, è che non c'è, attualmente, personale (dotato di professionalità) sufficiente da destinare ai centri per l'impiego per le politiche specifiche del collocamento dei disabili. La quarta, infine, riguarda i necessari raccordi con le associazioni dei portatori di handicaps, quelle del volontariato, le A.S.L., le associazioni datoriali (valevoli per tutti gli ambiti sub-provinciali)

vanno più proficuamente sostenuti ad un livello più alto di quello circoscrizionale. Sarebbe necessario ipotizzare un potere « convenzionale » a livello provinciale (estremamente importante in quanto titolare dei poteri di concedere e rinnovare i benefici incentivanti di cui si è parlato prima) ove, necessariamente, dovrà essere creato un punto operativo di sintesi e di direttiva per la periferia.

---

#### **4. Sistema sanzionatorio.**

---

Da ultimo, alcune riflessioni sull'apparato sanzionatorio: sembra che il Legislatore si stia accorgendo che il sistema affittivo, così com'è, non porta a nulla. Di qui deriva la necessità di forti sanzioni di natura pecuniaria, correlate ai singoli giorni di mancanza di un lavoratore disabile (l'art. 16 del testo approvato al Senato parla, ad esempio, di una somma compresa tra £. 100.000 e £. 300.000 per ogni lavoratore mancante), di qui la necessità di far pagare salatamente il ritardo nell'invio annuale del prospetto, di qui la necessità di monetizzare gli esoneri parziali (oggi si debbono assumere, in sostituzione, orfani e vedove, cosa che, laddove c'è carenza di tali categorie, si traduce in un tacito abbassamento dell'aliquota) con una somma giornaliera legata strettamente alla non copertura del posto.

Si può discutere sulla onerosità delle scelte operate dal Legislatore e, probabilmente, alla Camera assisteremo ad una congrua rimodulazione delle somme: ma ciò che ritengo sia altamente condivisibile è il principio. Si vuole in sostanza affermare che il Fondo Regionale per i disabili, dal quale vanno tratti gli incentivi per le imprese che assumono, per la formazione nei centri e per l'adattamento dei posti di lavoro, debba essere alimentato con i soldi di chi non intende rispettare la legge. Detto questo, però, ritengo che sia necessario fare ogni sforzo per rendere pienamente agibile l'istituto, non gravandolo di strumenti burocratici, di eccesso di procedimentalizzazioni, di comitati tecnici alquanto pletorici (art. 14), come sembra apparire, al di là di alcune lodevoli attenzioni che vanno rimarcate, dal testo licenziato dal Senato.



# Abbreviazioni

<i>AC</i>	Archivio civile	<i>DL Marche</i>	Diritto e lavoro nelle Marche
<i>ADL</i>	Argomenti di diritto del lavoro	<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>AI</i>	L'amministrazione italiana	<i>DO</i>	Droit Ouvrier
<i>AJA</i>	Actualidad Juridica Aranzadi	<i>DPL</i>	Diritto e pratica del lavoro
<i>AL</i>	Actualidad laboral	<i>DPLoro</i>	Diritto e pratica del lavoro, serie oro
<i>All E.R.</i>	All England Report	<i>DRI</i>	Diritto delle relazioni industriali
<i>AppNDI</i>	Appendice al Novissimo Digesto Italiano	<i>DS</i>	Droit Social
<i>AP</i>	Archivio penale	<i>DT</i>	Derecho del Trabajo
<i>AR</i>	Arbeitsrecht	<i>ECR</i>	European Cases Report
<i>AS</i>	Le assicurazioni sociali	<i>EG</i>	Employment Gazette
<i>Asoc</i>	Aranzadi Social	<i>EIRR</i>	European Industrial Relations Review
<i>AsS</i>	L'assistenza sociale	<i>EL</i>	Economia e lavoro
<i>ASQ</i>	Administrative Science Quarterly	<i>ELR</i>	European Labour Review
<i>AuA</i>	Arbeit und Arbeitsrecht	<i>Enc dir</i>	Enciclopedia del diritto
<i>AuR</i>	Arbeit und Recht	<i>Enc giur Trec</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>BBTC</i>	Banca, borsa e titoli di credito	<i>FA</i>	Foro amministrativo
<i>Bull Civ</i>	Bulletin Civil	<i>FI</i>	Foro italiano
<i>BCLR</i>	Bulletin of Comparative Labour Relations	<i>FP</i>	Foro padano
<i>B&amp;L</i>	Banca e lavoro	<i>GC</i>	Giustizia civile
<i>CA</i>	Corriere Amministrativo	<i>GCCC</i>	Giurisprudenza completa della Casazione civile
<i>CahSocBarrParis</i>	Cahiers sociaux du barreau de Paris	<i>GComm</i>	Giurisprudenza commerciale
<i>CG</i>	Corriere Giudiziario	<i>GCost</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>CI</i>	Contratto e impresa	<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>CJE</i>	Cambridge Journal of Economics	<i>GM</i>	Giurisprudenza di merito
<i>CLLJ</i>	Comparative Labour Law Journal	<i>GPiem</i>	Giurisprudenza piemontese
<i>CMLR</i>	Common Market Law Review	<i>GTosc</i>	Giurisprudenza toscana
<i>Contr</i>	Contrattazione	<i>GU</i>	Gazzetta ufficiale
<i>DCLnt</i>	Diritto commerciale internazionale	<i>HRMJ</i>	Human Resource Management Journal
<i>DCSInt</i>	Diritto del commercio e degli scambi internazionali	<i>ICR</i>	Industrial Cases Reports
<i>DD</i>	Democrazia e diritto	<i>ILJ</i>	Industrial Law Journal
<i>DE</i>	Diritto dell'economia	<i>ILP</i>	Impresa lavoro e previdenza
<i>DO</i>	Droit ouvrier	<i>ILRR</i>	Industrial and Labor Relations Review
<i>D&amp;L</i>	Diritto e Lavoro - Rivista critica del diritto del lavoro	<i>IJCLLIR</i>	The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
<i>DFall</i>	Diritto fallimentare	<i>IJHRM</i>	International Journal of Human Resource Management
<i>DG</i>	Diritto e giurisprudenza	<i>Il progetto</i>	Il progetto
<i>DH</i>	Dalloz Hebdomadaire		
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro		
<i>DLab</i>	Derecho laboral		
<i>DocLab</i>	Documentación laboral		

## Abbreviazioni

<i>IP</i>	Informatore Pirola	<i>QRIDL</i>	Quaderni della Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>IPrev</i>	Informazione previdenziale	<i>QRS</i>	Quaderni di rassegna sindacale
<i>IR</i>	Industrial Relations	<i>QISFOL</i>	Quaderni ISFOL
<i>IRJ</i>	Industrial Relations Journal	<i>Quarantacinque</i>	Quarantacinque
<i>IRLJ</i>	Industrial Relations Law Journal	<i>RA</i>	Recht der Arbeit
<i>IRLR</i>	Industrial Relations Law Reports	<i>RAmmRI</i>	Rivista amministrativa della Repubblica italiana
<i>IS</i>	Industria e sindacato	<i>RAE</i>	Revue affaire européenne
<i>I&amp;S</i>	Impresa & Stato	<i>RassDC</i>	Rassegna di diritto civile
<i>JIRS</i>	Japanese Industrial Relations Series	<i>RassDP</i>	Rassegna di diritto pubblico
<i>JLB</i>	Japan Labor Bulletin	<i>RCDL</i>	Rivista critica del diritto del lavoro
<i>LD</i>	Lavoro e diritto	<i>RCDP</i>	Rivista critica del diritto privato
<i>L'impresa</i>	L'impresa	<i>RCCoop</i>	Rivista della cooperazione
<i>LI</i>	Lavoro informazione	<i>RDC</i>	Rivista di diritto civile
<i>LPO</i>	Lavoro e previdenza oggi	<i>RDCComm</i>	Rivista di diritto commerciale
<i>LR</i>	Le Regioni	<i>RDEur</i>	Rivista di diritto europeo
<i>LRI</i>	Lavoro e relazioni industriali	<i>RDICL</i>	Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro
<i>LS</i>	Le società	<i>RDImpr</i>	Rivista di diritto dell'impresa
<i>L&amp;S</i>	Labour and Society	<i>RDL</i>	Rivista di diritto del lavoro
<i>LSS</i>	Lavoro e sicurezza sociale	<i>RDP</i>	Rivista del diritto processuale
<i>L80</i>	Lavoro '80	<i>REDT</i>	Revista Española de Derecho del Trabajo
<i>Lias Soc</i>	Liaisons sociales	<i>RFI</i>	Repertorio del Foro italiano
<i>MAC</i>	Massimario annotato della Cassazione	<i>RGC</i>	Repertorio della Giustizia civile
<i>MFI</i>	Massimario del Foro italiano	<i>RGI</i>	Repertorio della Giurisprudenza italiana
<i>MGC</i>	Massimario di Giustizia civile	<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>MGI</i>	Massimario della Giurisprudenza italiana	<i>RI</i>	Relazioni industriali
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro	<i>RIDC</i>	Revue Internationale de Droit Comparé
<i>MLR</i>	Monthly Labor Review	<i>RIDL</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>MO</i>	Mondoperaio	<i>RIDP</i>	Rivista italiana di diritto pubblico
<i>Mod. Law Rev.</i>	Modern Law Review	<i>RIMP</i>	Rivista degli infortuni e malattie professionali
<i>MSCG</i>	Materiali per una storia della cultura giuridica	<i>RIPS</i>	Rivista italiana di previdenza sociale
<i>NDI</i>	Novissimo Digesto italiano	<i>RISS</i>	Rivista italiana di scienze sociali
<i>NDL</i>	Note di diritto del lavoro	<i>RJS</i>	Revue de jurisprudence social
<i>NGCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata	<i>RIT</i>	Revue international du travail
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro	<i>RL</i>	Relaciones Laborales
<i>NGiurL</i>	Notiziario giuridico del lavoro	<i>RSoc</i>	Riviste delle società
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate	<i>RTDE</i>	Revue trimestrale droit Européen
<i>NLS</i>	Notiziario del lavoro SIP	<i>RTDP</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>NRS</i>	Nuova Rassegna Sindacale	<i>RTDPC</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>OGL</i>	Orientamenti della giurisprudenza del lavoro	<i>RTSA</i>	Rivista trimestrale di scienza amministrativa
<i>PD</i>	Politica del diritto	<i>Sem Soc Lamy</i>	Semaine social Lamy
<i>PE</i>	Politica e economia	<i>SImp</i>	Spazio impresa
<i>PL</i>	Personale e lavoro	<i>SL</i>	Sociologia del lavoro
<i>PM</i>	Personal Management	<i>SOrg</i>	Studi organizzativi
<i>PS</i>	Prospettiva sindacale	<i>SM</i>	Stato e mercato
<i>PSoc</i>	Previdenza sociale	<i>SS</i>	Sicurezza sociale
<i>QADL</i>	Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro	<i>ST</i>	Sociologie du Travail
<i>QDLRI</i>	Quaderni di Dir. del lavoro e delle rel. industriali	<i>Tem</i>	Temi
<i>QDRI</i>	Quaderni di Diritto delle rel. industriali	<i>TE</i>	Travail et emploi
<i>QIS</i>	Quaderni di Industria e sindacato	<i>TL</i>	La tutela del lavoro
<i>QL</i>	Quaderni di Diritto del lavoro	<i>TLG</i>	Toscana lavoro giurisprudenza
<i>QADL</i>	Quaderni di Argomenti di Diritto del lavoro	<i>TR</i>	Temi romani
		<i>WES</i>	Work, Employment and Society

---

# Notizie sugli autori

---

**Biagi M.** è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia. Presidente dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali

**De Angelis L.** è Pretore del lavoro (Pretura di Milano)

**De Fazio G.** è Collaboratore della Cattedra di Diritto privato presso l'Università Luigi Bocconi di Milano

**Di Pace M.** esperto in Politiche del lavoro presso il CNEL

**Gramming R.** è avvocato presso lo studio legale Holland & Knight, llp

**Hepple B.** è Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Cambridge

**Massi E.** è Dirigente della Direzione Provinciale del Lavoro di Modena

**Moberly R.** è Professore di Diritto del lavoro presso l'Università della Florida

**Regalia I.** è Professore Associato di Sociologia economica presso l'Università degli Studi di Torino; vicepresidente IRES Lombardia

**Ricciardi M.** è Professore associato di Relazioni Industriali nell'Università di Bologna

**Spattini S.** è Borsista dell'Università di Modena presso l'Università di Francoforte

**Treu T.** è Ministro dei trasporti, Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università Cattolica di Milano e Past President dell'Associazione Internazionale di Relazioni Industriali

**Weiss M.** è Professore di Diritto del lavoro nell'Università di Francoforte (Germania)

