

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

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

Attualità
Milano Lavoro: un patto che fa discutere

Ricerche
**Strategie per l'occupazione
e politiche di sviluppo nell'Unione Europea**

Interventi
**Contrattazione transnazionale e Cae
La formazione continua**

Diritto internazionale e comparato
Tipologie contrattuali e diritto del lavoro

Rassegne
**Giurisprudenza italiana: lavoro temporaneo
e modelli organizzativi**
Giurisprudenza straniera: la libertà sindacale in Messico
**Contrattazione collettiva: il rinnovo del contratto
degli alimentaristi e del commercio**

Diritto delle relazioni industriali

rivista della Associazione Lavoro e Ricerche -ALAR
anno 10 - numero 2 - aprile 2000

Indice

<i>Milano Lavoro: un patto che fa discutere</i>		Attualità
Il Patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo di <i>Tiziano Treu</i>	pag. 123	
Il Patto Milano Lavoro: un'intesa pilota di <i>Marco Biagi</i>	pag. 127	
Il Patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso di <i>Franco Scarpelli</i>	pag. 135	
Strategie per l'occupazione e politiche di sviluppo nell'Unione Europea		Ricerche
Alla ricerca della « flessibilità mite »: il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie di <i>Bruno Caruso</i>	pag. 141	
Il terzo pilastro: l'adattabilità di <i>Paolo Reboani</i>	pag. 153	
A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea? di <i>Marzia Barbera</i>	pag. 161	
Pari opportunità nel mercato del lavoro: modelli di intervento e risultati di <i>Manuela Samek</i>	pag. 171	
Relazioni industriali e contrattazione collettiva nell'Unione Europea		Interventi
Contrattazione transnazionale nell'impresa europea e CAE: spunti di riflessione di <i>Adalberto Perulli</i>	pag. 187	
Lo sviluppo della formazione continua in Italia di <i>Francesca Torelli</i>	pag. 193	
Tipologie contrattuali e diritto del lavoro		Diritto internazionale e comparato
Lavoro subordinato e lavoro autonomo di <i>Paul Davies</i>	pag. 207	
Lavoro subordinato e lavoro autonomo di <i>Alain Supiot</i>	pag. 217	

**Rassegne:
osservatorio
sulla giurisprudenza
italiana**

Osservatorio sulla giurisprudenza italiana

Mercato del lavoro e modelli organizzativi nella fornitura di lavoro temporaneo
di Alberto Russo pag. 241

**Rassegne:
osservatorio
sulla giurisprudenza
straniera**

Osservatorio sulla giurisprudenza straniera

La democrazia sindacale preoccupa le pubbliche amministrazioni messicane *di*
Carmen Agüt Garcia e Josè Alfonso Buzas Ortis pag. 247

**Rassegne:
osservatorio
sulla contrattazione
collettiva**

Osservatorio sulla contrattazione collettiva

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi: impatto sulla contrattazione collettiva di secondo livello *Interventi di Michele Tiraboschi, Gianfranco Benzi, Stefano Mantegazza, Elena Parenti* pag. 251

Il rilancio della bilateralità, la flessibilità e il decentramento nel rinnovo contrattuale del commercio *di Giuseppe Ludovico* pag. 269

Abbreviazioni pag. 277

Notizie sugli autori pag. 279

Il patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo

Tiziano Treu

Sommario

1. L'intesa sul lavoro di Milano: un prototipo. **2.** Le implicazioni del patto sugli assetti negoziali e sul sistema di relazioni industriali: dalla concertazione centralizzata al federalismo concertativo. **3.** Adattabilità, flessibilità e lavoro a termine. **4.** Considerazioni conclusive.

1. L'intesa sul lavoro di Milano: un prototipo.

L'intesa sul lavoro di Milano è un prototipo non solo per i suoi contenuti ma anche per le implicazioni che può avere sull'ambito negoziale e sulle prospettive della struttura della contrattazione. Certo esistono precedenti di accordi a dimensione locale, ma la diversità da altri accordi finora sperimentati è che non si tratta di contratti programmatici o plurilaterali che impegnano anzitutto e prevalentemente i comportamenti delle istituzioni, come nel caso dei contratti d'area e dei patti territoriali. Qui viceversa si tratta di un'intesa che vuole avere efficacia innovativa nelle modalità di regolamentazione del rapporto di lavoro, in particolare su un punto critico quale la flessibilità del lavoro. Anche nell'ambito dei contratti d'area o dei patti territoriali si sono avuti esempi di accordi (aziendali) che hanno introdotto innovazioni nelle modalità di regolazione del lavoro, in particolare contratti di formazione e di inserimento flessibili e condizioni salariali particolarmente favorevoli per le imprese, tali da rendere convenienti gli investimenti produttivi in aree difficili, soprattutto del Mezzogiorno. Ma in questo caso, per questo si parla di prototipo, la innovazione riguarda non tanto il salario, e la sua variante nei contratti di inserimento, ma un punto cardine come la regolamentazione del contratto a termine finora discussa a livello nazionale di categoria; l'innovazione è fatta utilizzando l'abilitazione offerta dalla legge n. 56 del 1987.

2. Le implicazioni del patto sugli assetti negoziali e sul sistema di relazioni industriali: dalla concertazione centralizzata al federalismo concertativo.

La novità maggiore sta nell'aver introdotto tipologie di contratti a termine, diversi da quelli previsti a livello nazionale, e appunto specifici dell'area milanese: una deroga quindi alla contrattazione nazionale che mette in discussione e varia un istituto ritenuto tradizionalmente di carattere nazionale.

Questa scelta, anche al di là del merito, avrà sicuramente implicazioni importanti sia nelle vicende immediate, sia soprattutto nelle prospettive della europeizzazione e del federalismo anche in ordine ai rapporti di lavoro.

Le implicazioni immediate sono confermate dall'interesse manifestato per la formula milanese da altre aree urbane del paese, che presentano problemi di mercato del tutto simili a quelli affrontati a Milano. Più in generale la vicenda milanese si connette a una discussione già in corso circa il ruolo del contratto collettivo nazionale di lavoro.

**Il patto sul lavoro
di Milano**
Tiziano Treu

La discussione riguarda non solo l'Italia, ma tutti i paesi dell'Europa continentale dove il contratto nazionale ha sempre avuto un ruolo baricentrico. Questo ruolo è insidiato da due parti: al vertice dallo spostamento delle grandi scelte economico sociali a livello europeo, al di fuori del controllo degli stati nazionali, e all'estremo opposto dalla spinta federalista crescente in tutti i paesi per motivi sia etnici sia economici, che comporta la valorizzazione di dimensioni regionali non solo nazionali ma anche sovranazionali.

Per tali motivi il contratto nazionale di lavoro è destinato a perdere competenze anzitutto a favore di accordi europei, di categoria o confederali: questi ultimi si sono già sviluppati negli anni recenti anche su temi critici attinenti alla flessibilità del lavoro, come gli accordi che hanno ispirato le direttive sul part time e sullo stesso contratto a termine, ora in fase di recepimento in Italia.

Dall'altra parte il contratto nazionale perderà contenuti ad opera della crescente spinta centrifuga verso il federalismo. Il federalismo ha implicazioni per lo più nei riguardi delle competenze istituzionali pubbliche, ma eserciterà inevitabilmente pressione anche sulle strutture contrattuali e sulla stessa normativa del diritto del lavoro sollevando problemi che sono stati appena discussi dalla dottrina giuridica. L'attenzione si è concentrata ancora una volta soprattutto sulle ipotesi di contrattazione salariale differenziata, che dovrebbe tener conto, sia nella prospettiva europea sia all'interno dei singoli paesi, delle diverse condizioni di ambiente e di produttività presenti nei vari contesti, aumentando così la flessibilità salariale. C'è chi sostiene che questa sia un imperativo fondamentale per stimolare adeguatamente la attabilità dell'Europa e delle sue diversificate realtà agli shock esterni.

Nel caso di Milano abbiamo viceversa una scelta riguardante la flessibilità del lavoro che viene motivata dalla specificità del mercato del lavoro locale. Che i mercati del lavoro locali siano importanti è noto; finora se ne sono tratte conseguenze solo parziali; ma essi sono destinati ad avere una influenza crescente su tutto l'arco del diritto e della gestione del lavoro, se come pensiamo deve procedere il decentramento sia nella gestione della mobilità e dei servizi di impiego sia nell'adattamento degli strumenti di flessibilità, riguardo ai singoli mercati del lavoro.

Le zone urbane sono tra i vari mercati del lavoro, quelli che hanno caratteri ed emergenze degni di attenzione ancora più specifiche. A queste si riferisce l'accordo di Milano laddove affronta la necessità di predisporre uno strumento di favore all'inserimento al lavoro — come il contratto a termine — a categorie che nel tessuto urbano milanese, ma anche in altre realtà metropolitane sono esposte a particolari rischi di esclusione dal mercato del lavoro e quindi di esclusione sociale.

Forse non è appropriato parlare in questo caso di vere e proprie azioni positive, ma certamente l'accordo dà risposte specifiche a bisogni di persone che si trovano in condizioni di particolare svantaggio sul mercato del lavoro urbano: un caso dunque di regolazione-diseguale che dovrebbe aumentare le concrete opportunità di lavoro di questi soggetti.

Non posso discutere qui dei contenuti specifici dell'intesa. Ma mi sembra che l'esigenza affrontata nell'accordo sia destinata a crescere e richieda risposte: non è dunque né realistico né produttivo limitarsi a ignorarla. La formula per affrontare correttamente un tema così delicato non può essere che quella concertativa, come si è cercato di fare nell'ipotesi in questione, non solo nella fase di definizione delle regole, ma anche nella fase della loro applicazione. Per questo è significativa la previsione di una Commissione trilaterale che gestisca giorno per giorno l'accordo e valuti in particolare la correttezza dei progetti dentro cui vanno impiegate queste forme nuove di contratto a termine. Anche qui la scelta è significativa di un problema più generale: la concertazione (quella nazionale e quella territoriale) si deve misurare, sempre di più, non solo nella fase di definizione di regole nuove, ma anche e soprattutto nella loro gestione quotidiana, se non vuole perdere la sua produttività sociale (come troppo spesso è accaduto finora).

È comprensibile che l'interesse maggiore degli osservatori e anche le polemiche si siano concentrate sull'ampliamento dell'utilizzo del contratto a termine. Ma ci sono altri aspetti dell'intesa molto interessanti: oltre alla previsione di una concertazione continua, è da sottolineare il comune coinvolgimento di enti pubblici e operatori economici nella realizzazione di uno sportello unico che dovrebbe realizzare un salto di qualità nei servizi dell'impiego assicurando alle imprese e lavoratori quel servizio personalizzato e in tempo reale necessario nei mercati del lavoro moderni per tutti i soggetti (non solo per quelli svantaggiati).

Da sottolineare è anche l'impegno sul versante della formazione professionale, che è un requisito essenziale non solo in questo caso, per sostenere la flessibilità della forza lavoro in

modo che sia utile, e non lasci gli individui abbandonati a sé stessi nel difficile e turbolento contesto della innovazione. Solo una forte dose di formazione personalizzata può aiutare i singoli nell'utilizzo positivo delle opportunità offerte dalle nuove forme di lavoro flessibili, soprattutto di quelle precarie e temporanee, in modo che non diventino una « trappola » ma appunto un'opportunità.

Un altro punto critico riguarda il significato di questa nuova dimensione negoziale in ordine alla struttura contrattuale italiana.

Credo si possa sostenere, con tutte le difficoltà del caso, che qui non siamo di fronte ad un *terzo* livello di contrattazione, pur trattandosi di una contrattazione che per gli specifici contenuti ha una sua autonomia rispetto alla contrattazione nazionale. Possiamo dire che la nostra struttura contrattuale si va orientando ad essere sempre più « a geometria invariabile » per cui oltre alla normale contrattazione salariale e normativa a due livelli (categoria e azienda) si può riscontrare, per temi specifici come questo, una dimensione contrattuale locale.

In realtà la geometria variabile riguarda anche la proiezione della contrattazione in dimensione europea: gli accordi interconfederali ricordati sopra, che sono frutto del dialogo sociale europeo costituiscono un ambito contrattuale specializzato che opera solo su certe materie (quelle di competenza dell'Unione) ma che per queste « dirige » le regole nazionali.

3. Adattabilità, flessibilità e lavoro a termine.

Per quanto riguarda l'allargamento dei contratti a termine, su cui si sono concentrate le polemiche e purtroppo si è registrata una rottura dell'unità sindacale, esso pone una questione giuridica delicata (ancora più per la divisione verificatasi fra i sindacati).

Va sottolineato che la scelta adottata va in una direzione non del tutto nuova ma già prefigurata nell'esperienza pregressa. Qui come in passato è l'accordo fra le parti che stabilisce le fattispecie e i limiti quantitativi del contratto a termine.

La specialità di questi casi di contratto a termine è legata anzitutto ai soggetti interessati; anche su ciò esistono precedenti nella nostra normativa; basti pensare ai contratti a termine ammessi per legge per i lavoratori assunti dalle liste di mobilità. Quindi anche per questo è fuori luogo dire che c'è uno strappo alle regole del diritto del lavoro.

Ma non è neppure corretto dire che qui siamo di fronte ad una categoria di contratti a termine solo di tipo soggettivo. È vero infatti che sono individuate come destinatarie categorie di soggetti per la loro particolare esposizione a rischio, ma ciò avviene all'interno di *progetti* di impiego (di opere o di servizi) validati secondo il metodo concertativo e oggettivamente caratterizzati per il loro contenuto temporaneo. Il nesso del progetto, che ha una sua specificità oggettiva ed una sua durata, con il contratto a termine conferma che siamo di fronte a una innovazione certo, ma non incoerente con gli orientamenti generali del diritto del lavoro. La correttezza nell'uso dello strumento dipenderà dalla valutazione dei soggetti che ne possono beneficiare e dal controllo del contenuto e della durata del progetto specifico in cui questi sono utilizzati.

A questi argomenti, c'è da aggiungere una considerazione desumibile dalla direttiva 99/70 dell'Unione europea che ora dovrebbe essere attuata in Italia, si spera rapidamente. Essa definisce il contratto a termine come un contratto basato sul principio di specialità, ma non necessariamente richiedente la tassatività di casi in cui esso è possibile. Ciò significa che per motivare il ricorso al contratto a termine è sufficiente una giustificazione oggettiva senza ulteriori qualificazioni e inoltre il controllo richiesto dalla direttiva si concentra soprattutto sul rinnovo del contratto più che sulla sua prima stipulazione proprio per evitare frodi.

Nel caso di Milano, le condizioni oggettive previste sono quelle della difficoltà nel mercato del lavoro di certe categorie e in più lo svolgimento di un progetto specifico: condizioni del tutto in linea con la direttiva.

C'è da augurarsi che nella attuazione di questa direttiva si segua un percorso concertativo sollecito ed equilibrato senza inutili complicazioni formalistiche, dando spazio alla contrattazione collettiva per determinare che cosa significa nel concreto specialità del contratto a termine, quali sono le durate massime e il numero di questi rapporti nella data condizione del mercato del lavoro.

Anche qui si può operare un allargamento ragionevole e negoziato di questo tipo di contratto flessibile evitando di complicare l'attuazione delle indicazioni europee, come viceversa è stato fatto di recente per la direttiva sul contratto a part time. Dopo l'ultimo

**Il patto sul lavoro
di Milano**
Tiziano Treu

decreto legislativo questo purtroppo continua ad essere inutilmente oberato di requisiti ostativi e limitativi della autonomia collettiva invece che favorito come dovrebbe.

4. Considerazioni conclusive.

La situazione di tensione e la rottura dell'unità sindacale provocatasi a Milano – ma purtroppo verificabili anche altrove – non favoriscono l'avanzamento delle riforme del mercato del lavoro che sono ancora da perfezionare. La strada segnata dalla legge 196 del 1997 a favore di un'adattabilità negoziata degli strumenti di gestione del mercato del lavoro ha portato alcuni effetti positivi, riflessi nell'andamento positivo dell'occupazione, riscontrato già nel 1998 e resi ancora più evidenti con la ripresa economica del 1999. Ma è una strada che richiede perfezionamenti su non poche questioni significative. In questo settore del lavoro la capacità riformatrice deve essere espressa rapidamente se vogliamo cogliere in modo adeguato anche sul piano occupazionale i frutti della crescita economica che si sta profilando in Europa e in Italia. Queste riforme nella loro delineazione e soprattutto nella loro gestione, hanno una tale rilevanza per il funzionamento del mercato del lavoro che dovrebbero essere concordate al di là degli stretti confini della maggioranza di Governo. Non dimentichiamo che la gestione del mercato del lavoro è ormai in fase di avanzato decentramento e quindi sta rientrando nella responsabilità delle amministrazioni locali, che sono governate da coalizioni diverse, anche diverse dalla maggioranza del governo nazionale. Questa varietà di colorazioni politiche non dovrebbe essere di ostacolo pregiudiziale ad una gestione moderna dei mercati del lavoro locali, se vogliamo che il decentramento abbia successo e soprattutto che si massimizzino le potenzialità occupazionali della crescita. La definizione di condizioni normative di impiego più « adattabili » e una buona gestione dei mercati del lavoro dovrebbero essere obiettivi tipicamente bipartisan: non a caso esse devono ispirarsi a linee guida europee che si sono nel tempo consolidate con largo consenso e con valutazioni equilibrate, anche se finora con debole effettività di indirizzo.

Il Patto *Milano Lavoro*: un'intesa pilota

Marco Biagi

Sommario

1. Premessa. 2. I contenuti del Patto. 3. I profili di criticità e le principali questioni giuridiche sollevate dal patto. 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Facendo seguito alle intese raggiunte nel pre-accordo del 28 luglio 1999 (Biagi 1999), il Comune di Milano e le parti sociali hanno siglato l'intesa definitiva denominata « Milano Lavoro » in data 2 febbraio 2000. Molti mesi di negoziati, dunque, resi difficili anche per il permanente dissenso della Cgil che non aveva sottoscritto il primo accordo e che non ha aderito neppure a quest'ultimo. Un dato ampiamente riportato dalla stampa che rivela tutte le difficoltà e i comprensibili dubbi del movimento sindacale impegnato in una trattativa senza dubbio nuova per molti profili (v., per questo aspetto, il contributo di Franco Scarpelli che segue).

Del resto un periodo così lungo, tanti mesi di contatti, proposte e veri e propri negoziati non si giustificerebbe se non appunto tenendo presente, da un lato, il carattere assai innovativo dell'intesa e, dall'altro lato, la circostanza che il Patto per il lavoro promosso dal Comune di Milano ha indubbiamente una valenza che trascende la dimensione locale. In effetti, pur avendo un campo di applicazione circoscritto all'ambito metropolitano della capitale lombarda, il patto rappresenta un prototipo che comprensibilmente suscita accese discussioni per le possibili ricadute su altre realtà locali (1). L'interesse dell'accordo trascende quindi il fragore suscitato dalla diversa valutazione datane delle varie componenti sindacali. Soprattutto i contenuti devono essere tenuti in considerazione perché costituiscono un utile esperimento nell'utilizzare il contratto collettivo (o comunque intese concertative) in funzione promozionale dell'occupazione anche a livello locale, al di là dei contratti d'area e dei patti territoriali.

Da questo punto di vista, come peraltro ben evidenziato nella premessa al Patto e ancor prima nella premessa alla pre-intesa, l'accordo promosso dal Comune di Milano può anzi essere letto come una prima forma di sperimentazione dei più recenti orientamenti comunitari in tema di occupazione. La dimensione locale di una strategia dell'occupazione è infatti fortemente sollecitata nei c.d. orientamenti definiti dalle autorità comunitarie (Commissione e Consiglio) nell'ambito del processo di coordinamento delle politiche degli Stati membri dell'Unione, noto come « processo di Lussemburgo », definito dal nuovo capitolo in materia del Trattato di Amsterdam. Ma anche volendo restare nell'ambito dei confini nazionali, si può ricordare che il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998 assegna alla concertazione e alla programmazione negoziata, non solo a livello

note

(1) Ampia rassegna di iniziative analoghe intraprese da vari comuni italiani sulla scia del Patto *Milano Lavoro* è ne *Il Sole 24 ore* di martedì 8 febbraio 2000, n. 38, p. 17.

**Il patto Milano
Lavoro: un'intesa
pilota**
Marco Biagi

nazionale ma anche locale, il ruolo di metodo ineludibile per esplicitare i profili di criticità presenti sul mercato del lavoro e formulare adeguate azioni regolative, secondo il principio di sussidiarietà.

2. I contenuti del patto.

Più che il metodo della concertazione locale, ampiamente condiviso almeno in linea di principio, sono in effetti i contenuti dell'accordo ad aver diviso le diverse componenti sindacali. Una breve rassegna dei punti centrali dell'intesa può consentire di individuare i principali profili di criticità e le questioni giuridiche che il Patto Milano lavoro solleva.

Il campo di applicazione.

Il Patto Milano lavoro è imperniato su un meccanismo di presentazione di « progetti innovativi approvati come tali dalla Commissione di concertazione » (art. 1). Si tratta di un presupposto molto importante: soltanto iniziative imprenditoriali o comunque presentate da datori di lavoro validate dalla Commissione di concertazione potranno utilizzare gli strumenti di adattabilità regolati dall'Intesa stessa.

L'espressione « progetti innovativi » — che pure estende in modo significativo il campo di applicazione oggettivo rispetto a quanto concordato nella pre-intesa del luglio 1999, dove si parlava di « progetti nell'area denominata « nuovi servizi e nuove occasioni di lavoro », per favorire occupazione aggiuntiva » — non è di per se stessa molto significativa. Decisivo è però il fatto che solo quelli approvati in sede concertativa inneschino i meccanismi di incentivazione di cui all'intesa. Un primo elemento che vale a fugare accuse di arbitrarietà nell'uso di strumenti flessibili, anche se, sul versante opposto, può sollevare la critica di macchinosità e burocratismo che solo l'esperienza attuativa potrà a sua volta dissipare.

L'intesa conferisce priorità (ma non esclusività) all'inserimento occupazionale di categorie a particolare rischio di esclusione sociale, come gli extracomunitari inoccupati o disoccupati, i soggetti in situazioni di disagio psicofisico o sociale di cui alla Legge n. 381/91 e infine i lavoratori con più di 40 anni che siano stati espulsi dal mercato del lavoro in funzione di processi di riduzione o trasformazione di attività ed iscritti alle liste di mobilità e collocamento. Nell'individuare il campo di applicazione soggettivo l'intesa milanese fa dunque delle scelte ben precise, individuando talune priorità: è questo il punto principale che ha coagulato il consenso dei firmatari, rappresentando nel contempo l'elemento di dissenso da parte della Cgil. Occorre decidere se situazioni di debolezza sul mercato del lavoro legittimano, anzi postulano, misure specifiche, un modello di azioni positive, oppure no. L'alternativa riporta in fondo alla discussione su come declinare il principio di uguaglianza e di parità di trattamento: la risposta dell'intesa di Milano è stata quella di tutelare con strumenti differenziati condizioni profondamente disuguali. Siamo dunque ben lontani da una intesa di carattere discriminatorio.

Pienamente condivisibile, da questo punto di vista, mi pare la posizione recentemente assunta da Pietro Ichino, laddove ammonisce a non persistere in un utilizzo formalistico del principio uguaglianza e delle regole di parità di trattamento: una valutazione attenta alle indicazioni della analisi economica e sociologica dimostra infatti come tale impostazione formalistica si traduca, nella maggior parte dei casi, in uno strumento di conservazione della disuguaglianza a favore dei lavoratori che detengono una posizione di vantaggio sul mercato del lavoro (Ichino 1999, p. 228)

La commissione di concertazione.

Concertare non significa fare l'accordo di un giorno ma impegnarsi assieme in una gestione continuativa. La Commissione paritetica e trilaterale che gestirà l'intesa (art. 3) consolida l'impegno concertativo nel corso del tempo: essa sarà costituita dalle parti stipulanti con la conseguenza che le organizzazioni non firmatarie si ritroveranno escluse anche dalla gestione delle attività canalizzate attraverso la Commissione. Il funzionamento di questo organismo verrà definito attraverso un apposito Regolamento che dovrà essere adottato all'unanimità. Quest'ultima è una scelta che metterà a dura prova la capacità di collaborazione dei soggetti firmatari, anche perché l'adozione è prevista entro un mese dall'insediamento della Commissione, a sua volta previsto entro trenta giorni dalla firma dell'intesa.

Tuttavia il potere di validazione, quindi autorizzatorio, riconosciuto dalle parti stipulanti alla Commissione, implicava il massimo rigore nella definizione dell'ultimo atto formale

(dopo la pre-intesa e l'intesa), cioè proprio l'adozione del regolamento. Principio di unanimità che non dovrà auspicabilmente essere confermato per governare il successivo processo decisionale, ciò che senza dubbio paralizzerebbe la Commissione in un'azione che deve invece essere efficace e rapida.

I progetti che verranno presentati alla Commissione di concertazione saranno preventivamente istruiti all'interno di apposite sottocommissioni, verisimilmente costituite su base categoriale o comunque in grado di rappresentare le specificità dei vari comparti produttivi. È in quella sede istruttoria che dovrà avvenire il decisivo passaggio di approfondimento tecnico consentendo di valutare l'opportunità di ricorrere agli strumenti incentivanti l'occupazione predisposti dall'Intesa e quindi di utilizzarli anche in deroga alla contrattazione nazionale.

Nulla di arbitrario o di unilaterale: al contrario, ogni strumento di promozione dell'occupazione sarà concertato nell'ambito di un percorso concordato all'unanimità fra le organizzazioni che hanno sottoscritto l'accordo, prevedendo in aggiunta i necessari approfondimenti in una sede tecnica dove ogni profilo potrà essere convenientemente valutato ed approfondito. Tutto questo non costituisce, com'è evidente, un livello di negoziazione aggiuntiva rispetto al sistema delineato dal protocollo del 1993 e confermato da quello del 1998. Più corretto, in proposito è parlare di un secondo livello di contrattazione specializzata per la promozione dell'occupazione.

Lo Sportello Unico Milano Lavoro.

Comune, Provincia, Regione e parti sociali: tutti assieme sono impegnati per il massimo coordinamento di servizi all'impiego all'altezza dell'emergenza (art. 5). Non si farà solo avviamento: l'integrazione avverrà soprattutto attraverso lo strumento della formazione, sempre concertata, in sostanza co-gestita.

Asse portante di questo sistema sarà una convenzione che dovrà essere sottoscritta tra il Comune e la Provincia di Milano. È interessante notare che lo spirito concertativo che pervade l'Intesa milanese arriva al punto da prevedere che « la convenzione (...) sarà preventivamente sottoposta al parere dei firmatari della presente intesa » (art. 5.2). Naturalmente si tratta di un parere a questo punto obbligatorio ma non vincolante, sebbene ugualmente rilevante. Questo Sportello Unico potrebbe costituire un'utile sperimentazione anche per altre realtà locali, in quanto si prefigge un salto di qualità nel servizio all'impiego assicurato alle imprese ed ai lavoratori, almeno con riferimento ai soggetti compresi nel campo di applicazione dell'Intesa. È evidente che soprattutto in relazione agli extracomunitari sarà interessante verificare se l'Intesa riuscirà a mantenere l'impegno di conseguire « procedure accelerate di regolarizzazione », come recita la nota a verbale all'art. 5 dettata dal Comune di Milano che si impegna a tale proposito a firmare un apposito protocollo con la Questura di Milano.

Gli strumenti di flessibilità.

L'intesa prevede l'inserimento al lavoro dei soggetti considerati a particolare rischio di esclusione sociale di cui all'art. 2, anche ricorrendo a contratti a termine, stipulabili altresì da datori di lavoro senza dipendenti (o fino a cinque), finalizzati inoltre ad incentivare la trasformazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa (art. 8). Ferma restando la disciplina in generale applicabile al contratto a termine, l'accordo milanese affida alla Commissione di concertazione la validazione di progetti che facciano riferimento ad ulteriori causali soggettive ed oggettive, nell'ambito di un percorso istruttorio rispettoso delle prerogative negoziali.

Appare utile valutare questa semplice ed innovativa disciplina alla luce di quanto disposto all'art. 7. Qui le parti hanno concordato alcune semplici regole finalizzate alla stabilizzazione del rapporto di lavoro e non certo orientate a perpetuare un' indefinita precarizzazione. È questo il senso dell'art. 7.2, dove si afferma che « in caso di reiterazione di nuovi progetti da parte di un medesimo soggetto proponente, la Commissione di concertazione, ai fini dell'approvazione, prenderà in considerazione prioritariamente, tra i diversi elementi, i criteri dell'investimento formativo e della quota di contratti a termine trasformati a tempo indeterminato » .

Al fine di valutare l'insieme dell'intesa occorre ricordare che all'art. 1 si richiama l'intento di « favorire occupazione aggiuntiva *prioritariamente* di soggetti di cui all'art. 2 », senza escludere evidentemente che anche altri soggetti, inseriti nei progetti sottoposti al vaglio

**Il patto Milano
Lavoro: un'intesa
pilota**
Marco Biagi

della Commissione di concertazione, possano utilizzare gli stessi strumenti. Ciò al fine di evitare qualunque accusa di discriminazione o, quantomeno, di sperequazione. Altro strumento valutato come utile per l'avviamento (o il recupero) occupazionale sono poi i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, a condizione che venga concordata in sede negoziale la disciplina applicabile, con riferimento ad istituti come l'oggetto della prestazione, il corrispettivo, salute e sicurezza, nonché le ipotesi di cessazione anticipata del rapporto. Tutele di base dove l'autonomia delle parti (sotto il monitoraggio della Commissione di concertazione) potrà compiere un'utile sperimentazione, prima di eventuali interventi legislativi. L'art. 10 ha una, da questo punto di vista, una valenza che va al di là della stessa intesa milanese. Si tratta infatti di una disciplina che valorizza l'autonomia contrattuale delle parti, pur vincolandole all'impegno di disciplinare certe materie o istituti. Una metodologia nuova che potrebbe orientare ulteriori interventi contrattuali od anche legislativi.

Il ruolo della formazione.

Sarebbe errato ridurre l'intesa al semplice profilo della flessibilità. L'art. 6 infatti disciplina un forte impegno sul versante della formazione professionale, prevedendo nell'ambito dello Sportello Unico Milano Lavoro un « servizio per la formazione e l'integrazione Milano Lavoro », supportato da uno staff di regia.

L'accordo raggiunto dalle parti sul punto è finalizzato a creare la massima sinergia fra Comune, Provincia e Regione. Già questo obiettivo è di per sé assai innovativo e comunque le parti sociali possono svolgere un ruolo decisivo, giacché gli « orientamenti », cioè le scelte, in base alle quali deve operare tale servizio vengono decise dalla Commissione di concertazione. Come già segnalato a proposito dei servizi per l'impiego, anche a proposito della formazione il Comune di Milano si candida, assieme a Provincia e Regione, a svolgere un ruolo particolarmente attivo in una logica di sperimentazione istituzionale di concerto con le parti sociali.

3. I profili di criticità e le principali questioni giuridiche sollevate dal patto.

La valutazione dei contenuti dell'accordo ha consentito di individuare i principali profili di criticità che, già nel corso delle trattative, hanno dato luogo ad alcune delicate questioni interpretative: la legittimità delle ipotesi di lavoro a termine tipizzate dalle parti sociali, da un lato; la legittimità dei contratti collettivi di cui all'art. 23, Legge n. 56/1987 sottoscritti solo da alcuni dei sindacati maggiormente rappresentativi, dall'altro lato.

Le ipotesi di lavoro a termine di cui all'art. 23, Legge n. 56/1987.

L'art. 23, comma 1, della Legge n. 56/1987 consente, in aggiunta ai casi tassativi indicati dalla Legge n. 230/1962 e successive modificazioni, l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro « nelle ipotesi individuate nei contratti collettivi di lavoro stipulati con i sindacati nazionali o locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. I contratti collettivi stabiliscono il numero in percentuale dei lavoratori che possono essere assunti con contratto di lavoro a termine rispetto al numero dei lavoratori impegnati a tempo indeterminato ».

A commento di questa disposizione, è stato da alcuni sostenuto che le ipotesi di legittima apposizione del termine individuate dalla contrattazione collettiva non possano che riferirsi a circostanze caratterizzate dalla presenza di una occasione di lavoro solo provvisoria ovvero a situazioni in cui è presente il requisito della giustificazione « oggettiva » dell'impresa di avvalersi di personale temporaneo (cfr. Pera 1997, p. 121; Menghini 1987, p. 569). Alla suesposta opinione si contrappone l'altra — a mio avviso preferibile e, in ogni caso, largamente maggioritaria in dottrina — di chi ritiene che la contrattazione collettiva abilitata dal legislatore del 1987 all'individuazione di nuove ipotesi di legittima apposizione del termine al contratto di lavoro non incontri il limite della *omogeneità* con i casi previsti dalla legge, tutti caratterizzati dalla presenza di giustificazioni oggettive (così: D'Antona M., 1988, p. 111, Roccella 1990, p. 73; Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu, 1997).

L'infondatezza della tesi che esclude la liceità di ipotesi di lavoro a termine di tipo soggettivo ex art. 23, Legge n. 56/1987, emerge, anzitutto, dalla considerazione della lettera della norma, che, infatti, non contiene previsione alcuna rispetto a presunti limiti alla apposizione del termine. Nell'operare il rinvio alla contrattazione collettiva, l'unico vincolo rinvenibile

(ritenuto peraltro non inderogabile in giurisprudenza: Pret. Frosinone 25.5.1993) è infatti di tipo procedurale (non sostanziale), e cioè l'onere in capo ai soggetti stipulanti di indicare il numero in percentuale dei lavoratori che possono essere assunti con contratto a termine rispetto al numero dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato.

Ancor più significativa, in secondo luogo, è poi la *ratio* della norma, che è infatti finalizzata a una gestione più flessibile del mercato del lavoro, rinviando alla contrattazione collettiva, con una sorta di delega in bianco, l'individuazione delle ragioni che possono legittimare, caso per caso, il ricorso a contratti di durata temporanea (analoga *ratio* è rinvenibile nella Legge n. 196/1997, con riferimento alle ipotesi di legittimo ricorso al lavoro interinale).

La legittimità di ipotesi di lavoro a termine prive di causale oggettiva è dimostrata anche da considerazione di carattere sistematico (Roccella 1990, p. 73). La Legge n. 84/1986 ha previsto una tipologia di rapporti di lavoro a tempo determinato, di durata non superiore a quattro mesi, per periodi diversamente distribuiti rispetto a quelli considerati di punta stagionale, che garantisce una quota di flessibilità « pura » nella gestione degli organici, pur se per le imprese operanti nel settore del trasporto aereo. Più recentemente, la Legge n. 223/1991 ha previsto la legittimità di assunzione di lavoro a termine di tipo soggettivo per i lavoratori in mobilità.

A conferma di quanto sin qui rilevato si può inoltre ricordare la soluzione, relativa ad altro profilo, offerta dalla dottrina circa la possibilità del contratto collettivo di individuare ipotesi non nuove di lavoro a termine, ma concorrenti con quelle di legge, sia quando esse si risolvono nella specificazione della fattispecie legale sia quando ne amplino le previsioni. Anche in questo caso, infatti, è prevalsa la soluzione positiva (Roccella 1990, D'Antona 1990), confermata da alcune pronunce giurisprudenziali (Cass., 4.5.1994, n. 4294; Pret. Modena, 4.6.1994, in *MGL*, 1994, 352), così da rafforzare la conclusione, ormai largamente condivisa, che la delega al contratto collettivo da parte dell'art. 23 della legge n. 56/1987 debba intendersi, in tutto e per tutto, come una delega in bianco.

La giurisprudenza ha avuto ben poche occasioni per pronunciarsi sul punto. In qualche caso (es. Pret. Modena, 4.6.1994, *cit.*) ha precisato — a conferma della interpretazione qui sostenuta — che la piena delega attribuita alla contrattazione collettiva comporta l'insindacabilità nel merito delle ipotesi autorizzate e l'elevazione della fonte collettiva al rango normativo della legge. Proprio in relazione a ciò ha stabilito che le disposizioni di cui all'art. 23 l. n. 56 del 1987 operano sul medesimo piano della disciplina generale dettata dalla l. n. 230 del 1962 e si inseriscono nel sistema da questa delineato (da ultimo Pretura Parma, 27 novembre 1998, in *LG*, 1999, 378 ma già in questi termini Cass., 20 giugno 1997, n. 5489, in *MGL*, 1997, 561).

Giova peraltro precisare che, se la fonte collettiva è autonoma nell'individuazione delle nuove fattispecie, essa incontra comunque il limite della disciplina di ordine pubblico (v. Cass. n. 1990/1974) dettata dalla legge 18 aprile 1962 n. 230. In altri termini, la Cassazione (vedi da ultimo Cass. 5 ottobre 1998, n. 9878) ha più volte affermato che l'articolo 23 della legge n. 56 del 1987 devolve alla contrattazione collettiva unicamente la determinazione, oltre che di quelle previste dalla legge, di ulteriori specifiche ipotesi legittimanti l'apposizione del termine, e consente altresì alla stessa contrattazione la determinazione della percentuale dei lavoratori a termine rispetto a quelli impegnati a tempo indeterminato. Al di fuori di tali materie, però, in relazione ai singoli contratti di lavoro stipulati dalla contrattazione collettiva, non possono non valere i principi generali sul contratto a termine fissati dalla legge n. 230 del 1962. Così la contrattazione collettiva di settore deve rispettare le regole dell'apposizione del termine per forma scritta (art. 1, comma 3, l. n. 230/1962) e della trasformazione in un unico rapporto di lavoro a tempo indeterminato dei successivi rapporti a termine posti in essere con intento elusivo delle disposizioni di legge (art. 2, comma 2, l. n. 230/1962), e sotto altro versante la stessa contrattazione non può modificare con proprie clausole la regola legale di ripartizione dell'onere della prova che impone al datore di lavoro di dimostrare l'obiettiva esistenza delle condizioni che giustificano sia l'apposizione di un termine al contratto di lavoro sia l'eventuale temporanea proroga del termine (art. 3, l. n. 230/1962).

In relazione, poi, alle ipotesi soggettive di inserimento lavorativo individuate dal punto 10 dell'accordo Interconfederale 18 dicembre 1988, con riferimento a requisiti soggettivi dei lavoratori da assumere, il Tribunale di Bari, 10 giugno 1998 (in *MGL*, 1998, 584) ha stabilito che esse « sono in perfetta armonia con le previsioni di cui alla norma di legge su indicata, che ha demandato alla contrattazione collettiva la facoltà di individuare al di là delle ipotesi autorizzative tassativamente previste dalla l. 18 aprile 1962 n. 230, altre ipotesi ricollegabili

**Il patto Milano
Lavoro: un'intesa
pilota**
Marco Biagi

a valutazioni di opportunità finalizzate ad una più elastica organizzazione del lavoro nella azienda » (in termini analoghi anche Pretura Milano, 12 febbraio 1997, in *MGL*, 1997, 564). La Pretura di Lucca, 4 maggio 1995 (in *OGL*, 1995, 620) ha avuto modo di precisare che secondo l'art. 23 della legge n. 56/1987 l'accordo Interconfederale si affianca al contratto collettivo dei singoli settori produttivi nell'individuazione delle nuove ipotesi di contratto di lavoro a termine, proprio perché esso individua nuove fattispecie di tipo soggettivo, non specifiche, cioè, di singoli settori, bensì riferite a categorie di lavoratori di più difficile collocazione nel mercato del lavoro.

La giurisprudenza, in conclusione, si è uniformata all'orientamento dottrinale maggioritario, consentendo al contratto collettivo, in coerenza con le linee di tendenza evolutive delle tecniche di regolazione dei rapporti di lavoro, di operare a tutto campo senza il rispetto del limite della omogeneità con le previsioni di cui alla legge n. 230/1962.

Da questo punto di vista, peraltro, il rinvio al sindacato maggiormente rappresentativo per la determinazione degli assetti concreti del lavoro a termine dovrebbe condurre a escludere la presenza, nell'attivazione della delega conferita dalla legge al contratto collettivo, di una deroga *in pejus* agli standard di legge, configurandosi piuttosto la tipizzazione di nuove e ulteriori ipotesi di lavoro a termine come manifestazione dell'interesse collettivo di cui il sindacato è espressione. Interesse collettivo inteso come migliore assetto di interessi possibile (cfr. Scarpelli 1993). In questa prospettiva si deve peraltro evidenziare come, rispetto alle problematiche sollevate dall'intesa milanese, il riferimento alla tipizzazione di clausole soggettive di ricorso al lavoro a termine sia largamente fuorviante: nell'impianto dell'accordo, infatti, il ricorso alle nuove ipotesi di lavoro a termine, seppure riferito « prioritariamente » a taluni soggetti individuati nell'art. 2, è chiaramente previsto con riferimento alla messa in opera di progetti specifici approvati dalla commissione di concertazione e, dunque, a motivazioni ed esigenze di carattere chiaramente oggettivo. Del tutto inappropriato, dunque, il richiamo a un presunto carattere discriminatorio delle clausole del patto relative al contratto a termine (ma in questo senso v. il contributo di Scarpelli che segue): il presupposto che legittima l'apposizione del termine non è infatti la condizione soggettiva della nazionalità del lavoratore (che peraltro non è neppure esclusiva, visto che il patto riguarda una cerchia più ampia di soggetti) ma l'approvazione di un progetto specifico da parte della commissione di concertazione.

Legittimità dei contratti collettivi di cui all'art. 23, Legge n. 56/1987 sottoscritti solo da alcuni dei sindacati maggiormente rappresentativi.

Alla stregua dell'art. 23, Legge n. 56/1987, il contratto collettivo abilitato a individuare nuove ipotesi di legittima apposizione del termine al contratto individuale di lavoro è quello stipulato con i sindacati nazionali o locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Sebbene la norma riecheggi la previsione contenuta nell'art. 19, lett. a), dello Statuto dei lavoratori (abrogato dal referendum del 1995) è poco probabile che nell'art. 23 della legge n. 56/1987 il riferimento alla *maggiore rappresentatività confederale* abbia la medesima valenza (cfr. in proposito D'Antona 1990; Giugni 1996). In questo caso il criterio serve infatti, in primo luogo, a selezionare non i *soggetti* (al fine della fruizione dei diritti sindacali) ma gli *atti*. E poi, soprattutto, « serve ad innestare l'esercizio della delega legale nei sistemi istituzionalizzati di relazioni intersindacali che assicurano la produzione dei contratti collettivi ai vari livelli » (così D'Antona 1990, p. 561); così che siano gli stessi soggetti che normalmente amministrano le tipologie « forti » del contratto di lavoro a autorizzare quelle « flessibili » e il sistema delle fonti non ne esca moltiplicato. Saranno dunque validi per le finalità dell'art. 23 della legge n. 56 quegli atti (e cioè quegli accordi) posti in essere dagli agenti contrattuali che il sistema confederale considera pienamente legittimati e innovare la disciplina collettiva posta in essere dalle fonti collettive ai vari livelli. Rinvio, dunque, quello ai « sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative » da interpretarsi in senso non formalistico, e cioè come rinvio alla contrattazione collettiva dei sindacati confederali.

Dalla lettera e dalla *ratio* della legge emerge dunque, incontestabilmente, una preferenza in favore di un sistema contrattuale ispirato, nell'utilizzo dei rinvii contenuti nella legge del 1987, all'unità degli attori confederali. Da tale preferenza, di tipo per così dire politico e comunque coerente con un modello storico di azione del sindacato in Italia, non si può tuttavia giungere fino al punto di ritenere invalidi gli atti posti dall'agente negoziale che comprenda solo alcuni dei sindacati confederali che fanno parte del sistema contrattuale

stante l'esclusione o l'autoesclusione di altri (così sembrerebbe invece D'Antona 1990, p. 563, nota 70). Una tale opzione, oltre a ipostatizzare un dato storico oggi di dubbia attualità (v. Corte Costituzionale, sentenza n. 30/1990), si porrebbe in effetti in tensione con il principio costituzionale di libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.), laddove nella libertà di organizzazione e di azione sindacale è possibile ravvisare, come pacificamente sostenuto in dottrina e giurisprudenza, un modello di pluralismo sindacale.

Stante il principio di libertà sindacale, vincoli all'azione sindacale possono infatti essere ipotizzati solo in presenza di precise auto-limitazioni operate dagli stessi attori sindacali, come avvenuto, per esempio, nel Patto federativo del 3 luglio 1972 tra CGIL, CISL e Uil, dove le parti, dopo essersi riconosciute reciprocamente pari peso nelle decisioni, si impegnavano formalmente ad adottare le proprie decisioni in forma esclusivamente unitaria.

Tale profilo è stato preso in considerazione, seppure ad altri fini, dalla Corte Costituzionale, sentenza 7 febbraio 1985, n. 34 (in *Giur. Cost.*, 1985, I, p. 104), con riferimento alla concertazione tra Governo e parti sociali di inizio anni Ottanta (accordo del 22 gennaio 1983, c.d. Accordo Scotti, firmato da CGIL, CISL, UIL — accordo del 14 febbraio 1984, c.d. Accordo di San Valentino, firmato solo da CISL e UIL). Rispetto al problema della mancata sottoscrizione dell'accordo del 1984 da parte della CGIL, la Corte Costituzionale ha infatti precisato, in termini generali, che al legislatore ordinario non è consentito « cancellare o contraddire ad arbitrio la libertà delle scelte sindacali e gli esiti contrattuali di esse ». Da questo principio di carattere generale discende pertanto che il legislatore ordinario non può vincolare a un determinato modello (quello unitario) l'azione dei soggetti sindacali.

In definitiva, il riconoscimento di validità degli atti contrattuali deve aversi in ogni caso in cui non siano riscontrabili vizi patologici nella formazione dell'agente negoziale (per esempio contratti « autorizzatori » stipulati da un sindacato non firmatario del contratto collettivo che regola i comuni contratti di lavoro). Attraverso il criterio della maggiore rappresentatività, infatti, il legislatore ha voluto selezionare quei contratti collettivi frutto di una reale dinamica sindacale ed espressione di soggetti dotati di reale capacità rappresentativa degli interessi dei lavoratori. E nessuno può dubitare che le organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo soddisfino, oggi come in passato, tale requisito.

4. Considerazioni conclusive.

L'Europa è ricca di patti locali per l'occupazione. L'intesa di Milano risponde all'invito dell'Unione Europea a praticare il dialogo sociale e la concertazione anche in aree (macro o micro) ben individuate. Sotto questo profilo si tratta quindi di un accordo implementativo della Strategia Europea sull'Occupazione definita al Consiglio straordinario di Lussemburgo (novembre 1997) in attuazione del capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam. Pare insomma non essere revocabile in dubbio il fatto che questa intesa possa essere annoverata come esempio di quella adattabilità che le autorità comunitarie (con il convinto assenso del Governo italiano) raccomandano con molta intensità in ogni documento.

Nonostante accese (ed eccessive) polemiche abbiano accompagnato la negoziazione di questo accordo, ora è il momento di vederlo alla prova dei fatti. Al di là delle dispute giuridiche che possono lasciare i giuristi di diverse scuole divisi fra loro, sembra opportuno affidare il giudizio sulla validità di quest'intesa alla sua applicazione. Ove riesca a conseguire i risultati attesi in termini occupazionali, si sarà trattato di un utile passo in avanti. Il suo fallimento sul piano operativo lascerebbe invece sul campo solo i vinti. Da un insuccesso alla lotta alla disoccupazione nessuno potrebbe infatti responsabilmente gloriarsi alla stregua di un vincitore.

Bibliografia

Biagi M. (1999), *Il Patto per il lavoro di Milano: contrattazione o concertazione?*, in *Guida al Lavoro*, n. 35, p. 60.

D'Antona M. (1988), *I contratti a termine*, in Aa.Vv., *Il diritto del lavoro degli anni 80*, 1988, Esi, Napoli, 111,

Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T. (1997), *Il rapporto di lavoro subordinato*, Utet, Torino.

D'Antona M. (1990), *Contrattazione collettiva e autonomia individuale*, in DLRI, 529.

**Il patto Milano
Lavoro: un'intesa
pilota**

Marco Biagi

Bibliografia**Giugni G.** (1996), *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari.**Ichino P.** (1999), *Replica al Convegno di Trento sulle nuove forme del decentramento produttivo*, in *RIDL*, III, p. 903 e ss.**Menghini L.** (1987), *Sperimentazione o svolta nella disciplina del lavoro a termine*, in *RIDL*, I, p. 569 e ss.**Roccella M.** (1990), *Dagli ultimi accordi collettivi novità per il lavoro a termine*, in *DPL*, 1990, 73;**Pera G.** (1997), *Compendio di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano.**Scarpelli F.** (1993), *Lavoratore subordinato e autotutela collettiva*, Giuffrè, Milano.

Il patto *Milano Lavoro*: le ragioni del dissenso

Franco Scarpelli

Sommario

1. Posizione del problema. **2.** Regole differenziate per i cittadini extracomunitari. **3.** Il contratto di lavoro a tempo determinato: i limiti della legittimità delle causali soggettive. **4.** Ulteriori potenziali abusi in termini di elusione della disciplina inderogabile dei rapporti di lavoro subordinato. **5.** Il patto Milano lavoro: una alterazione delle regole del sistema di contrattazione collettiva.

1. Posizione del problema.

In apertura di questo commento al « Patto per Milano » va rilevato come sia difficile, in questo caso più che in altre occasioni, separare le valutazioni tecnico-giuridiche da quelle politiche. Dico ciò non solo e non tanto perché sono stato personalmente coinvolto nella fase di elaborazione sull'accordo — cosa della quale è doveroso dar conto al lettore — come consulente della parte sindacale che ha deciso di non sottoscrivere l'intesa; ma soprattutto in forza di una più ampia considerazione del ruolo e delle responsabilità del « tecnico » di fronte a vicende nelle quali tecnica e politica (o politica del diritto) appaiono strettamente connesse, tanto più in anni in cui i giuslavoristi sembrano essere più frequentemente sollecitati a tali impegni.

È ovviamente lontana da me l'idea che il tecnico, l'interprete, non agisca politicamente (secondo scelte politiche più o meno coscienti) anche quando si limita all'attività interpretativa; sottolineo invece il rischio di utilizzare la tecnica in senso opposto come uno schermo, con minore assunzione di responsabilità, quando il giuslavorista è chiamato a operare nella dimensione della politica del diritto (o della politica contrattuale, che è lo stesso). A questo rischio, che considero fortemente connesso a una non condivisa deriva tecnocratica del ruolo del giurista, preferisco dunque opporre l'aperto riconoscimento del rilievo direttamente e interamente politico della scelta tecnica.

Dico questo innanzitutto a me stesso e per dare conto dei dubbi (se non della vera e propria angoscia) che accompagnano — almeno per chi, come il sottoscritto, ha scarsissima esperienza di esportazione della propria (relativa) competenza tecnica sul piano della politica del diritto — ogni parere: per fare un esempio, il formarsi di un'opinione fortemente critica sull'impianto e i contenuti del Patto (prima di tutto sotto il profilo giuridico) non è andata mai scissa da dubbi sull'opportunità comunque di politiche di promozione dell'occupazione di soggetti 'deboli' (dubbi peraltro ampiamente bilanciati, ad oggi, da molto più consistenti critiche sugli esiti delle scelte adottate, e dalla convinzione della possibilità di scelte diverse e più efficaci).

Ma lo dico anche per rivolgere una franca critica all'opinione di quanti sembrano dare valore prevalente all'obiettivo immediato e dichiarato della creazione di occasioni di lavoro per alcune categorie di soggetti (ritenuti) svantaggiati, non valutando o sottovalutando le implicazioni della scelta tecnica operata a tal fine e le conseguenze giuridiche, politiche e

**Il patto Milano
Lavoro: le ragioni
del dissenso**
Franco Scarpelli

culturali più ampie dell'intesa (sia della previsione di regole differenziate per i cittadini extracomunitari, sia di altri aspetti come quello relativo alle regole della contrattazione collettiva). In una simile prospettiva, la valutazione meramente tecnica della singola soluzione negoziale comporta il rischio di oscurare il problema delle responsabilità che anche al giurista competono sulle conseguenze di più ampio respiro della soluzione stessa. Simili considerazioni sono peraltro sollecitate, nel caso, dalla convinzione (che si tenterà brevemente di argomentare) che in realtà già sul piano tecnico il Patto si presenta denso di profili problematici, se non di previsioni apertamente illegittime, che ne minano seriamente la stessa applicabilità: l'apparente indifferenza a questi aspetti da parte dei firmatari — e sottovalutati, almeno a giudicare dalle opinioni espresse pubblicamente, anche da parte di qualche commentatore adesivo — ha confermato la sensazione che i contenuti tecnici e gli obiettivi dichiarati fossero, nel caso, soltanto il terreno (se non l'occasione) di emersione di una partita politica ben più rilevante. Per tale motivo, nell'illustrare sinteticamente gli aspetti più critici, a mio parere, dell'intesa, non potrò astenermi da qualche considerazione sulle conseguenze più mediamente politiche e sistematiche degli stessi.

2. Regole differenziate per i cittadini extracomunitari.

Il primo e più evidente profilo problematico è quello riguardante la previsione di regole differenziate per i cittadini extracomunitari. In particolare, il Patto definisce un proprio campo di applicazione oggettivo (i progetti imprenditoriali approvati dalla Commissione di concertazione) ed uno soggettivo, cioè tre categorie di soggetti cui sono (prioritariamente) indirizzati gli strumenti contrattuali previsti dal Patto (art. 2: « *cittadini extracomunitari inoccupati o disoccupati* », soggetti in situazione di disagio psicofisico o sociale, lavoratori ultraquarantenni espulsi dal mercato del lavoro per licenziamento per motivi organizzativi). Se la seconda e la terza categoria individuano una qualità soggettiva collegata a eventi di svantaggio che possono colpire chiunque, il criterio della cittadinanza è evidentemente altra cosa, non rappresenta di per sé una situazione di svantaggio né dipende da percorsi individuali di vita (se non la nascita o gli altri rari eventi che possono condurre a un mutamento della stessa cittadinanza).

Poiché la previsione più rilevante del Patto (art. 8) è quella della possibilità di assunzione a termine *in deroga alla regola legale generale* di cui alla legge n. 230/1962 (deroga che le parti suppongono autorizzata dall'art. 23 L. 56/1987), non vi è dubbio che il Patto introduca regole differenziate, speciali e peggiorative — almeno rispetto alla valutazione generale compiuta dalla legge sulla durata del rapporto di lavoro — collegate alla esclusiva condizione della nazionalità (di paesi non comunitari). Il punto quindi, in questo momento, non è la previsione di contratti a termine a « causale soggettiva » (problema che tratterò più avanti), ma l'ammissibilità della specifica causale della cittadinanza.

È mia convinzione che una simile previsione sia in netto contrasto con i principi di parità di trattamento e non discriminazione per motivi di cittadinanza, dettati da numerose fonti internazionali e legali e pacificamente applicabili al cittadino straniero regolarmente soggiornante nel nostro paese (per i diversi termini del problema della discriminazione nei confronti dello straniero prima e dopo il percorso di regolare immigrazione, si vedano le considerazioni di Ballestrero al Congresso AIDLASS del 1994, Giuffrè, 1996). Il richiamo è ovviamente alla Convenzione OIL n. 143 del 24.6.1973 (ma anche, nel suo campo di applicazione, alla Convenzione europea sul lavoratore migrante adottata a Strasburgo il 24.11.1977) e ora agli artt. 2, comma 3°, e 43 del Testo unico di disciplina dell'immigrazione (d.lgs. n. 286/1998). Inoltre, per quanto la differenza di cittadinanza sia ovviamente non sovrapponibile a quelle di razza, lingua, religione, il riferimento alla provenienza da paesi extracomunitari rischia di tradursi in concreto anche in una discriminazione indiretta sotto tali profili, in violazione altresì degli artt. 3 Cost. e 15 stat. lav.

Si obietta che nel caso l'accordo prevede norme più favorevoli, in quanto dirette a garantire maggiori occasioni di occupazione regolare per i lavoratori extracomunitari, e quindi a soggetti oggi svantaggiati sul mercato del lavoro: l'obiezione non mi pare convincente né giuridicamente né politicamente. In primo luogo essa è fondata su una serie di pregiudizi tutti da dimostrare (che la condizione di extracomunitario equivalga necessariamente a una condizione di svantaggio sul mercato del lavoro, che senza le regole peggiorative il cittadino straniero non avrebbe le medesime occasioni occupazionali, ecc.): essendo in gioco il rispetto di norme imperative ai più elevati livelli, toccherebbe sicuramente ai promotori

della differenza dimostrare rigorosamente le supposte ragioni di una azione 'positiva'. Premesso ciò, mi limito a ricordare che la Lombardia ha i più elevati dati di occupazione di cittadini extracomunitari (26,9% nel 1997) e la provincia di Milano il più elevato numero di avviamenti regolari nel 1998 (cfr. rapporto ISMU sulle immigrazioni 1999, F. Angeli, 2000). L'argomento è poi delicato e pericoloso nel momento in cui — facendo coincidere cittadinanza *di per sé* e condizione di svantaggio — si traduce anche culturalmente in una barriera all'integrazione, in una impossibilità di apprezzamento delle stesse differenze interne al mondo degli stranieri, in un accostamento non alla *persona* cittadino straniero ma alla *categoria di cittadinanza*, che così marchia indelebilmente tale persona (rispetto alle altre due categorie sopra citate, per quanto anch'esse generalizzanti, non vi è in alcun modo l'entrare in rapporto con la vicenda individuale di svantaggio o sofferenza, dando per presupposto che tale vicenda derivi automaticamente dall'appartenenza di cittadinanza). È appena il caso di precisare, data l'ambiguità di alcuni commenti (e della stessa intesa, che fa riferimento a percorsi di « regolarizzazione »: nota a verbale all'art. 5) che il Patto non può in alcun modo essere considerato come una sorta di « contratto di emersione » del lavoro irregolare degli immigrati clandestini. Infatti, i datori di lavoro presentatori dei progetti dovranno ovviamente rispettare le regole di legge sull'accesso al lavoro subordinato degli stranieri, e quindi assumere cittadini extracomunitari già regolarmente presenti sul mercato del lavoro milanese con permesso di soggiorno a fini lavorativi, ovvero cittadini extracomunitari di nuova immigrazione secondo le regole dei flussi di ingresso (nella quale seconda ipotesi la supposta occupazione aggiuntiva sarebbe a somma zero per il mercato del lavoro attuale); il preannunciato protocollo con la Questura di Milano per « procedure accelerate di regolarizzazione » potrà riguardare al massimo lo snellimento burocratico delle pratiche di assunzione (obiettivo che andrebbe tuttavia perseguito per tutte le imprese), non certo modificare il richiamato quadro legale. Se invece si vuol far riferimento all'emersione di lavoro irregolare nel quale siano impiegati cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, nuovamente non si comprende perché tale obiettivo non debba valere anche per i cittadini comunitari impiegati in nero' (fenomeno certo non sconosciuto anche nella florida realtà lombarda).

Tra gli argomenti portati dai sostenitori dell'iniziativa vi è poi il fatto che i progetti riguarderebbero attività per le quali spesso non è disponibile la manodopera italiana, caratteristica che dimostrerebbe come tali progetti imprenditoriali costituirebbero, nuovamente, occasioni di lavoro regolare (quantunque a termine) per gli extracomunitari. L'argomento rivela come qualsiasi valutazione del carattere più o meno favorevole costituisca inevitabilmente un pregiudizio indimostrabile, e porti in sé ineliminabili contraddizioni: nel caso, infatti, il Patto finirebbe per introdurre regole peggiorative per il lavoratore extracomunitario proprio in quei settori di mercato nei quali (per la minor presenza di manodopera italiana) ha maggiore forza contrattuale e quindi maggiore probabilità di ottenere con le sue forze una effettiva parità di trattamento!

La supposta regola di maggior favore ha dunque l'effetto opposto di emarginazione (in primo luogo simbolica) e di frattura del mercato del lavoro milanese tra cittadini comunitari ed extracomunitari (questi ultimi soggetti a regole diverse, più 'flessibili', meno costosi, ecc.). In questa prospettiva, la discriminazione potrebbe essere fondatamente contestata dai lavoratori italiani che in ipotesi si vedono svantaggiati in relazione alle occasioni di lavoro create dai progetti inseriti nel « Patto per Milano » (il che evidenzia il pericolo che la differenziazione di regole produca anche reazioni xenofobe).

L'effetto di spaccatura del mercato del lavoro tra italiani e stranieri rende comprensibile (e condivisibile) l'opposizione dell'organizzazione sindacale che più di altre, tradizionalmente, ispira la propria azione a una tutela generale dei lavoratori: non essendo sospettabile (almeno nella cultura della sua classe dirigente) di posizioni di difesa 'leghiste', è ovvio che l'intento è quello di opporsi all'effetto complessivo di indebolimento che qualsiasi spaccatura crea in un contesto condizionato da sempre dal conflitto di potere sociale con la parte imprenditoriale.

Infine, non mi sembra che i sostenitori del Patto possano utilizzare quale argomento (anche in polemica con la Cgil) il precedente dell'accordo torinese del 1989 (*DPL*, 1989, n. 46, p. 3057). Non solo perché un'eventuale illegittimità consumata allora non giustificerebbe quella odierna, ma soprattutto perché in quel testo si trattava di previsioni diverse, che promuovevano l'occupazione di cittadini extracomunitari in ipotesi di assunzioni a termine (contratti di inserimento, assunzioni di breve durata) i cui requisiti erano definiti autonomamente e indipendentemente dalla cittadinanza (e come tali applicabili sia ai cittadini

**Il patto Milano
Lavoro: le ragioni
del dissenso**
Franco Scarpelli

comunitari sia agli extracomunitari, ai quali ultimi erano dirette specifiche misure di sostegno e informazione).

Traducendo quanto sin qui detto sul piano esclusivamente tecnico, riterrei che la disposizione di cui all'art. 8, comma 1°, nella parte in cui consente l'assunzione a termine in base alla mera qualifica soggettiva di cittadino extracomunitario, sia nulla per contrarietà a norme imperative di legge, con la conseguenza del possibile accertamento, da parte dei soggetti interessati, della natura di rapporti a tempo indeterminato.

3. Il contratto di lavoro a tempo determinato: i limiti della legittimità delle causali soggettive.

La previsione dell'art. 8 del Patto (contratti a termine) presenta poi un problema generale (anche al di fuori del profilo relativo alla cittadinanza degli assumendi) di carenza dei requisiti di esercizio della deroga alla disciplina legale generale, fissati (esplicitamente o implicitamente) dall'art. 23 della legge 56/1987, e dunque nuovamente di eventuale nullità delle clausole di durata dei contratti. La norma, come noto, prevede che ipotesi aggiuntive di assunzioni a termine, rispetto a quelle legali, possano essere formulate « nei contratti collettivi di lavoro stipulati con i sindacati nazionali o locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale »; tali contratti dovranno stabilire la percentuale delle assunzioni a termine rispetto al numero degli occupati a tempo indeterminato.

Si può dubitare, in primo luogo, che l'intesa milanese presenti i requisiti di competenza negoziale derogatoria richiesti dalla legge, la quale pare far riferimento esclusivamente ai soggetti contrattuali di settore (le associazioni di categoria) purché aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative; se ne potrebbe dedurre l'esclusione della legittimazione di un accordo locale interconfederale (soprattutto se, trattandosi di deroga ad una disciplina legale imperativa, la previsione venga interpretata restrittivamente). La *ratio* di tale limitazione può rintracciarsi nella volontà di inserire la deroga nel quadro della più ampia disciplina contrattuale dei rapporti di lavoro, affidandola perciò ai soggetti che definiscono i complessivi equilibri della contrattazione di categoria.

Potrebbe obiettarsi, sul punto, che già più volte si è avuto esercizio della delega di cui all'art. 23 da parte di organizzazioni confederali, sia in sede locale sia a livello nazionale (si pensi all'accordo interconfederale per l'industria del 1988). La legittimazione delle organizzazioni confederali poteva tuttavia (in tutti i casi da me conosciuti) ritenersi implicitamente delegata dalle associazioni di categoria ad esse stesse aderenti, in forza appunto dell'omogeneità (tramite vincolo organizzativo) dei soggetti firmatari dei contratti in sede di categoria e interconfederale. Nel caso dell'intesa di Milano, tale omogeneità è alterata dalla sottoscrizione di un accordo separato, con l'assenza della firma dell'organizzazione maggioritaria nella gran parte dei settori merceologici potenzialmente interessati all'applicazione del patto. Questa osservazione introduce tuttavia a tematiche che saranno affrontate in conclusione.

L'art. 23 della legge del 1987 sembra inoltre prevedere, come requisito di validità della previsione collettiva, la fissazione delle percentuali massime di assunzioni a termine, che nel caso mancano del tutto. Né tale lacuna, nuovamente, può riempirsi per implicito rinvio a quelle fissate dai contratti di settore, la cui previsione è stata dettata nell'ambito di differenti equilibri negoziali, con riferimento a un diverso catalogo di ipotesi di assunzione a termine, e di nuovo da parte di soggetti contrattuali disomogenei rispetto a quelli dell'intesa (senza contare che l'applicazione delle percentuali previste dai contratti di settore attenuerebbe notevolmente l'interesse degli imprenditori per le ipotesi aggiuntive di apposizione del termine previste dal Patto). Oltre al profilo individuale di validità del termine, la mancata fissazione della percentuale potrebbe rilevare anche nella prospettiva dell'antisindacalità, se si assegna ai tetti (come mi pare corretto assegnare) un valore strettamente connesso all'interesse collettivo al controllo e contenimento dell'impiego di lavoratori atipici rispetto alla massa di quelli tendenzialmente stabili, quale condizione (in relazione alla più difficile organizzabilità dei primi) di sviluppo degli equilibri di potere/contropotere collettivo.

Va infine sottolineata l'assenza di qualsiasi tetto di durata del contratto a termine, che sembra poter essere fissato discrezionalmente dalle parti all'atto dell'assunzione (cioè, come avviene nella gran parte dei casi, imposto dal datore di lavoro). Anche da questo profilo potrebbe derivarsi un utilizzo scorretto della delega legale alla contrattazione: in assenza di una durata (anche indeterminata) collegata ad un requisito causale oggettivo, può conside-

rarsi implicito nella legge (e dovuto per rispetto della normativa comunitaria: v. *infra*) il rinvio alla sola contrattazione collettiva del potere/dovere di fissare la durata massima dei contratti.

Questo profilo di eventuale illegittimità emerge altresì invertendo la prospettiva con la quale si guarda solitamente ai contratti a termine, e cioè considerando l'incidenza sulla libertà contrattuale. Se si tiene conto che nel nostro ordinamento al lavoratore è riconosciuta la libertà di recesso col solo obbligo del preavviso (come regime connesso all'ipotesi generale di assunzione a tempo indeterminato), e che l'ipotesi eccezionale del contratto a termine porta con sé il più limitato regime (anch'esso quindi eccezionale) del solo recesso per giusta causa, la sostanziale liberalizzazione del termine introdotta dal Patto, senza alcun vincolo di durata massima, conduce a una radicale limitazione della libertà contrattuale del lavoratore (con la conseguente obbligata rinuncia a eventuali migliori occasioni di impiego) scollegata da qualsiasi esigenza oggettiva dell'organizzazione imprenditoriale e sottratta altresì alle garanzie del controllo collettivo.

Ancora in materia di contratti a termine, va rammentato che da tempo è dibattuta la legittimità di previsioni contrattuali di assunzioni a termine a causale soggettiva' (relativa cioè a caratteristiche del lavoratore e non ad elementi dell'organizzazione del lavoro che giustificano una prestazione temporanea). Come è noto, è prevalente in dottrina e in giurisprudenza la condivisibile tesi dell'ammissibilità della causale soggettiva (purché, ovviamente, non a carattere discriminatorio: v. *supra*) e la stessa esperienza legislativa e contrattuale depone in tal senso (si pensi ai cc.dd. « contratti di inserimento » previsti dalla legge 223/91 e ancora all'accordo interconfederale del 1988).

Un elemento di novità, sul punto, viene però dalla Direttiva comunitaria 1999/70/CE di recezione dell'accordo quadro sul lavoro a termine stipulato da CES, UNICE e CEEP. In essa infatti pare ribadirsi il riferimento prioritario ai contratti a termine collegati a requisiti oggettivi e comunque alla necessità di una regolazione del termine idonea a prevenirne ogni abuso. È vero che la direttiva lascia il legislatore libero di prevedere altri casi di contratti a termine (tra i quali potranno esservi quelli di inserimento di soggetti in condizioni di svantaggio): è però significativo sottolineare che le parti sociali a livello europeo si sono vincolate a un utilizzo molto rigoroso dei contratti a termine, imperniato appunto sulla sussistenza di requisiti oggettivi. In questo quadro assume rilievo anche la recente sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 3 febbraio 2000, la quale ha giudicato non ammissibile il referendum abrogativo della disciplina legale limitativa dei contratti a termine, proprio con l'argomento che una totale rimozione di ogni limite determinerebbe una violazione degli obblighi discendenti dalla normativa comunitaria: a maggior ragione, deve dubitarsi della legittimità di clausole collettive che, come l'art. 8 del Patto, vanno nella direzione di una sostanziale liberalizzazione del ricorso al contratto a termine (si pensi anche alle previsioni, non del tutto perspicue, che consentono l'indiscriminata assunzione a termine del primo dipendente, per i datori di lavoro che abbiano fino a cinque dipendenti, e di soggetti precedentemente impiegati con contratto di collaborazione autonoma).

4. Ulteriori potenziali abusi in termini di elusione della disciplina inderogabile dei rapporti di lavoro subordinato.

Alcune altre previsioni del Patto, pur non presentando di per sé motivi immediati di illiceità, fanno temere potenziali abusi in termini di elusione della disciplina inderogabile dei rapporti di lavoro subordinato, ovvero il tentativo di estendere oltre il dovuto le modalità applicative di forme di lavoro atipico.

Pur col rischio di essere accusato di condurre un processo alle intenzioni, non riesco a evitare tale impressione nella lettura degli artt. 9 e 10: si pensi all'inserimento lavorativo « dei soggetti di cui all'art. 2 » — extracomunitari, soggetti a disagio, ecc. — mediante borse lavoro, che è istituto assai ambiguo; o ancora alla previsione che nei casi di assunzione in formazione e lavoro la durata del contratto « può essere sempre autorizzata nella durata massima » (la quale tuttavia è subordinata dalla legge a precisi requisiti di oggetto dell'attività cui è mirata la formazione, di obblighi minimi di formazione, ecc.).

Una nota particolare va dedicata alla previsione dell'art. 10 la quale, nell'apparente intento di formulare un minimo di disciplina per i contratti di collaborazione autonoma (anche a favore dei collaboratori: v. il terzo comma), si presta insidiosamente a un aumento dell'utilizzo di pseudo-collaborazioni' che nascondano in realtà lavoro subordinato. La clausola contrattuale consente infatti di enfatizzare (anche in sede giudiziale) l'accordo

**Il patto Milano
Lavoro: le ragioni
del dissenso**
Franco Scarpelli

contrattuale sui tempi, modi e mezzi dell'attività, « stabiliti di comune accordo tra il committente ed il collaboratore »: un rilievo dell'accordo privo oltretutto delle garanzie di assistenza dell'autonomia individuale del collaboratore prefigurate dalle note proposte sulla certificazione' dei rapporti di lavoro.

5. Il patto Milano lavoro: una alterazione delle regole del sistema di contrattazione collettiva.

Infine — ma non ultimo, trattandosi della questione forse politicamente di maggior peso per le organizzazioni sindacali — vi è il profilo della alterazione delle regole (negoziali) del sistema di contrattazione collettiva. Le previsioni del Patto per Milano si inseriscono infatti con sicuro effetto di scardinamento nella contrattazione di categoria (dove la negoziazione sulla flessibilità è ovviamente frutto di delicati equilibri, che percorrono l'intero contratto). Sul piano giuridico, deve rilevarsi la violazione delle regole fissate in sede di accordi interconfederali (accordo del luglio 1993, ribadite nel patto per il lavoro del 1998) e di quelle dei singoli contratti di categoria sulle competenze contrattuali. Salvo miglior verifica dei singoli contratti di settore interessati, in genere la materia dei contratti a termine (ma l'osservazione vale anche per altri istituti) è ampiamente trattata e definita nel contratto nazionale di categoria, ed eventualmente è rinviata per ulteriori disposizioni alla contrattazione decentrata, intendendosi per tale quella svolta dalle associazioni di categoria locali ovvero dalle rappresentanze sindacali in azienda con l'assistenza delle associazioni di categoria. Il Patto per Milano è perciò privo, nel sistema di regole negoziali condiviso (ad oggi) dalle parti sociali maggioritarie, della competenza a trattare la materia, e costituisce un terzo livello di contrattazione estraneo all'ordine contrattuale delineato da quasi un decennio.

Tale problema sarebbe stato forse superato (per implicita autorizzazione) con la sottoscrizione dell'accordo da parte di tutti i soggetti del sistema contrattuale, ed è invece acuito dalla firma di un accordo separato. Vengono così a coesistere diverse e contrastanti discipline contrattuali sulle assunzioni a termine, contenute l'una nel contratto di categoria e l'altra nell'intesa territoriale, sottoscritte da soggetti disomogenei; il singolo imprenditore, applicando le regole del Patto, si troverebbe automaticamente a violare il contratto nazionale, almeno nei confronti dell'associazione non firmataria dell'intesa territoriale (e dei lavoratori ad essa iscritti). Le stesse organizzazioni firmatarie si sono rese inadempienti ad obblighi assunti (direttamente o indirettamente) in altre sedi, almeno nei confronti dell'associazione sindacale che non ha sottoscritto l'intesa. Più complicato è il problema della natura del vizio giuridico e delle sue conseguenze, che proprio per la sua complessità non può essere affrontato in questa sede.

Gli obiettivi dichiarati dai promotori dell'intesa potevano certamente essere perseguiti con soluzioni rispettose degli equilibri contrattuali e delle competenze negoziali, rinviando le materie della flessibilità alla contrattazione di categoria in sede decentrata e assegnando all'accordo territoriale una funzione di promozione delle iniziative imprenditoriali, di coordinamento e indirizzo delle trattative di settore, di promozione e sostegno dell'inserimento sociale dei soggetti effettivamente svantaggiati e di politiche comuni di formazione (comprese politiche *ad hoc* per i cittadini extracomunitari, eventualmente anche in termini di apprendimento della lingua italiana, di mediazione culturale, ecc.).

Nuovamente non può essere taciuta l'ambiguità osservata in materia dai soggetti firmatari i quali, nella c.d. « pre-intesa » di luglio 1999 (espressamente richiamata quale parte integrante dell'odierno Patto) avevano voluto espressamente precisare che la contrattazione di nuove tipologie di lavoro, « da utilizzare nell'ambito dei contratti collettivi e delle leggi vigenti » non costituiva « un nuovo livello di contrattazione »: ciò che invece con evidenza è. Il modello di contrattazione e concertazione definito dal protocollo del 1993 non è certamente immutabile, ed anzi è notoriamente oggetto di tensioni: appare invece discutibile, e tecnicamente improbabile, condurne la 'riforma' in maniera strisciante (come pare annuncino le voci e i desideri di alcuni sull'esportabilità del Patto per Milano) senza, ancora una volta, una precisa assunzione di responsabilità politica riguardo agli effetti di un simile grave rivolgimento del sistema di relazioni industriali.

Alta ricerca della « flessibilità mite »: il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie

Bruno Caruso (*)

Sommario

1. Il III pilastro delle politiche del lavoro europee: l'adattabilità; ha davvero portata strategica? **2.** La genesi « nobile » del terzo pilastro. **3.** Tra flessibilità e protezione: l'ambito dell'iniziativa comunitaria; l'esempio della direttiva sul contratto a termine. **4.** La sottovalutazione da parte degli stati membri del terzo pilastro: i « rimbrotti » della Commissione. I *leading cases*. **5.** Problemi di metodo e di merito: quali prospettive per la « flessibilità mite » nella strategia Europea sull'occupazione?

1. Il III pilastro delle politiche del lavoro europee: l'adattabilità; ha davvero portata strategica?

Se si volesse assumere i panni scomodi dell'euroottimista radicale si potrebbe affermare che o per una fortunata coincidenza, ovvero (accentuando in tal caso l'ottimismo) in ragione dell'entrata a regime delle nuove prassi di coordinamento procedurale delle politiche del lavoro in ambito comunitario (Biagi, 1998, Pochet, 1999; Goetschy, 1999), i risultati positivi in termini occupazionali incominciano a vedersi.

I più recenti documenti comunitari (Commissione Europea, 1999a, parte I; 1999c), oltre che significative prese di posizione di vertici finanziari internazionali (1), e le stesse rilevazioni dell'OECD (2), ci dicono che il barometro economico dell'Europa volge al meglio (per una comprensiva analisi, Sapsford, Bradley, Elliot & Millington, 1999, per il punto di vista della Direzione affari sociali v. Larsson, 2000).

Gli anni 98-99 — ai quali si riferiscono le analisi dei citati documenti comunitari ed in cui, con il processo di Lussemburgo, si sono anticipati i meccanismi di coordinamento delle politiche del lavoro previsti dagli artt. 125 e ss. del Trattato di Amsterdam — registrano performance economiche rassicuranti (anche se non uniformemente diffuse nei paesi dell'Unione e della stessa area dell'Euro): nel 1998, per es., l'Unione Europea ha raggiunto un tasso di crescita del 2,9% e ha creato 1, 8 milioni di posti di lavoro, anche se il tasso occupazionale (attestato al 61%) risulta ancora troppo basso rispetto a quello dei principali

note

(*) I contributi di Bruno Caruso, Paolo Reboani, Marzia Barbera, Manuela Samek qui pubblicati riproducono, con alcune modifiche, le relazioni presentate al Convegno organizzato dall' AISRI in collaborazione con il CNEL « La Strategia Europea per l'Occupazione dopo il Trattato di Amsterdam » (Roma, 29 Settembre 1999).

(1) La recente assise di Basilea dei banchieri centrali dei paesi più industrializzati (G-10) valuta che nel futuro prossimo venturo l'Europa possa competere con i tassi di crescita economica ed occupazionale registrati dagli USA negli anni 90

(2) « *In the European Union, evidence that activity is strengthening has become increasingly evident and unemployment has declined markedly. In many euro area countries the growth in employment relative to output has been stronger than expected by most observers. This improved labour market performance may at least partly reflect the implementation of more comprehensive labour and product market reforms in an increasingly large number of countries. However progress has been uneven across countries and in some much remains to be done. Hence, the improved outlook should be seized as an occasion to accelerate the reform process* », OECD (1999).

Alla ricerca della
«flessibilità mite»
Bruno Caruso

concorrenti dell'Europa, il Giappone e gli USA (3). Sono state adottate, sempre di più, strategie occupazionali preventive e attive («proactive»); si è proceduto, anche se non con la velocità che si ritiene necessaria, ad un riesame dei sistemi fiscali e previdenziali; si sono moltiplicate le iniziative volte a migliorare l'imprenditorialità e a ridurre il peso degli ostacoli burocratici e amministrativi alle imprese, ancorché la diffusa incompletezza ed inefficacia di indicatori statistici non ha consentito di misurare l'efficacia di tali interventi. Si è finito per accettare, progressivamente, la valenza strategica, a vantaggio di solide politiche occupazionali, dei processi di apprendimento e formazione continua (Commissione 1999a; 1999c). Nelle analisi più di merito contenute nei documenti si colgono pure indicazioni, a maggior tasso di sofisticazione, ma altrettanto importanti: per es. il collegamento sinergico, nella strategia occupazionale Europea, tra politiche relative alla liberazione dei mercati dei prodotti e dei servizi, e politiche di flessibilità dei mercati del lavoro (4).

Sembra, quindi, che il metodo del coordinamento soft delle politiche occupazionali stia incominciando a dare i propri frutti in relazione ai *fini* della procedura (la performance economica ed occupazionale), ma pure in relazione allo stesso metodo se è vero che, ad appena due anni dalla sua entrata in vigore in via di anticipazione rispetto alle norme del Trattato, il tasso di adeguamento degli Stati nazionali alle guidelines della Commissione rispetto alla prima esperienza dei Paesi del 1998, sembra senz'altro migliorato.

Ciò sembrerebbe portare acqua al mulino dei sostenitori della opzione politica della integrazione delle politiche del lavoro, e degli stessi sistemi nazionali di diritto del lavoro, di tipo «informale» (seconda la nota distinzione); cioè l'integrazione attraverso gli strumenti della c.d. *softlaw* e della sussidiarietà, cioè il metodo dell'orientamento e del progressivo coordinamento che esclude il diritto regolativo (Biagi, 1998) giusto quanto previsto, *per tabulas*, anche nell'art. 129 ult. comma del Trattato). Si tratterebbe cioè di quel processo di «*induzione spontanea*» all'integrazione dei sistemi dei diritti del lavoro, secondo il peculiare ma affascinante ossimoro, che è posto alla base delle nuove strategie di intervento comunitario sui sistemi nazionali di diritto lavoro, ricondotto al concetto di neovolontarismo (Sciarra, 1999, Streeck, 1995).

In questo ottimistico affresco, sembra quasi stonare la valutazione complessivamente negativa che la Commissione, in sede di valutazione dei singoli Piani nazionali del 1999 (Commissione, 1999a), avanza nei confronti del III pilastro della strategia europea sull'occupazione, relativo alla c.d. adattabilità che, come è noto, fa riferimento agli obiettivi individuati dal Consiglio nelle guidelines 16 (5) e 17 (6) (modernizzare l'organizzazione del lavoro) e 18 (sostenere l'adattabilità delle imprese) (7). Valutazione complessivamente negativa che si affianca al quadro più di ombre che di luci del IV pilastro sulle pari opportunità, e si discosta dal quadro più di luci che di ombre del I pilastro (occupabilità) con la negativa eccezione dell'Italia, oltre che generalmente anche del Belgio e della Grecia,

note

(3) Per dati aggiornati al Dicembre 1999, si rinvia al n. 15/2000 di Eurostat News Release, 1.2.2000, pubblicato in Labour web; <http://www.lex.unict.it/eurolabor/>.

(4) «At the core of the European Employment Pact is an increased synergy between a macroeconomic policy based on growth and stability, the European employment strategy to improve the efficiency of labour markets and structural reforms in goods, services and capital market», Commissione (1999c, 15). Analisi dello stesso tono erano già presenti in un altro documento della Commissione (1997). Sulla interconnessione tra politiche del mercato del lavoro e politiche del mercato dei prodotti, l'interessante articolo di Boeri sul Sole 24 Ore del 1.2.2000 «*I progressi raggiunti sul fronte delle privatizzazioni non creano sviluppo se si rinuncia a incidere sul mercato del lavoro*».

(5) Consiglio 1999: *Al fine di promuovere l'ammodernamento dell'organizzazione del lavoro e delle sue forme si dovrebbe sviluppare una forte partnership a tutti i livelli appropriati (a livello europeo, nazionale, settoriale, locale, nonché a livello delle imprese): le parti sociali sono invitate a negoziare, a tutti i livelli, appropriati accordi volti a modernizzare l'organizzazione del lavoro, comprese formule flessibili di lavoro, al fine di rendere produttive e competitive le imprese e raggiungere il necessario equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza. Questi accordi possono vertere sull'annualizzazione delle ore di lavoro, sulla riduzione dell'orario di lavoro, sulla riduzione degli straordinari, sullo sviluppo del lavoro a tempo parziale, sulla formazione lungo tutto l'arco della vita e sulle interruzioni della carriera».*

(6) Consiglio 1999: «ciascuno Stato membro esaminerà l'opportunità di introdurre nella sua legislazione tipi di contratto più adattabili per tener conto del fatto che l'occupazione assume forme sempre più diverse. Le persone che lavorano nel quadro di un contratto di questo tipo dovrebbero beneficiare nel contempo di sicurezza sufficiente e di un migliore inquadramento professionale, compatibile con le esigenze delle imprese».

(7) Consiglio 1999: «Gli stati membri riesamineranno gli ostacoli, in particolare fiscali, che possono frapporsi all'investimento nel capitale umano e, se del caso, prevederanno incentivi fiscali o di altro tipo per sviluppare la formazione nell'impresa; esamineranno altresì le nuove normative e rivedranno il quadro normativo esistente per verificare che contribuiscano a ridurre gli ostacoli all'occupazione e a migliorare la capacità del mercato del lavoro di adattarsi ai cambiamenti strutturali dell'economia».

e del II (spirito imprenditoriale) (Commissione, 1999a; 1999b; 1999d, 1999e; si veda pure Larsson, 2000, 16 e ora Raccomandazione del Consiglio 2000/64/CE) (8).

Sul merito della valutazione negativa sulle politiche degli stati nazionali sulla c.d. adattabilità si tornerà in seguito. Sembra, tuttavia, meritevole d'immediata segnalazione l'evidente discrasia tra la valutazione negativa dei piani nazionali e la portata delle guidelines del III pilastro. Al suo interno si fa, infatti, riferimento a dimensioni strategiche del diritto del lavoro del prossimo millennio, collocate lungo il delicatissimo crinale che, dalla flessibilizzazione del rapporto di lavoro (vuoi intesa come differenziazione *interna* del modello standard della subordinazione, vuoi come moltiplicazione e pluralizzazione dei rapporti di lavoro all'esterno della subordinazione), si estende sino alle pratiche di concertazione e partecipazione (partnership nel linguaggio comunitario) ai vari livelli, passando per i processi di formazione interni all'impresa e alla trasformazione dell'organizzazione del lavoro.

Proprio su questo fronte si gioca, infatti, la partita decisiva dell'individuazione del dinamico punto di equilibrio tra flessibilità del mercato del lavoro e sicurezza dei lavoratori o, detto altrimenti, della individuazione della soglia entro la quale la protezione del lavoro corrisponde ad un interesse comune di tutti i lavoratori, occupati e disoccupati e, al di là della quale, produce l'effetto controintuitivo della difesa corporativa degli *insider* contro le legittime esigenze degli *outsider* (9). Detto altrimenti, si pone il problema di individuare una dimensione « mite » della flessibilità.

Tale obiettivo diviene essenziale proprio per le ricadute sui sistemi nazionali di diritto del lavoro: tra eccessi di garantismo legislativo e punte di flessibilità non regolata, situazioni opposte presenti nei diversi sistemi nazionali, il coordinamento delle politiche del lavoro, come delineato nel capitolo VIII del Trattato e come fortemente voluto dagli attori deputati alla sua realizzazione (la Commissione in primo luogo), punta invece a ridurre gli estremi, ad individuare una rotta mediana — la flessibilità nella sicurezza o « flessibilità mite » — verso cui far convergere le opposte derive. Oggetto del coordinamento e della convergenza sono per adesso le politiche, certo, e non i sistemi normativi; ma sarà possibile perseguire le politiche, senza che gli stati nazionali siano costretti a proporzionare e calibrare, di conseguenza, l'apparato normativo interno riferito ai sistemi di welfare e di diritto del lavoro? (10) Si apre cioè l'interessante *querelle* se, prima o poi, procedure compulsive — in qualche modo analoghe a quelle che hanno condotto il veliero europeo verso la moneta unica — non debbano essere adottate anche per le politiche del lavoro.

2. La genesi « nobile » del terzo pilastro

Eppure, nonostante il fatto che le politiche del lavoro implicate nel terzo pilastro siano state, in genere, mal trattate dai PAN nazionali, esso si distingue per un prestigioso pedigree. Si tratta, infatti, di una vecchia conoscenza che viene da lontano e che ha avuto, di recente frequentazioni *à la page* che lo hanno sicuramente rinverdito.

Se si volesse mettere a fuoco il grumo essenziale delle politiche del terzo pilastro, esso potrebbe essere così sintetizzato:

- La riforma del mercato del lavoro nel senso di una maggiore flessibilità coniugata alla sicurezza e non alla precarietà del lavoro;
- la trasformazione dell'organizzazione del lavoro nel senso di una maggiore flessibilità ed adattabilità alle nuove esigenze della produzione, ma anche alla nuova centralità del fattore umano;
- il ruolo, in questo senso, servente della contrattazione collettiva, ovviamente tanto più efficace quanto più decentrata, senza per questo disconoscere l'importanza della funzione di coordinamento che la stessa contrattazione di superiore livello svolge;
- le buone prassi di concertazione a tutti i livelli come naturale proseguimento e affermazione del metodo negoziale;
- l'importanza strategica, infine, per il raggiungimento degli obiettivi enunciati, di processi

(8) Per l'analisi dell'articolato giudizio sull'Italia, contenuto in Commissione 1999a, si rinvia a M. Biagi (1999).

(9) Il modello *insider-outsider* lanciato nel dibattito giuslavoristico italiano da P. Ichino (1996), risale al classico studio di Lindbeck & Snower (1988).

(10) Sul tasso di vincolatività e sulla giustiziabilità degli obblighi di comportamento per gli stati derivanti dal Titolo VIII, le considerazioni di Sciarra (1999), 380 ss.

Alla ricerca della
«flessibilità mite»
Bruno Caruso

di formazione e aggiornamento dei lavoratori, meglio ancora se gestiti dalle stesse imprese. Come evidenziato (Sciarra, 1999, 337; pure Goetschy, 1999, 121) sono lucide indicazioni già contenute nel libro Bianco di Delors e riprese in altri documenti comunitari (Commissione 1997), quando ancora il Trattato di Amsterdam non era ancora operativo (11).

Si tratta della messa a punto di una complessa strategia che vede nel 1998, non a caso l'anno dell'arrivo dell'EMU e contemporaneamente di una raggiunta omogeneità politica dei governi europei, il punto di svolta, anno in cui le nuove procedure del Trattato hanno costretto gli stati nazionali a quell'effetto « aspirapolvere » (di ripulitura e decantazione degli obiettivi comunitari) sulle politiche nazionali del lavoro (12).

Ma non è soltanto il libro Bianco di Delors il padre nobile del terzo pilastro.

Jeff Kenner (1999) sostiene che il filo d'Arianna — che collega flessibilità e sicurezza, non solo nel lavoro, ma nella società in generale — è costituito dalla c.d. terza via tra liberismo e socialdemocrazia che ha in Antony Giddens (1999) il mentore, ed in Tony Blair (1999) il più tenace e convinto esecutore (13).

La c.d. terza via non è semplicemente un filo conduttore, ma, probabilmente la fibra ottica sottesa all'intero network teorico su cui poggia il pilastro dell'adattabilità.

In altri termini, il terzo pilastro costituisce un sicuro elemento di convergenza e di sintonia tra le strategie e le politiche del lavoro delle istituzioni comunitarie (a maggior ragione dopo l'insediamento della commissione Prodi), e le strategie e le politiche dei governi nazionali più ispirati ai dettami ideologici della terza via.

Come nota Kenner (1999, 51), pur nella continuità ideologica, il cambiamento della prassi politica delle istituzioni comunitarie appare sottile ma evidente: le istituzioni comunitarie cercano di evitare, per quanto possibile, la concorrenza sleale che scaturisce dai sussidi statali alle imprese, da un lato, e dal « social dumping », dall'altro; per contro si ritiene che alti livelli di occupazione e di protezione sociali siano strettamente connessi alla competitività complessiva dei sistemi nazionali, posto che — ed a questo più un assioma che un teorema dimostrato — sicurezza e flessibilità sono mutuamente compatibili.

Se da un lato, quindi, si abbandona la filosofia garantista dei « workers' rights » impressa nella Carta Sociale Europea del 1989 e nel conseguente *Programma d'azione sociale*, dall'altro la nuova sensibilità verso il mondo degli inoccupati e degli esclusi, non significa abbandono delle tradizioni di sicurezza e garanzie del modello europeo. Anzi l'enfasi concessa alla partnership, al ruolo delle parti sociali e al dialogo sociale a tutti i livelli, conferma l'identità tutta Europea del nuovo modello.

Non a caso proprio il piano Olandese (l'unico citato, in parte insieme a quello danese, come esempio positivo di impostazione coerente all'obiettivo dell'adattabilità) (14), è considerato dalla Commissione quello in cui più chiaramente visibili sono i progressi in tema di adattabilità, e dove sono impresse le stigmate del nuovo concetto di « flessibilità mite » o flessibilità nella sicurezza (15).

note

(11) « The EES (European Employment Strategy *nda*) was initiated by the Delors White Paper, made operational by the Essen procedure, formalized within the employment chapter of the Amsterdam Treaty and put into practice before the official implementation of the Treaty on the basis of the employment guidelines of the Luxembourg summit. While to some extent it displays continuity with earlier European social policy, in some respects it represents a qualitative break » è questa la valutazione e la sequenza procedurale secondo la puntuale ricostruzione di J. Goetschy, 1999, 130.

(12) Secondo Gill, Gold and Cressey (1999) sarà sempre più difficile separare la « *EC social policy regulation* » dalla « *national economic life* », con effetti di estremo interesse rispetto alla « paternità delle iniziative, che non saranno più « nazionalmente » estese agli altri paesi (come nel caso della direttiva sui works councils, che avrebbe diffuso pratiche di multinazionali francesi), ma che saranno direttamente di origine comunitaria, 315.

(13) In generale sulla terza via cfr. pure Birnbaum (1999); Salvati (1998).

(14) « Il sistema olandese sembra avere i requisiti per conseguire gli obiettivi del pilastro adattabilità », Commissione (1999a) 69; vedi pure Commissione (1999b), 14-15.

(15) Per la contestazione della tesi secondo la quale una regolamentazione protettiva del mercato del lavoro influenzi sostanzialmente i livelli di disoccupazione cfr. G. Esping Andersen (1999), ove riferimento all'apparente paradosso del caso olandese ove un'ampia flessibilità dei mercati si combina con eguaglianza salariale e con un welfare state che assicura benefici abbondanti, ivi, 188 ss. Secondo l'autore la *political economy* familiaristica dei paesi mediterranei (il benessere economico legato alla carriera del capo famiglia) sarebbe la giustificazione del tentativo di raggiungere i medesimi obiettivi occupazionali senza mettere in discussione le forti garanzie del lavoro per gli occupati (sull'esempio del modello giapponese che ha tradizionalmente coniugato la garanzia *de facto* del lavoro a vita e alti tassi occupazionali). Secondo l'autore i fattori di rigidità avrebbero, quindi, una forte influenza sulla composizione della disoccupazione e non sulla sua quantità. Sull'approccio delle varie scuole di pensiero di *labour economics* al problema della disoccupazione, v. C. Crouch (1999).

3. Tra flessibilità e protezione: l'ambito dell'iniziativa comunitaria; l'esempio della direttiva sul contratto a termine.

Alla ricerca della
« flessibilità mite »
Bruno Caruso

Le istituzioni comunitarie, al di là della genericità della formula dell'adattabilità, sembrano aver presso davvero sul serio la concezione di fondo che, come una filigrana metallica, finisce per costituire la rete concettuale di sostegno del terzo pilastro: l'obiettivo che comincia ad essere perseguito, con una certa coerenza, è di indurre ampie riforme nel senso della flessibilità dei mercati nazionali del lavoro, senza, comunque, compromettere i DNA dei vari sistemi di welfare e di diritto del lavoro e le garanzie ad essi connessi. Impresa, ovviamente, non facile proprio perché un tale intento andrebbe supportato da una possibilità di riforma complessiva dei sistemi in grado di tener conto delle reciproche interdipendenze degli istituti, legali e contrattuali, su cui si accentrano maggiormente le critiche liberiste riguardo quel che alcuni autori considerano l'Eurosclerosi (la rigidità salariale, i sussidi sociali che scoraggiano i disoccupati nella ricerca di lavoro e la normativa sulle assunzioni e i licenziamenti, *hiring and firing*) (Nickell, 1997. In generale Snower and Guillermo de la Dehesa 1997, parte prima e quarta).

Una simile possibilità d'intervento soffre di ostacoli, innanzitutto formali, legati alla limitazione oggettiva di competenze comunitarie nella politica sociale. A fronte della vaporosità dei poteri di coordinamento in materia di occupazione in capo anche alla Comunità, oltre che ai singoli stati, previsti dall'art. 125 e dell'art. 127 comma 1° (e, per quest'ultimi, anche dal II comma dell'art. 126), dalla clausola sul mainstream occupazionale di cui all'art. 127 II comma (16) e dalle disposizioni procedurali di cui agli artt. 128 e ss, stanno le esplicite limitazioni di competenza degli organi comunitari sancite dall'art. 127 I comma (17) e, soprattutto, direttamente provenienti dal capitolo sociale, ora incastonato nel Titolo XI del Trattato, ove, per molte delle materie che richiederebbero interventi nel senso di una maggiore flessibilità, è richiesta la deliberazione all'unanimità (art. 137 comma III), mentre alcune (le retribuzioni) sono addirittura del tutto escluse art. 137 comma VI).

A meno di non voler compiere un'operazione simile a quella condotta in materia di orario di lavoro, (ove fu utilizzata con piena legittimazione della Corte di Giustizia la base giuridica relativa all'ambiente di lavoro) con un allargamento, in via di interpretazione estensiva, della competenze comunitarie, facendo rientrare da una porta secondaria le competenze che sembrerebbero escluse in via principale; interpretando cioè in senso ampio le competenze, esercitabili a maggioranza qualificata, connesse alle iniziative sull'« integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro » (art. 137 comma I) (a tale possibile interpretazione si oppone, comunque, il riferimento comunitario alla nozione di « exclusion », a soggetti particolarmente svantaggiati: portatori di handicap ecc.). Non sempre questa, tuttavia, la strategia della Commissione: essa implicherebbe, infatti, l'uso di interventi di integrazione *hard*, concettualmente esclusi, invece, come metodo privilegiato, dalla strategia europea sull'occupazione.

Ma i limiti sono soprattutto di carattere sostanziale: è discutibile, infatti, sulla base della rilevata frammentazione dei mercati del lavoro nazionali e subnazionali, la possibilità stessa di concepire interventi generalizzati e vincolanti sui sistemi nazionali con riferimento al rapporto tra flessibilità e garanzie, in un contesto, come quello del mercato del lavoro, in cui sembra ancora denominare quel che, con un efficace eufemismo, Gøsta Esping-Andersen (1999, 208-9) ha definito il problema delle « idiosincrasie nazionali ».

Questo non esclude, al contrario rafforza, la possibilità di un'efficace iniziativa comunitaria su snodi particolari e singoli problemi.

Come notano efficacemente Gill, Gold e Cressey (1999, 314), se le piastrelle del bel mosaico a disposizione della commissione sono aumentate (oltre la flessibilità nella sicurezza, il cambiamento del lavoro, la lotta all'esclusione, l'*empowerment*, il mutamento tecnologico) non è detto che l'effetto « *jigsaw* » (mosaico) delle diverse iniziative possa facilmente realizzarsi. Tutt'altro. È probabile che le iniziative (i singoli pezzi) rilevino, per ora, isolatamente e soltanto in futuro potrà valutarsi se il mosaico sia riuscito o no.

In tale pragmatico approccio si giustifica, e trova ragionevole collocazione, la recente

note

(16) « Nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività comunitarie si tiene conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato ».

(17) « La Comunità contribuisce ad un elevato livello di occupazione promovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione. Sono in questo contesto rispettate le competenze degli Stati membri ».

Alla ricerca della
«flessibilità mite»
Bruno Caruso

direttiva sul contratto a termine emanata in seguito all'accordo raggiunto dalle parti sociali, la terza dopo quella sui congedi parentali e sul part-time, sulla base dell'attuale art. 138 del trattato.

In questo caso la commissione ha svolto un ruolo maieutico rispetto all'accordo, lasciando ampio spazio alle parti sociali e mantenendosi in una posizione molto defilata, come è testimoniato da alcune interessanti analisi sul campo relative al processo negoziale che ha dato luogo all'accordo (Ahlberg, 1999).

Si conferma, così, la nuova collocazione degli attori collettivi nella filosofia sociale del Trattato: non meramente funzionale, di attuazione di politiche elaborate altrove, ma di formulatori, essi stessi, di *policies* comunitarie non solo nei confronti degli *insider* ma anche dei cd. *outsider* (Gill, Gold e Cressey, 1999, 316).

Il giudizio sul risultato finale del negoziato (l'accordo sul contratto a termine) negli ambienti della commissione appare positivo, ed in modo convinto.

Ed in effetti, si tratta della direttiva, probabilmente, più importante sui lavori atipici sinora emanata, in cui il tentativo di mediare l'esigenza di flessibilità per le imprese e una maggiore sicurezza per i lavoratori (ciò che si è definita la «flessibilità mite»), è condotto al livello più avanzato concesso dagli attuali equilibri politico/sindacali, sia in ambito nazionale, che nelle sedi comunitarie (Bercusson- Bruun, 1999; Caruso, 2000; per una diversa valutazione Tiraboschi, 1999).

Nella direttiva sul contratto a termine, e nella mediazione raggiunta dalle parti sociali, si è affermata la consapevolezza che il contratto a termine, nella sua dimensione di strumento di politica attiva del lavoro, è sicuramente un utile incentivo alla flessibilità in entrata ed, in quanto tale, non va eccessivamente soffocato da rigidità burocratiche ed ingiustificate restrizioni.

Ma, allo stesso tempo, nell'accordo è presente la consapevolezza che non si tratta di una tipologia di rapporto di lavoro atipico sul quale scommettere per il futuro e, quindi, da «promuovere», come invece si legge nel preambolo alla direttiva sul part-time, perché non genera sicurezza e finisce per ostacolare, per es., investimenti formativi di lunga durata sulla risorsa lavoro: il suo abuso — come la significativa inversione di marcia normativa avvenuta recentemente in Spagna dimostra (Montoya Melgar, 1999, 20) — ridonda a carico delle stesse esigenze di efficienza gestionale delle imprese.

Non è, per altro, un caso che alcune grandi imprese americane come la General Motors o la Boeing di Seattle abbiano celebrato, come informa Aris Accornero, le inedite nozze mobilità-stabilità (18).

È tuttavia evidente che la direttiva, in quanto tale, fornisce una cornice, ed un' ispirazione di fondo, per principi, che consentirà ai diversi attori ed ai legislatori nazionali aderire alla filosofia ad essa sottesa. Non è detto, tuttavia, che questo avvenga. Le opposte chiavi di lettura della stessa direttiva che le parti sociali stanno facendo in Italia (nel senso della necessità della riforma della disciplina del contratto a termine da parte della Confindustria, nel senso della piena consonanza delle attuali disposizioni da parte dei sindacati), dimostra che, in una situazione di sclerosi e stallo della concertazione sociale, anche le migliori intenzioni degli attori comunitari possono essere frustrate.

4. La sottovalutazione da parte degli stati membri del terzo pilastro: i «rimbrotti» della commissione. I *leading cases*.

Come già segnalato (*supra par. 1*), la Commissione non è stata tenera nei confronti dei PAN del 1999 relativamente al Pilastro dell'adattabilità, così come non lo era stata già nei confronti di PAN nazionali del 1998. Essi sono stati giudicati nel complesso «deludenti», anche perché troppo monotematicamente concentrati sull'orario di lavoro.

Lo ha fatto, tuttavia, con toni e contenuti nel complesso prudenti. Del resto anche nei rapporti del 1998 gli stati membri avevano dedicato maggiore enfasi ed attenzione ai primi due pilastri, piuttosto che alla adattabilità (Biagi, 1998).

Risulta, peraltro, evidente che l'attuazione delle guidelines contenute nel III pilastro, in larga misura, dipende dalla iniziativa delle parti sociali in quanto materia tipica della contrattazione collettiva ai vari livelli; in relazione a ciò i rimbrotti della commissione potrebbero risultare fuori misura essendo i governi nazionali, e non gli attori sociali, i

destinatari formali delle raccomandazioni che scaturiscono dalla valutazione dei piani. A meno che — come del resto appare tra le righe dei documenti comunitari (ove a più riprese si auspica un sempre maggiore coinvolgimento delle parti sociali nell'attività di redazione dei piani stessi) — la Commissione non intenda perseguire l'obiettivo di un loro coinvolgimento istituzionale, come destinatarie al medesimo titolo, o quasi, degli stati nazionali, dell'azione comunitaria di coordinamento delle politiche del lavoro, affidate all'attività negoziale e non solo all'azione pubblica dei governi, e ciò a partire dall'attività di redazione stessa dei piani.

Tutto questo avrebbe delle evidenti ricadute sullo stesso modello teorico di concertazione e di contrattazione di livello comunitario, sulle quali non si può indugiare in questa sede (si rinvia a Lo Faro, 1999).

Nel merito delle valutazioni d'insieme la Commissione riconosce che:

1. l'ammmodernamento dell'organizzazione del lavoro ed il suo adattamento ai crismi della flessibilità è un processo evolutivo e pertanto difficile da quantificare.
2. Alcuni paesi (tra cui l'Italia) hanno sostenuto l'attuazione del pilastro con lo sviluppo rapsodico di prassi concertative; manca tuttavia una « strategia globale basata su un approccio collaborativo tale da consentire adeguate e complessive riforme normative nel senso della flessibilità.
3. Tuttavia non mancano progressi in alcune aree: si citano i casi della nuova legislazione olandese che coniuga flessibilità e sicurezza; i progressi in GB nel senso di una rinnovata attenzione ai diritti dei lavoratori ed, in verità poco comprensibilmente, si fa riferimento al caso dei lavoratori parasubordinati in Italia (Biagi, 1999, 11).
4. Poco sistematici, e comunque rari, sono stati, infine, gli approcci volti a rimuovere gli ostacoli che si frappongono agli investimenti sulle risorse umane anche attraverso nuovi incentivi economici e finanziari.

Giudizio generalmente negativo non significa, ovviamente, che tutti i PAN siano stati valutati allo stesso modo. Non sono, infatti, mancati i riconoscimenti positivi nei confronti di alcuni PAN nazionali, indicati, in qualche misura, come modelli da perseguire per gli ordinamenti nazionali. Si riconosce, come già riferito, che « il sistema olandese sembra avere i requisiti per conseguire gli obiettivi del pilastro adattabilità », proprio in virtù dell'introduzione nel gennaio del 1999 della legge per la flessibilità e la sicurezza che ha regolamentato i diritti dei lavoratori flessibili e del lavoro flessibile ed in virtù dell'annunciata legge sull'adattamento individuale dei moduli di orario (Commissione, 1999, 69). Per il Regno Unito si riconosce che « vi sono chiari segni dei passi positivi intrapresi per rafforzare la sicurezza, pur garantendo la flessibilità » anche se pochi sono ancora « i segnali chiari di interventi specifici delle parti sociali volti ad ammodernare l'organizzazione del lavoro ». Neppure negativo il giudizio sul Pan spagnolo relativo al terzo pilastro. In tal caso si riconosce la valenza positiva del nuovo contratto part-time per accrescere il basso uso che si fa di questo tipo di contratto, e si giudica positivamente la prassi degli accordi regionali sulla flessibilità ed il piano pilota per favorire la mobilità geografica dei lavoratori.

Infine, una certa concordanza può essere pure riscontrata nella tradizionale capacità delle politiche del lavoro in Germania di puntare sulla formazione in azienda anche dei lavoratori non stabili, oltre che con la particolare creatività che le parti sociali hanno avuto in quel paese nel gestire contrattualmente la flessibilità degli orari in un contesto di rinnovamento dell'organizzazione del lavoro.

Meno entusiasmo probabilmente avrà suscitato l'enfasi francese (definita da qualcuno una operazione di marketing) sugli accordi sindacali conclusi all'ombra della legge e basati sullo scambio riduzione d'orario *versus* flessibilità, perché troppo condizionati dall'artificioso sostegno finanziario dello stato (non particolarmente graditi a livello comunitario), sostegno che non ne garantisce affatto la stabilità nel tempo. È, per altro, probabile che, nel caso francese, la buona performance occupazionale sia stata ottenuta più che dalle manovre legislative sulla riduzione d'orario, dalla forte ripresa della crescita economica e dall'incoaggiamento « discreto » che lo stesso governo ha dato alle politiche di flessibilità delle imprese (Brunhes, 1999, 655)

Un simile set di valutazioni conferma, dunque, quanto sopra segnalato circa una peculiare concordanza tra l'ispirazione delle guidelines relative all'adattabilità e le politiche del lavoro di quei governi nazionali che perseguono più decisamente i dettami teorici della terza via. Non a caso i riconoscimenti più positivi sono andati ad un PAN (quello olandese) che si è aggiudicata il peculiare *award* della Commissione, grazie ad una legge che già nello stesso titolo porta le stigmate delle guidelines comunitarie (*The Flexibility and security Act*); in

Alla ricerca della
«flessibilità mite»
Bruno Caruso

quella legge è evidente l'imprimatur di politiche mirate a introdurre garanzie dinamiche nei confronti dei lavoratori temporanei e part time, con una forte promozione sia della flessibilità nell'uso di tali lavoratori, ma anche della loro formazione.

Ma una peculiare concordanza tra guidelines e piani può essere pure riscontrata nel tentativo del governo inglese, con il recente *Employment Relations Act 1999* — giudicato il più importante pezzo di legislazione del lavoro degli ultimi 20 anni — di raddrizzare mercati del lavoro ed organizzazioni del lavoro, troppo sbilanciati sul versante flessibilità a danno della sicurezza dei lavoratori (Ewing, 1999) (19)

5. Problemi di metodo e di merito: quali prospettive per la «flessibilità mite» nella strategia Europea sull'occupazione?

Non pare che siano ancora maturate le condizioni che giustifichino primi, e definitivi giudizi, sulla nuova fase di «costituzionalizzazione» della strategia europea sull'occupazione (con particolare riferimento al pilastro dell'adattabilità). Il giudizio, dunque, non può che essere provvisorio e, in grande misura, sospeso. Sembra evidente, infatti, che il destino di tale strategia, sia strettamente connesso al quadro macroeconomico generale ed ai suoi sviluppi, alle interconnessioni con le strategie monetarie implicite nel patto di stabilità, e agli effetti a medio-lungo termine che l'EMU produrrà sulle politiche sociali, oltre che agli stessi sviluppi delle istituzioni politiche comunitarie e delle politiche interne degli stati nazionali (Barnard & Deakin, 1999, 371).

Proprio il mancato collegamento tra il capitolo della politica macronomica e il capitolo delle politiche sociali (simboleggiato dalla ventilata competizione interna alla Commissione tra la Direzione Affari economici e finanziari e la Direzione Occupazione e affari sociali) sarebbe, peraltro, secondo alcuni osservatori, uno dei principali limiti della strategia europea sull'occupazione, più sbilanciata sugli aspetti simbolici del discorso pubblico delle guidelines, che pregna di contenuti reali (Pochet, 1999, 275) (20).

Tuttavia il processo innescato è di tale interesse che non ci si può esimere da poche battute sulla valutazione della procedura comunitaria: una paio dedicate al *metodo* perseguito, di carattere generale, ed altrettante relativamente al *merito* delle stesse, con particolare riferimento al tema specifico della c.d. adattabilità.

A. *Il metodo*. Per quanto riguarda il metodo, il nocciolo finale delle riflessioni che circolano è se la procedura, in fase di accelerato rodaggio conduca, o meno, verso una reale convergenza delle politiche attive dell'impiego: se cioè il meccanismo, basato sulla *softlaw*, possa, alla fine, dare risultati di convergenza chiari e tangibili.

Il giudizio è generalmente positivo; oltretutto far convergere le politiche del lavoro non è cosa semplice; ci sono di mezzo, tra le tantissime cose che remano contro, pure i sistemi di welfare e i sistemi di relazioni industriali e, dunque, il pesante fardello delle tradizioni nazionali.

In particolare sembra condivisibile la valutazione di Janine Goetschy (1999), secondo la quale almeno tre sono i vantaggi procedurali e sostanziali della c.d. costituzionalizzazione della strategia europea sull'occupazione:

1. essa avrebbe consentito un incremento del tasso di legittimazione della politica sociale comunitaria nella misura in cui è stata resa compatibile con il presupposto, indefettibile, dell'autonomia e della diversità dei sistemi di relazioni industriali e delle politiche del lavoro nazionali;
2. avrebbe pure consentito una maggiore efficienza dell'Europa sociale, proprio perché il metodo volontaristico, assunto nel Trattato, presuppone la ricerca continua del consenso delle istituzioni comunitarie, degli stati nazionali e degli stessi attori sociali (anche se ciò rischia, per converso, di rendere eccessivamente macchinosa e burocratica la procedura). Ciò a lungo termine dovrebbe produrre un impatto più efficace delle politiche sociali europee sugli stati nazionali, rispetto all'armonizzazione tramite direttiva che era in qualche modo il presupposto metodologico del capitolo sociale di Maastricht;
3. la strategia europea sull'occupazione, infine, fungerebbe da catalizzatore per l'efficienza delle politiche del lavoro nazionali, nella misura in cui esse sono sottoposte all'occhietto

note

(19) Per un analitico resoconto della legge inglese si rinvia a IRS 1999, 2 ss.

(20) Di procedura come mero Eurowatching ha parlato Blanpain, 1998.

giudizio delle istituzioni comunitarie (21), con l'effetto indotto di un maggiore coordinamento ed europeizzazione delle strategie nazionali e degli obiettivi. Le politiche nazionali sarebbero, in tal modo, sottoposte a vincoli generatori di prassi virtuose — così come già avvenuto con il patto di stabilità rispetto ai parametri macroeconomici e finanziari — mentre le stesse amministrazioni del lavoro nazionali sarebbero indotte ad attrezzarsi con seri strumenti di monitoraggio e misurazione statistica dei risultati, ed i governi a dotarsi dello stesso metodo utilizzato dalla commissione, basato su obiettivi chiari e puntuali e su una programmazione temporalmente rigida e predefinita degli stessi (in senso sostanzialmente conforme, anche Larsson, 2000, 15).

Quest'ultimo punto appare forse quello a maggiori ricadute positive per l'Italia, oggetto di un numero particolarmente elevato di raccomandazioni (Commissione, 1999b ora Raccomandazione del Consiglio 2000/64/CE), notoriamente bisognevole di stimoli e rimbrotti comunitari per superare di slancio gli storici gap, sia in termini di obiettivi quantitativi che di misure attuate, che ancora separano le nostre politiche del lavoro dagli standard imposti dalla Comunità. Se ciò è vero non bisogna neppure celare i limiti e i rischi del metodo sotteso alla strategia europea sull'occupazione: la mancanza di sanzioni (Sciarra, 1999); l'assenza di risorse per tali politiche; la perdurante subalternità delle politiche sociali alle politiche monetarie; la difficoltà decisionale dovuta alla complessità procedurale e di mediazione, con il coinvolgimento di troppi attori, che finisce per aprire, inevitabilmente, spazio all'iperprotagonismo della Commissione, nella sua attività di coordinamento.

B. *Il merito.* Sul piano sostanziale sembrano cogliere nel segno i rilievi generali di chi vede (Pochet, 1999; Barnard & Deakin, 1999) nell'accentuata separatezza tra politiche macroeconomiche e politiche sociali, un segno di debolezza di queste ultime, nel medio-lungo periodo. Mentre c'è chi dubita che una « *Europe Multiple* », in cui i mercati del lavoro sono fortemente differenziati in base alle idiosincrasie nazionali, ma anche a fattori politici e demografici, possa tollerare ricette meccanicamente uniformi e comuni (Brunhes 1999): perché la riduzione d'orario, come strumento funzionale all'incremento del tasso degli occupati, deve assumere, per tutti i partner, la veste della generalizzazione del part-time (secondo la nota ricetta Olandese), anche se tale misura genera, come effetto controintuitivo, altri tipi di segmentazione (per genere) del mercato del lavoro che contraddicono (come lo stessa Commissione non ha mancato di far rilevare in sede di raccomandazione all'Olanda) il giudizio positivo in sede di valutazione del terzo pilastro (Commissione, 1999b e ora Raccomandazione del Consiglio 2000/64/CE)?

Per quel che riguarda in particolare il merito relativo al pilastro dell'adattabilità e le politiche di flessibilità mite da esso suggerite, le linee individuate a livello comunitario configurano, come rilevato, una linea strategica molto ambiziosa e di difficile concreta attuazione.

Non pare che nella strategia europea dell'occupazione sia stata assunta la filosofia « molti posti e subito, anche se sporchi » (in tal senso invece Goetschy, 1999, 135). Il cambiamento di focus (dalle politiche sociali alle politiche occupazionali) nel passaggio da Maastricht ad Amsterdam è avvenuto nell'ambito di una cornice teorica che sembra, con una certa coerenza, aver dettato sinora i ritmi ed i contenuti delle proposte operative.

Proprio la sottolineatura dei dettami della terza via sembrerebbe aver orientato l'azione comunitaria, nell'orizzonte di lungo periodo, nel senso di inserire nella propria strategia quegli elementi di dinamismo, flessibilità e creatività del modello del capitalismo anglo-americano, correggendone però gli eccessi e, magari, riorientandolo in senso renano, per usare la modellistica di Albert (1993), riferita ai sistemi di diritto del lavoro.

Il che non è facile perché si tratta di far convergere su una linea mediana, sistemi che, su questioni ed istituti particolari, partono da sponde opposte: eccessi di rigidità o irrazionalità regolative come in Italia o in Spagna, o eccessi di flessibilità, generatori di precarietà, insicurezza e virulenta ineguaglianza come in Gran Bretagna o nella stessa Spagna.

Tuttavia dalle autovalutazioni contenute nei rapporti finali questa volontà di dirigersi verso una comune meta, da punti di partenza non omogenei ed abbastanza differenziati, appare chiara e visibile.

Sembra infatti, emergere dai rapporti e dalle valutazioni conclusive non soltanto l'indicazione di allentare le rigidità di troppo, persistenti in alcuni sistemi (che sicuramente incidono

Alla ricerca della
« flessibilità mite »
Bruno Caruso

(21) Secondo Biagi (1999) la Commissione nell'ultimo documento di valutazione dei PAN 1999 avrebbe finito per abusare del delicato strumento della raccomandazione che, proprio per essere efficace, si sarebbe dovuto usare con parsimonia e maggior selettività.

Alla ricerca della
«flessibilità mite»
Bruno Caruso

sulla qualità della disoccupazione, se non sulla sua quantità, emarginando i gruppi più deboli (22)), ma che si operi pure, sulla base dell'impulso comunitario, per correggere gli eccessi di insicurezza che la flessibilità, trasformata, in precarietà, ha finito per produrre in altri sistemi del nostro continente, senza che a ciò siano corrisposti sicuri effetti in termini di incremento dell'occupazione (ancora l'analisi di Brunhes, 1999, 557 sul Regno Unito e sull'importanza del fattore demografico nella valutazione dei tassi occupazionali).

Sulla scorta di recenti approcci di istituzionalisti americani allo studio del mercato del lavoro, viene fuori la comune posizione per cui appare difficile importare di peso in Europa modelli di flessibilità e politiche « leggere » sul mercato del lavoro, giustificati negli Stati Uniti da un peculiare contesto sociale ed intrisi di cultura della frontiera, peraltro sublimata in eccentrici istituzioni ed istituti giuridici lavoristici; contesti, culture ed istituti che hanno reso tollerabile, per es., lo scambio tra incremento occupazionale e drastico peggioramento delle retribuzioni, della qualità e delle condizioni di lavoro degli occupati (Friedman & Weller, 1998; Herin, 1998; Katz, 1998; v. pure Regini, 1999).

Se è vero, come scrive Mercenaro (1999), che il bene sicurezza, anche in Europa, nella forma in cui lo si è conosciuto in passato, è sempre meno disponibile, sempre più scarso; se è anche vero che la stessa questione dell'occupazione e del lavoro, nel senso della crescita dell'incertezza e dell'esposizione al rischio di disoccupazione, va affrontata come un problema che non riguarda solo i disoccupati ma la generalità degli occupati; se tutto ciò è vero non si può, tuttavia, non condividere l'idea che l'elaborazione di una prospettiva realistica, di sicurezza e di stabilità del lavoro (se non del posto), adeguata e compatibile con un mondo che è cambiato, possa essere considerata una delle sfide con le quali le politiche sociali dell'Europa dovranno cimentarsi, forse con ancora maggiore fantasia e creatività istituzionale di quanto si sia fatto sino ad oggi.

Sarebbe un'operazione di provincialismo culturale guardare supinamente a quel che accade oltreoceano senza misurarsi con le tradizioni di welfare e di diritto del lavoro europeo, che rappresentano un patrimonio culturale oltre che politico, da riformare certo, ma da preservare con orgoglio. È proprio questa la sfida verso un orizzonte di « flessibilità mite » che in filigrana si legge attraverso il terzo pilastro delle *guidelines* comunitarie.

note

(22) Esping Andersen (1999); Gahan (1998); Emerson (1998) ove interessanti considerazioni sugli effetti occupazionali delle discipline in materia di licenziamento.

Ahlberg K. (1999), « The Negotiations on Fixed-term work », in AA.VV., *Fixed-term Work in the EU*, Draft report, Salttsa Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

Albert M. (1993), *Capitalismo contro capitalismo*, Il Mulino, Bologna.

Barnard C. & Deakin S., *A year of living dangerously? EC social rights, employment policy, and EMU*, in IRJ, 30,4, 355.

Bercusson B.-Bruun N. (1999), *The agreement on fixed term work - First analysis*, in AA.VV., *Fixed-term Work in the EU*, Draft report, Salttsa Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

Brunhes B. (1999), *L'Europe de l'emploi: réflexions sur les cas de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas*, DS, 7/8, 655.

Biagi M. (1999), *Rapporto occupazione 1999: il giudizio sull'Italia*, in *Guida al lavoro*, 40, 10.

Biagi M. (1998), *L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?*, in *q. Rivista*, 4, 427.

Birnbaum N. (1999), *Dove va davvero la Terza via?*, in Il Mulino, 3, 434.

Blair T. (1998), *Tutta la polpa delle mie idee*, in *Reset*, 51, 29.

Blanpain R. (1998), *Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?*, in *q. Rivista*, n. 1, 11 ss.

Caruso B. (2000), *EC Regulation of fixed-term contracts: the « fallout » affecting Southern European National System*, Paper presented at the Conference on *The European social dialogue and the framework agreement on fixed-term work*, Arbetslivsinstitutet, Stockholm, 9 September 1999, consultabile in *DMLon-line*, n. 3, <http://www.lex.unict.it/dml-online/defaultok.htm>

Commissione Europea (1999a), *Relazione comune sull'occupazione 1999*, Com(99)442.

Commissione Europea (1999b), *Raccomandazione della Commissione per la presentazione di Raccomandazioni del Consiglio riguardante l'attuazione delle politiche in materia di occupazione degli Stati membri*, Com(99)445 e Raccomandazione del Consiglio riguardante l'attuazione delle politiche in materia di occupazione degli Stati membri, 2000/64/CE.

Commissione Europea (1999c), *Employment in Europe 1999*, Bruxelles.

Commissione Europea (1999d) « *Proposte di Orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri nel 2000* », Bruxelles.

Commissione Europea (1999e) *Proposta di « Decisione del Consiglio recante orientamenti per gli Stati membri in materia di occupazione per il 2000 »*, presentata dalla Commissione, COM (1999)712 def.

Commissione Europea (1997), *Green Paper « Partnership for a New Organisation of Work »*, COM(97)128.

Consiglio (1999), *Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea*, Bruxelles, 5-2-99, 5530/99.

Crouch C. (1999), *Ottimisti e pessimisti nel dibattito sul mercato del lavoro. Un commento*, in *SM*, 56, 243.

Emerson M. (1998), *Regulation or De-regulation of the Labour Market: Policy Regimes for the Recruitment and Dismissal of Employees in the Industrial Countries*, in *EER*, 32, 775.

Esping-Andersen G. (1999), *Serve la deregolamentazione del mercato del lavoro? Occupazione e disoccupazione in America e in Europa*, in *SM*, 56, 185.

Ewing K. (1999), *Freedom of Association and the Employment Relations Act 1999*, in *ILJ*, 28, 4, 283.

Friedman S. and Weller C. (1998), *One more time: Labor Market Flexibility, Aggregate Demand, and Comparative Employment Growth in the U.S. and Europe*, in *CLLPJ*, 19, 307.

Gahan P.G. (1998), *European Unemployment: the Role of Labor Market Regulation?*, in *CLLPJ*, 19, 455.

Giddens A. (1999), *La Terza via*, Il saggiatore, Milano.

Gill C., Gold M. and Cressey P. (1999), *Social Europe: national initiatives and responses*, in *IRJ*, 30, 4, 313.

Goetschy J. (1999), *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, in *EJIR* 5, 2, 117.

Herin J. (1998), *Comments on Alan B. Krueger and Jrn-Steffen Pischke: Observations and Conjectures on the U.S. Employment Miracle*, in *CLLPJ*, 19, 295-300.

Ichino P. (1996), *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano.

IRS employment review (1999), *Employment Relations Act 1999: the deluge begins*, 692, 2.

Katz H. C. (1998), *The Need for an Expanded Conception of Labor Market Flexibility, Comments on « Observations and Conjecture on the U.S. Employment Miracle » by Alan Krueger and J'6f6frn-Steffen Pischke*, in *CLLPJ*, 19, 301.

Kenner J. (1999), *The EC Employment Title and the « Third Way » : Making Soft Law Work?*, in *IJCLIR*, Spring, 33, ora pure in *q. Rivista*, 4, 415.

Larsson A. (2000), « *The European Employment Strategy: a new field for research* », European Society of the LSE, speech of 17th January, 2000.

Lindbeck A & Snower D.J. (1988), *The insider-outsider Theory of Employment and Unemployment*, 1988, The MIT PRESS, Cambridge, Massachusetts.

Lo Faro A. (1999), *Finzioni e funzione della contrattazione collettiva comunitaria*, Giuffrè, Milano.

Mercenaro P. (2000), *Una flessibilità per amica*, in *Reset*, 58, 43.

Montoya Melgar A. (1999), *Estabilidad en el empleo y nuevas propuestas de fomento del la contratación indefinita*, in *Documentation Laboral*, 58, 15.

Nickell S. (1997), *Unemployment and Labor Market Rigidities*, *JEP*, 11, 3, 55.

OECD (1999), *Economic Outlook*, No. 66, final Version, December.

Pochet P. (1999), *The new employment chapter of the Amsterdam Treaty*, in *JESP*, 9, 3, 271.

Regini, M. (1999), *L'Europa tra regolazione e patti sociali*, in *SM*, n. 55, 3.

Alla ricerca della « flessibilità mite »
Bruno Caruso

Bibliografia

**Alla ricerca della
«flessibilità mite»**
Bruno Caruso

Bibliografia

Salvati M. (1998), *Terza Via e lib-lab: tra vecchie parole e vere novità*, in *Reset*, 51, 23-28

Sapsford D., Bradley S., Elliot C. & Millington J. (1999), *The European economy: Labour market efficiency, privatisation and minimum wages*, in *IRS*, 30:4, 291.

Sciarra S. (1999), *Parole vecchie e nuove: diritto del lavoro e occupazione*, in *ADL*, 2, 369.

Snower D.J. and Guillermo de la Dehesa (ed.) (1997), *Unemployment Policy: Government Options for the*

Labour Market, Cambridge University Press, Cambridge.

Streeck W. (1995), *From Market to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy*, in S. Leibfried and P. Pierson (eds) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, 389, Brookings, New, York.

Tiraboschi M. (1999), *Alcune note critiche sull'accordo collettivo europeo in materia di lavoro a tempo determinato*, in *q. Rivista*, n. 4, 461.

Il terzo pilastro: l'adattabilità

Paolo Reboani

Sommario

1. Introduzione. **2.** Il III pilastro: contenuti ed evoluzione. **3.** Adattabilità: presupposti concettuali e quadro di riferimento. **4.** Politiche, pratiche ed istituti per la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro: alcune note comparate. **5.** Osservazioni conclusive.

1. Introduzione.

Con il Consiglio Europeo Straordinario di Lussemburgo (20-21 Novembre 1997) (1) l'Unione Europea ha deciso di avviare un progressivo coordinamento delle politiche del lavoro degli Stati membri mediante l'elaborazione di una cosiddetta Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), basata sull'adozione di Piani di Azione Nazionali per l'occupazione (NAPs) sottoposti ad un esercizio di sorveglianza multilaterale. Questi piani sono predisposti coerentemente con i cosiddetti orientamenti o pilastri (4) e linee guida (19); gli orientamenti sono strutturati su quattro dimensioni: a) il miglioramento dell'occupabilità; b) lo sviluppo dell'imprenditorialità; c) la promozione dell'adattabilità delle imprese e dei loro dipendenti; d) il rafforzamento delle politiche di pari opportunità fra uomini e donne. Inoltre, orientamenti e linee guida devono essere coerenti anche con le linee guida di politica economica, queste approvate dal Consiglio Ecofin, le quali stabiliscono gli obiettivi e le azioni della politica economica degli Stati membri.

Obiettivo di questo contributo è quello di esaminare brevemente il III pilastro, « *promozione dell'adattabilità delle imprese e dei loro dipendenti* », facendo cenno ai suoi presupposti concettuali, illustrandone i contenuti, valutando il ruolo assunto dai vari attori nonché osservando le politiche e/o le pratiche derivanti. Occorre peraltro ricordare che in questo pilastro il coinvolgimento delle parti sociali, che viene enunciato quale come metodo importante per la struttura dei NAPs, trova piena legittimazione, poiché in questo orientamento vengono ricondotti gli interventi che maggiormente dipendono dalla concertazione tra le parti, dal dialogo sociale e dalla contrattazione collettiva.

Una prima valutazione permette di affermare come questo pilastro appare trovare, sia nel Rapporto Congiunto della Commissione (2) sia nei singoli Piani d'Azione Nazionali, uno spazio ridotto se confrontato con lo spazio dedicato agli altri pilastri. Questa osservazione è certamente singolare poiché gli eventi economico-sociali sottesi a questo orientamento sono fenomeni di primaria importanza per l'effettivo dispiegarsi delle politiche del lavoro e potrebbe dimostrare che, mentre dal punto di vista teorico il concetto di adattabilità individua azioni ed interventi di importanza rilevante, dal punto di vista della pratiche e delle politiche esso risulta di più difficile identificazione, anche perché necessita della stretta collaborazione delle parti sociali, le quali non sempre sono state coinvolte in maniera adatta

note

(1) Cfr. Consiglio Europeo Straordinario di Lussemburgo, 1997.

(2) Cfr. Commissione Europea, 1999b.

nella preparazione dei NAPs ovvero hanno mostrato una scarsa sensibilità alle implicazioni derivanti dall'attuazione del processo di Lussemburgo.

2. Il III pilastro: contenuti ed evoluzione.

Il III orientamento o pilastro della SEO comprende le politiche del lavoro e le pratiche volte ad incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori, creando le condizioni per ottenere *skills* e competenze tali da metterli (entrambi) in grado di reagire ai rapidi cambiamenti economici senza che da questo derivino tensioni occupazionali o sociali. Il pilastro è articolato in tre linee-guida (*guidelines*): a) GL16-GL17: modernizzazione dell'organizzazione del lavoro; b) GL18: favorire l'adattabilità delle imprese.

La *guideline 16* invita le parti sociali a negoziare ai livelli tradizionali di ognuno dei sistemi di relazioni industriali dei Paesi membri, ma soprattutto ai livelli di settore e di impresa, accordi volti a modernizzare l'organizzazione del lavoro, al fine di rendere più produttive e competitive le imprese. Tali accordi possono avere l'obiettivo di introdurre formule flessibili di lavoro, possono vertere su aspetti specifici quali l'orario di lavoro, la formazione continua, le interruzioni di carriera ma, in ogni caso, devono contemperare la maggiore flessibilità con adeguati livelli di sicurezza dei lavoratori.

La *guideline 17* chiede agli Stati membri di valutare l'opportunità di introdurre nel proprio ordinamento legislativo tipologie contrattuali più flessibili e adattabili alle nuove forme di lavoro. Anche in questo caso si richiede un adeguato bilanciamento tra maggiore flessibilità e idonea protezione sociale, prevedendo in particolare, ove possibile, livelli adeguati di sicurezza ed un migliore inquadramento professionale.

La *guideline 18* è rivolta alla formazione in azienda e invita gli Stati membri ad esaminare gli ostacoli, soprattutto fiscali, che possono impedire l'investimento in capitale umano, rivedendo, se del caso, la normativa esistente per introdurre incentivi, fiscali o di altro tipo, atti a promuovere la formazione nell'impresa. La formazione dei lavoratori rappresenta, secondo la Commissione, uno strumento essenziale per la modernizzazione dell'organizzazione produttiva, poiché è principalmente attraverso la formazione del capitale umano che si può raggiungere l'obiettivo di adattare i lavoratori alle esigenze delle imprese, senza tuttavia che si sperimentino lunghi periodi di disoccupazione.

Inoltre, esso contiene indicazioni riguardo le cosiddette *good practices*, cioè quelle esperienze che, quando anche abbiano un carattere sperimentale ovvero coinvolgano un numero limitato di beneficiari, in virtù dei risultati conseguiti sono tuttavia « trasferibili » in un contesto più ampio e in un altro Stato membro. Queste esperienze devono essere coerenti con le indicazioni di *policy* derivanti dal processo di Lussemburgo, anche quando non ne rappresentano la semplice trasposizione. Si noti che la Commissione ha identificato quali *good practices* nel 1998 l'introduzione delle flessibilità nel mercato del lavoro in Spagna, attuata con il Patto Sociale, e nel 1999, nelle Asturie, la Fondazione per il miglioramento delle capacità dei lavoratori nel settore delle costruzioni. Nel primo caso, si tratta di un'azione di sistema ad ampio spettro che ha prodotto risultati visibili e ad efficacia immediata; nel secondo caso, si tratta di una tipica « azione di nicchia », di tipo formativo, che ha come *target* un particolare gruppo di lavoratori ma che può essere trasferita ad una platea di beneficiari più ampia.

Confrontando le linee guida del 1998 con quelle del 1999 si nota che esse sono rimaste sostanzialmente invariate ed è stato conservato l'approccio integrato e coordinato, basato su politiche macroeconomiche solide e riforme strutturali nei mercati del lavoro, dei prodotti, dei servizi e dei capitali. Tuttavia, le linee guida del 1999 sottolineano la necessità di sviluppare una forte *partnership* a tutti i livelli decisionali (europeo, nazionale, settoriale, locale, di impresa) per riformare l'organizzazione del lavoro. In particolare, il preambolo della risoluzione del Consiglio (3) rimarca la necessità di un maggior riconoscimento e sostegno al ruolo dei soggetti associati a livello territoriale per quanto riguarda la creazione di posti di lavoro e per garantire condizioni e strutture favorevoli alla crescita dell'occupazione. Inoltre, gli orientamenti per l'occupazione approvati per il 1999 pongono un particolare accento sulle nuove possibilità offerte dalla tecnologia dell'informazione e della comunicazione nel creare nuovi posti di lavoro e nuovi modelli di organizzazione del lavoro.

3. Adattabilità: presupposti concettuali e quadro di riferimento

Il concetto di adattabilità enunciato nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Lussemburgo rappresenta certamente un concetto innovativo poiché si indirizza in maniera esplicita non soltanto ai lavoratori ma anche alle imprese. Tuttavia, in virtù di tale grado di novità, esso appare anche di difficile definizione e, certamente, può essere ricondotto alla riflessione teorica sul concetto di flessibilità.

Non è questa né la sede né l'ambito per affrontare tutte le implicazioni che originano dal dibattito flessibilità-rigidità e, in soprattutto, sul legame esistente con le *performances* macroeconomiche, particolarmente per quel che attiene alla lotta contro la disoccupazione. Tuttavia, non si deve dimenticare che le evidenze empiriche mostrano che dove si sono maggiormente diffuse forme di lavoro flessibile, che incoraggiano rapporti di lavoro « *non-standard* » (quelli che in Italia vengono definiti lavori atipici), i tassi di occupazione sono risultati più elevati, a sottolineare che questi contratti, introducendo elementi di flessibilizzazione, adattabilità e fluidità, contribuiscono a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. E questi elementi certamente dovevano essere presenti ai *decision-makers* europei al momento dell'elaborazione della SEO. Ugualmente, erano a loro presenti i possibili malfunzionamenti che si potevano determinare, quali la perdita di capitale umano (per i singoli, per le aziende e per il sistema-Paese), la possibile emarginazione di quote della società costrette a lavori flessibili di bassa qualità, i probabili effetti negativi sulle variabili della competitività nonché una generale avversione verso il concetto stesso di flessibilità. Per questo motivo, l'Unione Europea ha tentato, proponendo il concetto di adattabilità, di introdurre un nuovo termine nel tradizionale dibattito flessibilità-rigidità, un concetto che tenga conto non soltanto dei risultati delle politiche micro e macroeconomiche ma anche degli assetti delle relazioni industriali. L'approccio assunto dalla Commissione nella fase di attuazione della SEU ha tentato di dare sostanza a questo concetto sottolineando l'importanza strategica delle politiche e delle pratiche che garantiscono una maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro ed inducendo gli Stati membri ad una maggiore de-standardizzazione dei rapporti di lavoro, nell'ambito di un rafforzamento delle reti di sicurezza. I primi risultati non appaiono soddisfacenti, e questo non tanto perché le azioni adottate siano poche o di scarso valore, quanto perché è finora mancato il mutamento culturale, il processo di apprendimento del valore diverso che deve assumere il concetto di adattabilità in rapporto a quello di flessibilità.

L'Unione Europea appare indirizzarsi, dunque, verso una flessibilità regolata (4): il concetto di adattabilità così come si è qui definito e la diffusione di tipologie contrattuali innovative e « *non-standard* » non significa che l'obiettivo del III pilastro sia quello di originare una sfrenata liberalizzazione del mercato oppure di limitare l'esercizio dell'azione sindacale. Piuttosto, l'adattabilità deve stimolare la costruzione di istituti normativi o contrattuali che consentano lo sviluppo dell'occupazione in una realtà economica e sociale in mutamento continuo e sottoposta ad una crescente accelerazione dei processi. È altrettanto importante sottolineare come una maggiore flessibilizzazione dei rapporti di lavoro sia necessaria per evitare fenomeni di concentrazione della disoccupazione su determinate fasce della popolazione e, di conseguenza, per ridurre la possibilità di conflitti generazionali (5). Infine, tipologie legislative o contrattuali di natura flessibile (p.e., tempo determinato, lavoro interinale, tempo parziale) possono rispondere in maniera più efficace alle preferenze di coloro che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro e che hanno la necessità di alternare esperienze di lavoro con esperienze di formazione.

Dal punto di vista delle relazioni industriali, punto caratterizzante tutti gli interventi di questo pilastro è quello di valorizzare le virtù della concertazione e del dialogo sociale, facendo in modo che vi sia un'ampia condivisione di obiettivi da parte di tutti i soggetti interessati ed un coinvolgimento a tutti i livelli e in tutte le fasi, per contribuire all'attuazione degli orientamenti ed alla promozione di un elevato livello di occupazione. Per questo motivo, la concertazione a livello macro deve anche prevedere un'adeguata mutazione dei rapporti tra parti sociali a livello micro, sottolineando in questo quadro le potenzialità di una « relazione di lavoro » che non sia conflittuale e basata soltanto su uno scambio lavoro/posto di lavoro-salario. Peraltro, il cambiamento dell'organizzazione produttiva, con il sempre più

note

(4) Cfr. Commissione Europea, 2000.

(5) Si fa qui riferimento alla diffusa letteratura sul fenomeno *insiders-outsiders*.

L'adattabilità
Paolo Reboani

frequente diffondersi di nuove forme di organizzazione del lavoro, ha determinato il manifestarsi di una diversa « relazione di lavoro », che, pur basandosi su contratti di lavoro a tempo indeterminato, riconosce ora, fatti salvi certi limiti, al datore di lavoro la possibilità di decidere l'assegnazione dei lavoratori dopo l'entrata nell'azienda (6). A fronte della crescita della disoccupazione e alla luce dei rapidi mutamenti tecnologici che richiedono una capacità immediata di adattamento degli *skills* dei lavoratori (ma anche dei processi produttivi delle imprese), è apparso necessario predisporre un quadro di riferimento che potesse garantire ai lavoratori la permanenza nel mercato del lavoro e all'azienda la possibilità di disporre dei lavoratori adatti in presenza di un mutamento o di improvviso aumento della domanda.

Peraltro, in termini di politiche adottate o proposte gli Stati membri e la stessa Commissione Europea riflettono quanto avvenuto a livello di struttura economica e sociale a seguito dei rapidi mutamenti di scenario di quest'ultimo decennio nonché delle azioni già sperimentate a livello di azienda o di settore. Infatti, le spinte economiche provenienti dai processi di globalizzazione così come quelle di carattere tecnologico hanno costretto le parti sociali ad intervenire in tempi rapidi sull'organizzazione dei processi produttivi affinché non vi fosse perdita di competitività (e quindi effetti occupazionali negativi). Le parti sociali hanno spesso agito in maniera più rapida di quanto permettesse lo stesso quadro normativo, a volte anche promuovendo innovazioni sostanziali nei luoghi di lavoro. Non sempre i risultati di queste iniziative sono stati positivi né sono state evitate forti tensioni sociali, anzi in molte situazioni si è solo reagito alle difficoltà derivanti dai cambiamenti esterni, difficoltà dovute anche alla lentezza con cui il quadro normativo si è adeguato all'evoluzione in corso e che hanno originato processi di disarticolazione del sistema sociale e produttivo. Tuttavia, laddove i processi sono stati governati, laddove ciclo economico, legislazione e pratiche contrattuali si sono accompagnati mutuamente, queste tensioni sono state contenute e, anzi, sono stati introdotti elementi di flessibilità e adattabilità.

4. Politiche, pratiche ed istituti per la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro: alcune note comparate.

Come detto in precedenza, il cosiddetto III pilastro richiede che le parti sociali e gli Stati membri si adoperino affinché venga promossa un'azione di modernizzazione dell'organizzazione produttiva, mantenendo però un adeguato bilanciamento tra flessibilità e sicurezza. L'esame delle politiche e delle pratiche riportate dai NAPs degli Stati dell'Unione Europea indica alcune di queste azioni, pure se le evidenze offerte soffrono di una certa frammentarietà. A titolo di esempio è sufficiente qui citare le politiche varate in Italia prima con il Pacchetto Treu e successivamente con il Patto sociale per l'occupazione e lo sviluppo, che proseguendo nella tradizione di concertazione sociale si sono proposte l'obiettivo di rendere più flessibile il mercato del lavoro (ed i primi dati mostrerebbero che più del 50% dei nuovi assunti nelle grandi imprese sono assunti a tempo determinato o *part-time*); oppure i risultati conseguiti in Spagna a seguito del Patto sociale, dove il trend di crescita della flessibilità ha evidenziato come più del 90% dei nuovi contratti sarebbero temporanei ed il tasso di *turnover* sarebbe particolarmente elevato. Peraltro, accanto a questi sviluppi in direzione di una maggiore flessibilità esistono anche esperienze di senso opposto come quelle che sta sperimentando il Regno Unito, dove si è cercato di migliorare la protezione dei lavoratori con l'introduzione di un salario minimo, cambiamenti nelle regole di licenziamento ingiustificato, attuazione della legislazione comunitaria (direttiva sull'orario di lavoro), accordi sul *part-time* e sui carichi di famiglia nonché estensione dei diritti dei lavoratori anche alle nuove figure di lavoratori.

Il confronto tra le politiche e le pratiche che sarebbero state adottate nei vari Paesi e le indicazioni provenienti dalla Commissione appaiono evidenziare, a nostro avviso, l'esistenza, sia pure implicita, di un'esperienza cosiddetta *benchmark*: i Paesi Bassi. Questa valutazione, che non è espressa dal Rapporto congiunto della Commissione, non deriva, peraltro, soltanto dal recente *Flexibility and Security Act*, che pure rappresenta un momento rilevante dell'esperienza di concertazione olandese, quanto da una tradizione, ormai lunga quasi un ventennio, di politiche (concertate) volte ad ottenere un appropriato bilanciamento tra sicurezza e flessibilità, con risultati assai significativi dal punto di vista delle variabili

(6) Marsden, 1999.

macroeconomiche. È in questo Paese che sono state tentate le esperienze più significative e, probabilmente, anche quella più avanzate, in materia di rapporti di lavoro; sono i Paesi Bassi la nazione che più ha sviluppato forme contrattuali atipiche e che più ha rafforzato il dialogo sociale, garantendo piena attuazione alle proposte concordate tra governo e parti sociali; è in questo Paese che la riforma del *welfare* è stata attuata senza tensioni economico-sociali di carattere traumatico.

La presenza di un'esperienza *benchmark*, tuttavia, non deve far dimenticare che le politiche di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro dipendono in larga parte dal sistema di relazioni industriali vigente e dal conseguente sistema di contrattazione collettiva. Differenti sono i livelli nei quali avviene l'intervento di *policy* (nazionale, settoriale, locale, di impresa), differenti sono le pratiche di dialogo sociale vigenti, diverse le materie che possono costituire oggetto della concertazione. Tradizionalmente politiche a livello di sistema (nazionale) sono attuate in Danimarca, Finlandia, Austria e Paesi Bassi; a livello di settore in Germania, Spagna ed Italia; a livello di impresa in Francia. Tuttavia, questi demarcazioni assumono un valore indicativo in un quadro di riferimento che sta rapidamente mutando e nel quale le azioni a livello locale o di distretto rivestono un'importanza crescente. Tra le esperienze segnalate, un doveroso accenno va fatto all'esperienza di due Paesi che hanno registrato successi invidiabili in tema di lotta alla disoccupazione: la Danimarca e l'Irlanda. Nella prima, allo scopo di promuovere la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro è stato varato, in un quadro nazionale di *partnership* sociale, il MOC (*Management Organisation and Competence*), che prevede un accesso facilitato ai servizi di supporto, ai programmi di formazione continua e all'interazione con le istituzioni più elevate di formazione. In Irlanda, parzialmente finanziato dal FSE e gestito a livello centrale, si è originato un progetto di *partnership* a livello di impresa. Ugualmente si deve citare l'esempio della Finlandia dove è stato adottato un programma nazionale di sviluppo dell'ambiente di lavoro (2000-2003), che riguarda attualmente 460 imprese, con l'obiettivo di promuovere il coordinamento tra le parti sociali nonché un sistema a rete di ricerca e sviluppo degli ambienti di lavoro.

Allo stesso tempo, accanto a politiche basate su accordi tripartiti tra governo e parti sociali, i NAPs presentano indicazioni di un certo interesse sull'evoluzione e le prospettive che possono avere determinati istituti contrattuali, quali l'orario di lavoro, il contratto a tempo parziale, il contratto interinale, quello a carattere temporaneo. Alcuni trend comuni che caratterizzano la riforma di questi istituti appaiono chiaramente configurarsi.

In tema di *orario di lavoro*, si riscontra una progressiva diffusione di politiche e pratiche per flessibilizzarne l'articolazione o per ridurne la durata, pur se questi obiettivi si accompagnano a differenti forme di implementazione. Vi sono Paesi che hanno promosso riduzioni di orario di lavoro mediante iniziative legislative, quali Francia, Belgio e Lussemburgo, con la Francia che rappresenta certamente il caso più conosciuto (riduzione dell'orario settimanale a 35 ore) e che riporta anche il conseguimento di risultati rilevanti, pur se occorre anche sottolineare che si è prodotto un grave *vulnus* al dialogo sociale. Paesi quali la Finlandia, l'Austria e, per certi versi, l'Italia, hanno definito un quadro di riferimento generale sull'orario di lavoro, all'interno del quale le parti sociali possono negoziare, a livello di settore o di impresa, specifiche misure di attuazione. In Svezia, invece, sono stati siglati accordi collettivi a livello settoriale (nell'industria) che prevedono uno scambio tra aumenti salariali e minori orari di lavoro.

In tema di *tempo parziale (part-time)* occorre riconoscere che tutta l'Europa ha registrato un significativo incremento di questi contratti, cresciuti del circa il 10% nel periodo 1994-1997, con andamenti simili sia per gli uomini che per le donne. La crescente importanza del lavoro a tempo parziale che ha accompagnato la ripresa economica a partire dal 1994 è divenuta, dunque, una caratteristica comune a tutti i Paesi Membri. I Paesi Bassi sono all'avanguardia di questo movimento con un contratto a tempo parziale ormai che è divenuto un importante strumento di politica del lavoro, laddove facilita l'inserimento dei giovani o garantisce alle donne una migliore articolazione della loro vita quotidiana consolidato (quasi il 40% dei contratti sono *part-time* mentre il 19% degli accordi conclusi prevede misure per favorire il tempo parziale e i cambiamenti dell'orario di lavoro). Ancora più straordinario è l'esperienza della Spagna dove, nel novembre 1998, è stato raggiunto un accordo tra il Governo e i principali sindacati -ma non sottoscritto dagli imprenditori- sulle modalità di regolazione di questo istituto, che prevede una sua copertura fino al 77% del normale orario di lavoro e consente di ricorrere anche ad un orario complementare. Inoltre, in materia pensionistica è stata prevista una riduzione dei contributi sociali a favore degli imprenditori. In Germania

L'adattabilità
Paolo Reboani

sono stati adottati provvedimenti che utilizzano il contratto *part-time* come strumento per incentivare l'uscita dal mercato del lavoro dei lavoratori più anziani, garantendo però forme di formazione alla manodopera che rimane; in Italia, sono stati previsti incentivi sotto forma di sgravi contributivi; infine, in Austria, Danimarca e Portogallo sono state annunciate azioni che potranno incentivare la diffusione di questa forma di lavoro.

In *materia di telelavoro*, istituto che ha conosciuto una sua diffusione nel corso di questi ultimissimi anni, si riscontra una tendenza comune ai differenti Paesi Membri per tentare di incentivarne l'utilizzo. In particolare, vi sono alcuni Paesi che hanno previsto interventi specifici a sostegno o a protezione dei lavoratori impegnati nel telelavoro, senza però che si siano conseguiti risultati soddisfacenti. In Svezia esiste un apposito « Comitato sul telelavoro » che nell'autunno 1998 ha sottoposto una relazione al Governo, identificando iniziative positive per il suo sviluppo, senza che si renda necessario modificare il quadro legislativo. In Italia è stata data piena applicazione ad un provvedimento di legge del 1998 che prevede la graduale introduzione del telelavoro nella Pubblica Amministrazione. In Danimarca sono stati firmati nuovi accordi collettivi sul telelavoro, che riguardano più di un milione di lavoratori.

Politiche dell'adattabilità sono anche le azioni per sostenere la *formazione* e, soprattutto, le imprese nella creazione di adeguate risorse umane. Il processo di Lussemburgo ha posto le azioni volte a qualificare il capitale umano e a rafforzare le competenze, e non solamente sotto questo pilastro (7), quali azioni strategiche per le azioni di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro. In questo quadro, la Commissione Europea sostiene il ruolo propulsivo che possono giocare gli incentivi fiscali, particolarmente quelli in favore della formazione in azienda. Pure in presenza di una generale « reticenza » in materia fiscale, le informazioni che ci vengono offerte dai Piani d'Azione Nazionali permettono di identificare una diffusa presenza di tali incentivi, pur con diversi livelli di deduzione fiscale. Germania e Regno Unito segnalano una completa deducibilità di tutti i costi della formazione sopportati dalle imprese mentre Austria, Paesi Bassi, Spagna e Portogallo hanno ancora un regime di deduzioni parziali, pur in previsione di un loro graduale innalzamento ed ampliamento. Tuttavia, non soltanto siamo in presenza di soglie differenti ma anche diversi sono i meccanismi di deducibilità, meccanismi che dipendono dagli obiettivi a cui vengono associati (p.e., diffusione dell'apprendistato, accesso ai livelli superiori di formazione professionale, formazione per i lavoratori più anziani, formazione nel settore del *no-profit*, ecc.). In questo quadro vorremmo qui segnalare gli incentivi finanziari introdotti nel Regno Unito — possibilità di accesso delle imprese ad un apposito fondo di indebitamento (attraverso mutui) per la formazione professionale e i relativi servizi di consulenza — ed il Belgio — introduzione del credito di imposta e dei *vouchers* per la formazione —, quali esempi di politiche coerenti con le indicazioni della Commissione Europea in questa materia.

A questo fine, rilevanza non secondaria deve essere attribuita ai cosiddetti incentivi non fiscali e, in particolare, alle azioni sulle cosiddette « infrastrutture della formazione ». La mancanza di adeguate risorse finanziarie rappresenta certamente un ostacolo affinché la maggior parte degli Stati membri (tra cui Spagna, Finlandia, Irlanda, Italia e Svezia) possano attuare azioni di sistema per la formazione in azienda; di conseguenza, gli incentivi promossi appaiono orientati verso azioni di addestramento e/o formazione a carattere pubblico oppure verso le più tradizionali azioni di orientamento. In questa situazione numerosi Paesi hanno indirizzato le risorse finanziarie disponibili sulla ristrutturazione ed il riorientamento delle infrastrutture pubbliche già esistenti. Altri Stati, invece, hanno deciso di rafforzare le azioni di orientamento alle imprese, al fine di assicurare loro un'adeguata informazione ed assistenza nonché la possibilità di scambiare esperienze valutabili. Tra questi appare importante citare l'Irlanda, che ha creato un programma di formazione in rete per aiutare le imprese a identificare e soddisfare le esigenze di risorse umane attraverso lo scambio di esperienze e di *best practices*, anche stabilendo uno *standard* di qualità per le imprese ad alta performance formativa (*Excellence Through People*), come pure la Finlandia dove il Ministero dell'Industria ha sviluppato modelli per pianificare la formazione individuale necessaria per far parte dello SME.

Le osservazioni qui condotte mostrano come il progressivo coordinamento delle politiche

note

158

(7) Si vedano a questo proposito le linee guida contenute nel pilastro I « migliorare l'occupabilità » (Consiglio Europeo, 1999).

del lavoro che dovrebbe originare dal processo di Lussemburgo si sia innestato su un *trend* già esistente di convergenza delle pratiche di relazioni industriali a livello di impresa. Peraltro, considerate le previste e possibili conseguenze della globalizzazione, della competizione internazionale, dei processi di delocalizzazione, dei progressi della tecnologia, non poteva non essere prevedibile che su queste materie si fossero raggiunte pratiche comuni. Tuttavia, il valore aggiunto rappresentato dal processo di Lussemburgo è, forse, quello di ricondurre tali pratiche, a volte disomogenee, sotto un minimo comune denominatore o, comunque, coerenti con un orientamento di *policies* che ha l'obiettivo di elevare il grado di flessibilità dell'Europa pur mantenendo un adeguato livello di sicurezza sociale.

5. Osservazioni conclusive.

Le politiche intraprese per la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, la promozione di adattabilità, l'incentivazione della formazione in azienda, si sono sviluppate indipendentemente dall'avvio del processo di Lussemburgo (8), ma come effetto dei processi di globalizzazione e di competizione internazionale. Nonostante questo, i Piani d'Azione Nazionali sono risultati abbastanza deficitari e, a tratti, anche deludenti.

Come affermato dalla Commissione, il giudizio riguardante il III pilastro è un giudizio di insufficienza, anche se certamente appare importante sottolineare che alcune delle caratteristiche delle politiche e delle pratiche presupposte dal concetto di adattabilità (rilevanza a livello di impresa di questi accordi, processo *in itinere* difficile da quantificare) impongono di sospendere il giudizio finale. Ugualmente, sorprende che vi sia, o appare esservi, una difficoltà ad assumere una strategia complessiva di intervento, in grado di coinvolgere non soltanto le amministrazioni nazionali ma anche le parti sociali, testimoniata dalla frammentarietà delle azioni riportate, dalla mancanza di informazioni precise e dal carattere temporaneo occasionale che a volte distingue le modalità di attuazione.

Il carattere sperimentale dell'esercizio derivante dal processo di Lussemburgo e l'innovazione connessa alla stessa definizione del concetto di adattabilità non devono impedire di esprimere una certa insoddisfazione sullo stato di attuazione delle strategie previste dagli Stati membri né di formulare una certa preoccupazione relativamente al futuro di questo pilastro. Tale preoccupazione è fondata essenzialmente su due elementi: il ruolo delle parti sociali e il contenuto delle azioni di adattabilità.

Riguardo al primo elemento suscita certamente interrogativi il fatto che le parti sociali non siano state partecipi, o non abbiano voluto esserlo, del processo di concertazione alla base dei NAPs, e che non abbiano adottato comportamenti coerenti (anche a livello di impresa) con le indicazioni che ne derivano. Il basso profilo assunto rivela una scarsa capacità degli attori sociali a mobilitarsi per obiettivi che non incidono sulle immediate convenienze dei lavoratori e che si traggono su obiettivi di carattere generale e di dimensione sovranazionale. Peraltro, la modernizzazione dell'organizzazione produttiva rimane una materia della negoziazione tra le parti, quasi delimitasse una riserva cui le parti sociali non rinunciare. Né serve a spiegare questa difficoltà di coinvolgimento il fatto che siamo in presenza di Paesi differenti, con una diversa struttura di relazioni industriali, poiché ciò che viene richiesto è un approccio di sistema ai problemi del mercato del lavoro, una strategia complessiva che sia in grado di assicurare coerenza tra le politiche e le pratiche, anche quelle a livello micro, e le indicazioni che provengono dall'Europa. Occorre sottolineare che laddove è stata adottata una strategia omogenea, pur con strutture di relazioni industriali differenti, gli interventi sono stati più evidenti ed i risultati più riconoscibili; nei Paesi in cui, invece, tale approccio è mancato, non è chiaro se siano stati raggiunti questi obiettivi.

Per quanto attiene ai contenuti delle azioni che si riconducono al concetto di adattabilità, un punto di debolezza evidenziato dal Rapporto Congiunto della Commissione è la mancanza di una strategia complessiva per modernizzare la cornice di regolazione (legislativa e non) del mercato del lavoro. Limitati sono i progressi normativi che appaiono emergere dai NAPs, se non negli aspetti relativi all'introduzione di forme più adattabili di contratti. La

note

(8) L'importanza delle norme e dei contratti spiega perché questo orientamento non contenga esplicite indicazioni di obiettivi quantitativi, la cui determinazione appare difficile. D'altra parte, non deve essere giustificata l'assenza di informazioni riguardo alla diffusione di istituti legislativi o contrattuali, che, invece, dovrebbero essere presentate in maniera diffusa. Su questo la Commissione Europea si è espressa in maniera molto chiara, cfr. Commissione Europea, 1999a.

L'adattabilità
Paolo Reboani

modificazione, auspicata dall'Unione Europea, dell'attuale bilanciamento tra adattabilità e sicurezza, introducendo elementi di flessibilità nelle realtà caratterizzate da forte regolazione e, viceversa, rafforzando le tutele laddove la flessibilità determina fenomeni perversi, appare scarsamente conseguita, in virtù di una forte resistenza degli attori, in particolare di quelli sociali. L'assenza di nuove forme contrattuali che possano garantire questa nuovo punto di equilibrio è senza dubbio uno dei punti più fragili della costruzione basata sull'adattabilità e rischia di compromettere tutta la strategia della SEU se non verranno individuate apposite azioni correttive.

Bibliografia

-
- Commissione Europea (1999a), Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999. Le Linee Guida 1999, Bruxelles.
- Commissione Europea (1999b), Rapporto congiunto sull'Occupazione, Bruxelles
- Commissione Europea (2000), Italy's Slow Growth in the 1990s. Facts, explanations and prospects, mimeo, Bruxelles.
- Consiglio Europeo Straordinario sull'occupazione (1997), Conclusioni della Presidenza.
- Marsden D.** (1999), A Theory of Employment Systems, Oxford University Press, Oxford.

A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea?

Marzia Barbera

Sommario

1. Il processo di Lussemburgo: un lungo prologo e il primo atto 2. « *Policy transfer* » e « *soft law* »: di che metodo di integrazione si tratta? 3. Qualche riflessione sul merito delle politiche comunitarie: le implicazioni del pilastro sull'occupabilità.

1. Il processo di Lussemburgo: un lungo prologo e il primo atto.

Con l'approvazione da parte del Consiglio delle prime raccomandazioni dirette ai governi nazionali, la fase sperimentale del processo di integrazione delle politiche sull'occupazione dei paesi membri dell'Unione Europea avviato dal trattato di Amsterdam può dirsi ormai conclusa, e sono già evidenti alcuni effetti positivi: anzitutto, quello che viene definito come il « processo di Lussemburgo » (1) ha mantenuto viva l'attenzione al problema dell'occupazione nel dibattito pubblico europeo, monopolizzato troppo a lungo dalle questioni legate all'introduzione della moneta unica e, così facendo, ha contribuito a contrastare quella interpretazione liberista dell'integrazione europea che ha fatto della creazione del mercato unico l'alfa e l'omega delle scelte politiche riguardanti la comunità.

Il fatto, poi, che tutti i paesi si siano impegnati ad esporre annualmente in un piano le proprie politiche occupazionali e a indicare con quali tempi e risorse intendono realizzarli, a individuare le proprie esperienze migliori e a confrontarle con quelle degli altri paesi, aumenta il grado di trasparenza di questo dibattito, e mette alla prova in modo diretto l'*accountability* dei diversi governi nazionali.

Infine, per quel che riguarda un tema poco presente in alcuni ambiti nazionali (ivi compreso il nostro), nonostante rivesta un ruolo cruciale nella costruzione di un modello sociale europeo, vale a dire il tema delle politiche di pari opportunità, la circostanza che esso continui a figurare fra gli obiettivi principali dell'azione comunitaria fa sì che venga incluso (sia pure, in molti casi, a mezzo di mere « clausole di stile ») nell'agenda politica nazionale di tutti i paesi dell'Unione.

Che tutto ciò si svolga all'ombra di una serie di disposizioni del Trattato ce che hanno costituzionalizzato l'esistenza di una politica comunitaria in materia di occupazione, nella cornice di *guidelines* concordate all'interno del consiglio e sotto la spinta dell'azione della commissione, implica, tuttavia, qualcosa di più del tentativo di scambiarsi le « migliori ricette » per battere la disoccupazione. Alle spalle del primo atto del processo di Lussemburgo c'è già un prologo piuttosto lungo, un percorso che mostra lo sforzo compiuto in questi anni dalle istituzioni europee di provare a comprendere le cause del divario occupazionale che separa l'Europa dagli Stati Uniti e dal Giappone e di individuare politiche

note

(1) Dal luogo in cui si è svolto, il 20-21 novembre del 1997, il Consiglio europeo straordinario sull'occupazione che ha dato il via all'applicazione anticipata delle disposizioni del nuovo Capitolo sull'occupazione del Trattato CE, decisa dal Consiglio europeo di Amsterdam del 16 giugno 1997.

**A che punto è
l'integrazione delle
politiche
dell'occupazione**
Marzia Barbera

efficaci e innovative per superarle. Alle spalle di Amsterdam e di Lussemburgo c'è Essen, un altro esempio di « metonimia comunitaria » (Sciarra 1999a), ovvero il luogo in cui nel 1994 si svolse il Consiglio europeo che delineò per la prima volta una strategia comune in tema di occupazione, e che da quel momento ha finito per esemplificare quel che la Comunità ha da dire su un tema che preoccupa profondamente l'opinione pubblica di tutti i paesi dell'Unione. E alle spalle di Essen c'è il *Libro bianco* su *Crescita, sviluppo e occupazione*, pubblicato dalla Commissione nel 1993, in cui l'allora presidente Delors delineò una politica che legava interventi sul lato della domanda di stampo keynesiano (investimenti in grandi infrastrutture e in nuovi settori tecnologicamente avanzati), a interventi sul lato dell'offerta di stampo neo-liberale (riduzione dei costi salariali, flessibilità, deregolazione) o di stampo neo-interventista (politiche attive del lavoro), in un arduo tentativo di coniugare due versanti di azione e due ispirazioni non facilmente conciliabili fra loro.

Com'è noto, inizialmente, il *Libro bianco* non ebbe seguito: i ministri delle finanze dei governi nazionali rifiutarono di destinare risorse comunitarie al finanziamento degli investimenti e il consiglio ne accettò formalmente la filosofia, ma in concreto non lanciò alcuna iniziativa. Quello che ebbe inizio fu, però, un « processo iterativo » di iniziativa della commissione e dei suoi tradizionali alleati: Parlamento Europeo, Comitato Economico, sociale, Comitato sull'occupazione, Comitato delle regioni, Etuc, cui diede man forte l'arrivo di paesi con forti tradizioni di *welfare* (Svezia, Austria e Finlandia). Un processo che traeva la sua forza dal fatto di non richiedere di essere attivato volta per volta sulla base di singoli negoziati, e che situava il problema dell'occupazione in una prospettiva di lungo periodo (Goetschy 1999).

Il Consiglio di Essen del 1994 segna la prima significativa tappa di questo processo: per la prima volta vengono definite, a livello europeo, linee di azione comuni a breve e a medio termine in materia di occupazione, secondo cinque assi prioritari di intervento, che anticipano molte delle attuali *guidelines* (2), e viene concordata una procedura di sorveglianza multilaterale

Gli effetti del « metodo » di Essen non sono immediatamente percepibili in termini di coordinamento e tanto meno di convergenza verso una politica comune: i primi Piani pluriennali per l'Occupazione non sono altro che l'esposizione di quello che i governi stanno già facendo. Tuttavia, al di là dei suoi risultati concreti, l'intero processo riveste una notevole importanza perché ha pre-costituito le condizioni delle successive tappe delle politiche comunitarie

Era in qualche misura inevitabile che, quando con l'aggiunta del Titolo VIII al Trattato CE l'occupazione è diventata una « questione di interesse comune » degli Stati membri, da governare attraverso un doppio percorso di cooperazione e coordinamento, il metodo scelto per dare attuazione a questo doppio percorso fosse quello fino ad allora sperimentato. Ma sarebbe un banale errore di valutazione ritenere il metodo di Essen solo una procedura di monitoraggio: esso è anche un tentativo di diagnosi e di cura dei mali che affliggono i mercati del lavoro dell'Unione europea: è, cioè, anche l'abbozzo di una strategia comune sul problema dell'occupazione. Se la Commissione non è stata colta impreparata dall'improvvisa accelerazione impressa all'iniziativa comunitaria dal Consiglio europeo di Amsterdam e dal Summit di Lussemburgo, è perché, in realtà, una strategia esisteva già (Sciarra 1999b). È probabilmente per questa ragione, perché disponeva già di una procedura e di una strategia, che la Commissione, come si vedrà, è stata in grado di mettere in moto una tendenza alla convergenza più accentuata di quanto molti non avessero inizialmente previsto (fra questi, Blainpain 1998). Ed è perché su questa procedura e su questa strategia si era già prodotto il consenso politico degli Stati membri che, in tutta la prima fase, l'intervento della Comunità in ambiti tradizionalmente di competenza nazionale non è stata

note

(2) E cioè: la promozione degli investimenti nella formazione professionale, affinché i lavoratori possano adattarsi all'evoluzione della tecnologia in tutto l'arco della loro vita; l'aumento dell'intensità dell'occupazione nei periodi di crescita (in particolare attraverso un'organizzazione più flessibile del lavoro, una politica salariale che favorisca gli investimenti che creano di posto di lavoro e l'incoraggiamento di iniziative a livello regionale e locale); l'abbassamento dei costi salariali indiretti per favorire le assunzioni, in particolare dei lavoratori meno qualificati; una maggiore efficacia della politica del mercato del lavoro, con una definizione migliore delle misure di integrazione del reddito e una regolare valutazione dell'efficacia degli strumenti di politica attiva del lavoro; il rafforzamento delle misure a favore dei gruppi particolarmente colpiti dalla disoccupazione, segnatamente da quella di lunga durata (i giovani che abbandonano il sistema educativo senza un diploma, i lavoratori anziani e le donne).

percepita come una violazione del principio di sussidiarietà (che il nuovo Titolo ha ribadito ancora una volta agli articoli 127 e 129) (Cafaro 1998, p. 559).

Vale la pena soffermarsi brevemente sulle diverse fasi del processo di Lussemburgo per dare l'idea di come interagiscono fra di loro i diversi attori nazionali e comunitari. Secondo quanto previsto dall'art. 128, basandosi sulla relazione annuale elaborata congiuntamente dal Consiglio e dalla Commissione, il Consiglio europeo esprime le sue conclusioni sulla situazione dell'occupazione nella Comunità. Si tratta di un atto di indirizzo, sulla base del quale la Commissione elabora ogni anno gli orientamenti comunitari in materia di politica dell'occupazione, che devono risultare compatibili con gli indirizzi economici di massima decisi nel quadro dell'Unione monetaria (art. 99). Previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del Comitato per l'occupazione, il Consiglio adotta tali orientamenti a maggioranza qualificata. Questo è l'unico momento in cui il Parlamento può fare udire la sua voce; per il resto, esso è completamente tagliato fuori dal processo decisionale (3). A Lussemburgo è stato stabilito che gli orientamenti comuni devono essere recepiti in piani d'azione nazionale (PAN) elaborati dagli Stati membri in una prospettiva pluriennale, concretizzati in obiettivi nazionali ove possibile quantificati e, infine, tradotti in misure di carattere legale, regolamentare, amministrativo o altro (conclusioni della presidenza del Summit 20-21 novembre 1997). Il Consiglio prende poi in esame i piani annuali forniti dagli Stati membri in questo settore e i pareri del nuovo Comitato per l'occupazione e, deliberando a maggioranza qualificata, può, se lo ritiene opportuno e su raccomandazione della Commissione, indirizzare raccomandazioni agli Stati membri.

L'iter ricalca quello applicato nel processo di convergenza delle politiche economiche nazionali, attraverso la formulazione di indirizzi di massima e la sorveglianza multilaterale (art. 99), ma con alcune significative differenze, che riguardano il bilanciamento di poteri fra Commissione e Consiglio (Cafaro 1998, p. 556) ed il fatto che, in materia di occupazione, il Trattato non prevede che le raccomandazioni possano essere rese pubbliche, il che ne indebolisce la forza dissuasiva. La differenza fondamentale, tuttavia, risiede nel fatto che, mentre nel primo caso le linee guida per i Governi, pur non essendo vincolanti, sono state da subito strettamente collegate a quegli stessi criteri di convergenza economica e monetaria il cui rispetto avrebbe consentito l'ingresso nel sistema della moneta unica ed evitato le sanzioni previste dall'art. 104 (e lo stessa sorveglianza multilaterale si è esercitata sullo stesso ambito), in materia di occupazione il nuovo Titolo VIII non fissa obiettivi macroeconomici da raggiungere.

È vero che nella sua comunicazione contenente la proposta di orientamenti per il 1998 (4) la Commissione ha indicato quali obiettivi a medio termine dell'Unione Europea l'incremento del tasso di occupazione da 60,4% al 65% in cinque anni e una diminuzione del tasso di disoccupazione al 7%, con la creazione di 12 milioni di posti di lavoro, ma è fin troppo ovvio che non si tratta di obiettivi vincolanti. Né avrebbero potuto esserlo, sia perché il farli diventare tali avrebbe comportato quanto meno una discussione preventiva su quanto la variabile occupazione sia controllabile da parte dei Governi alla stessa stregua di quanto lo siano il tasso d'inflazione o il deficit pubblico, sia perché obiettivi simili implicano scelte di politica economica, come l'aumento della spesa pubblica in investimenti, che ad Amsterdam sono state, almeno per il momento, accantonate (Treu 1997, p. 11). Quanto detto finora, tuttavia, non toglie che, come si vedrà più avanti, il metodo dell'integrazione economico-monetaria abbia significativamente influenzato le successive iniziative comunitarie in materia di politiche per l'occupazione.

2. « Policy transfer » e « soft law ». Di che metodo di integrazione si tratta?

Il processo di Lussemburgo sembra convogliare gli aspetti più nuovi delle tecniche di regolazione comunitarie: impiego della *soft law*; ricorso a un metodo di integrazione che non punta all'armonizzazione, definito dalla letteratura politologica in termini di « *policy transfer* », basato sullo scambio di informazioni, politiche e prassi, sulla sorveglianza multilate-

(3) Il Parlamento interviene invece nella processo decisionale che riguarda l'adozione delle misure d'incentivazione di cui all'art. 109 (v. nt. 5), che è un processo di codecisione.

(4) COM (97) 497 def., 1 ottobre 1997.

**A che punto è
l'integrazione delle
politiche
dell'occupazione**
Marzia Barbera

rale e su sanzioni di tipo « morale; libertà di scelta fra mezzi alternativi di attuazione delle politiche concordate; preferenza per il criterio della sussidiarietà.

L'impressione che ne hanno tratto i primi commentatori è che la priorità fosse ancora data alle politiche nazionali, le quali avrebbero potuto gradualmente riavvicinarsi grazie all'azione di coordinamento della Comunità e ad eventuali misure di incentivazione (5). Il contesto di regole nazionali, si è sostenuto, non sarebbe stato influenzato direttamente dalle linee guida e dalle misure adottate dalla Comunità, mentre non poteva essere esclusa una pressione indiretta dell'azione comunitaria, dovuta all'insorgere di una sorta di onere di giustificazione a carico degli Stati membri nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti con il Piano nazionale (Dehousse 1997, Weiss 1998).

Viceversa, facendo il bilancio del primo anno di applicazione delle disposizioni del Titolo VIII, un attento osservatore delle vicende del processo di Lussemburgo vi ha visto in azione una logica di convergenza che va oltre il percorso di coordinamento delineato dal Trattato di Amsterdam (Biagi 1998).

Bisogna naturalmente intendersi sui caratteri reali di questa convergenza: il fatto che, in occasione della stesura sia del primo che del secondo piano annuale, i diversi piani nazionali si siano risolti prevalentemente nell'esercizio di adattare (in modo più o meno abile e più o meno consapevole dei criteri impliciti di conformità a quella che potremmo definire l'ortodossia comunitaria) alla griglia predisposta dalla Commissione e dal Consiglio, misure già adottate o in via di adozione prima della definizione delle *guidelines*, nonché il fatto che ci siano notevoli sfasature fra il momento della preparazione del piano e il momento dell'allocazione delle risorse nazionali e comunitarie, farebbero pensare ad una convergenza artificiosa.

In realtà l'attenzione va rivolta soprattutto alle tendenze di fondo che il processo in atto esprime, alle dinamiche istituzionali e intergovernative che si sono messe in moto, al formarsi di una prassi in grado di condizionare anche in futuro l'applicazione delle nuove disposizioni del Trattato.

A questo riguardo è indubbio che la Commissione ha assunto, fin dalle prime mosse, un ruolo trainante nell'indirizzare l'attività di coordinamento delle politiche nazionali verso la ricerca di una convergenza fra gli Stati membri, mimando, per così dire, il metodo impiegato nel processo di convergenza delle politiche economico-monetarie post-Maastricht. Già in occasione del Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo del novembre del 1997 e del successivo Consiglio degli affari Sociali la Commissione riesce ad ottenere il consenso degli Stati membri sulla sua proposta di corredare di criteri di convergenza uno dei quattro pilastri nei quali si articolano le linee guida della strategia comunitaria (accrescere l'occupabilità; sviluppare l'imprenditorialità; incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori; rafforzare le politiche di pari opportunità per uomini e donne). Detti criteri si riferiscono al primo dei pilastri ora indicati e impegnano gli stati a raggiungere obiettivi quantitativamente individuati, attraverso misure di politica attiva dirette a *targets* precisi (6). I passi successivi sono stati quelli di condurre l'esercizio di monitoraggio dei piani valutando la conformità delle misure nazionali agli orientamenti comunitari sulla base della capacità dimostrata da ciascun stato di raggiungere gli obiettivi numerici indicati nel piano nazionale, di stilare una sorta di graduatoria implicita degli Stati adempienti e inadempienti, e di suggerire al

note

(5) Il Consiglio, a maggioranza qualificata e conformemente alla procedura di codecisione con il Parlamento europeo, può decidere misure di incentivazione. Esse sono destinate « 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, a fornire analisi comparative e indicazioni, nonché a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze realizzate, in particolare mediante il ricorso a progetti pilota » e « non comportano l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri ». Due dichiarazioni precisano le modalità di dette misure: la necessità di indicare le ragioni della loro adozione; la durata (cinque anni al massimo) e l'importo massimo del finanziamento. Il loro finanziamento è limitato, giacché si basa sulla rubrica 3 delle prospettive finanziarie, la quale rappresenta circa il 6% del bilancio comunitario ed è fuori dai Fondi Strutturali.

(6) Gli obiettivi sono: offrire a ciascun giovane, prima che siano trascorsi sei mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con un'attività di formazione o riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un altro lavoro o altra misura che ne favorisca l'inserimento professionale (*guideline* I.1); offrire anche ai disoccupati adulti, prima che siano trascorsi dodici mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con uno dei mezzi su citati o, in generale, con un orientamento professionale individualizzato (*guideline* I.2); adoperarsi per aumentare sensibilmente il numero delle persone che beneficiano di misure attive atte a facilitare l'inserimento professionale, in modo da riavvicinarsi progressivamente alla media dei tre Stati membri che hanno raggiunto il miglior risultato in materia, pari almeno al 20% (*guideline* I.4).

Consiglio una serie di raccomandazioni che sanzionano le inadempienze e invitano gli Stati a farvi fronte. L'effetto sanzionatorio è in qualche modo attutito dal fatto che le raccomandazioni sono rivolte a tutti gli Stati membri, ma risulta sufficientemente chiaro dalla proposta di raccomandazione della Commissione quali di essi sono in cima e quali in fondo alla graduatoria.

Secondo l'opinione prima ricordata, mentre la ricerca da parte della Commissione di una convergenza che vada oltre il coordinamento sarebbe stata legittimata dal consenso del Consiglio e fino al punto in cui si è tradotta in un esercizio di « sorveglianza multilaterale fra pari », a loro volta « legittimati a monitorare le politiche occupazionali degli Stati membri nella loro aderenza a principi precedentemente concordati », va sicuramente oltre quanto previsto dal Trattato la tendenza della Commissione ad assumere un atteggiamento censorio verso questo o quel governo nazionale e a determinare una graduatoria nella valutazione della capacità dei diversi stati di dare applicazione agli orientamenti concordati (Biagi 1998, p. 438).

Si assiste così alla riproposizione di un problema di cui si discute in ambito comunitario con un interesse proporzionale alla diffusione di questo mezzo di regolazione, vale il significato della *soft law* e il fondamento della sua legittimità, problema reso particolarmente arduo dal fatto che il concetto stesso di *soft law*, che ha origine nel diritto internazionale, non aiuta né ad operare una distinzione netta fra atti politici e atti giuridici, né a superare la distinzione medesima (Wellens, Borchardt 1989, p. 270). All'interno dell'ordinamento comunitario, il fatto che strumenti come le linee guida non abbiano carattere vincolante non significa che esse non diano origine ad effetti in grado di condizionare la condotta degli Stati membri (o, a seconda dei casi, anche la condotta delle istituzioni o degli individui), sia pure più attenuati di quelli abitualmente connessi alle norme giuridiche di carattere cogente. Con il tempo, anzi, la *soft law* tende a trasformarsi in *hard law* (Snyder 1993a). D'altra parte, secondo quanto ha affermato la Corte di Giustizia, una delle condizioni di effettività della *soft law* è il consenso degli Stati membri (*causa C-366/88, Repubblica Francese c. Commissione*, in *Racc.* 1992).

Nel processo di Lussemburgo, il consenso degli Stati si è espresso prima che la stessa *soft law* fosse promulgata, e questa è una modalità che la procedura del Titolo VIII stabilisce in relazione a ciascuno degli atti di *soft law* ivi previsti (linee guida e raccomandazioni). Se guardiamo alla questione dal punto di vista della divisione e del bilanciamento dei poteri fra Commissione e Consiglio, la Commissione, in questo caso, non gode del vantaggio di cui beneficia nei casi in cui è essa stessa a promulgare una *soft law* (ad esempio un codice di condotta), allorché il dissenso degli Stati membri può manifestarsi solo quando uno di essi contesta innanzi alla Corte di Giustizia una misura già adottata (Snyder 1993b, p. 35).

Tuttavia, non bisogna sottostimare la capacità della Commissione di plasmare l'intero processo grazie alla possibilità di definire l'agenda, alla conoscenza profonda degli aspetti istituzionali e procedurali, al controllo dei dati e delle informazioni, alla progettualità sviluppata fin dalle prime fasi della costruzione dell'attuale strategia europea sull'occupazione. Né bisogna sottovalutare la capacità di pressione diretta e indiretta che la Commissione è in grado di esercitare sugli Stati membri: si pensi alla fine ormai prossima dei contratti di formazione lavoro così come li abbiamo conosciuti, decretata dalla Commissione nell'esercizio dei suoi poteri di sorveglianza sul rispetto della disciplina comunitaria sugli aiuti di stato, ma preannunciata già nei rilievi critici mossi al primo piano nazionale italiano rispetto all'adeguatezza di questo particolare strumento come mezzo di lotta alla disoccupazione. Bisognerà dunque attrezzarsi a ricostruire la politica per l'occupazione europea e le dinamiche istituzionali che la governano guardando oltre i confini del Titolo VIII.

Ma per restare ancora dentro l'analisi di questa prima fase del processo di Lussemburgo, occorre spendere qualche parola anche sulla questione della legittimazione politica che deriverebbe alla logica della convergenza dal consenso espresso dagli Stati membri all'iniziativa della Commissione.

Senza potere entrare in questa sede nel merito dei non risolti problemi di legittimazione dei processi decisionali comunitari (evidenziati peraltro, nel caso del Titolo VIII, anche dal ruolo residuale assegnato al Parlamento Europeo), mi limiterò ad osservare che sarebbe interessante analizzare il processo di Lussemburgo anche alla luce delle teorie sviluppate dagli studiosi delle politiche pubbliche europee a proposito dei fattori che favoriscono o riducono le capacità regolative a livello nazionale o europeo. In particolare, nell'approccio proposto di recente da Scharpf (Scharpf 1999) si distingue nettamente fra le situazioni in cui prevalgono gli uni o gli altri fattori (pro regolazione nazionale o pro regolazione comuni-

**A che punto è
l'integrazione delle
politiche
dell'occupazione**
Marzia Barbera

**A che punto è
l'integrazione delle
politiche
dell'occupazione**
Marzia Barbera

taria) a seconda della presenza o meno di asimmetrie nella costellazione di interessi coinvolti. Nel campo della regolazione sociale, tali asimmetrie sono particolarmente importanti e riguardano non solo le differenze ideologiche fra i vari governi, ma anche le differenze nei livelli di sviluppo economico, le differenze nei livelli di spesa sociale, le differenti combinazioni di trasferimenti, servizi sociali, servizi pubblici e così via.

Sarebbe importante, alla luce di tali asimmetrie, definire il tipo di consenso espresso finora dai governi nazionali, attraverso il Consiglio, alla prassi seguita dalla Commissione. A fronte di un accentuarsi dei caratteri dirigistico-sanzionatori di questa prassi, sarà probabilmente possibile ricavare qualche importante elemento di giudizio circa l'estensione e la natura del consenso degli Stati nazionali all'operato delle autorità comunitarie dalla risposta fornita dai governi alle prime raccomandazioni proposte dalla Commissione.

In conclusione, sullo sfondo di quello che all'inizio di questo paragrafo veniva indicato come un esempio di un nuovo metodo e di una nuova interpretazione dell'integrazione, vediamo delinearsi le due facce più familiari dell'integrazione europea: quella funzional-istituzionalistica e quella intergovernativa. Sarà un compito affascinante per tutti gli studiosi del diritto e del sistema comunitario indagare su quali di tali metodi e di tali interpretazioni si presti meglio a spiegare le modalità e i risultati dell'integrazione delle politiche dell'occupazione: una sorta di *work in progress* che segua da vicino una vicenda che è anch'essa in divenire.

3. Qualche riflessione sul merito delle politiche comunitarie: le implicazioni del pilastro sull'occupabilità.

Perché il dibattito pubblico cui si faceva cenno nella prima parte di questo intervento acquisti un maggior livello consapevolezza è necessario, però, andar oltre gli aspetti giuridico-istituzionali, oltre il metodo, per guardare anche al merito degli orientamenti comunitari e a quel che essi possono dirci sull'immagine che l'Europa ha di sé, dei suoi problemi e delle possibili soluzioni.

Il discorso non può qui essere svolto in relazione a tutti e quattro i pilastri prima menzionati. Mi limiterò pertanto ad analizzare le implicazioni del pilastro dell'« occupabilità ». Tuttavia questa scelta sembra sufficientemente giustificata dal fatto che tale pilastro costituisce oggi l'asse prioritario di intervento delle politiche per l'occupazione dell'Unione Europea. In esso rientrano anche la maggior parte delle aree prioritarie di intervento individuate dalla Commissione all'interno delle ventidue linee guida fornite ai governi nazionali ed è anche l'unico pilastro in relazione al quale, come si è già detto, sono stati fissati criteri di convergenza quantificati.

Ma cosa vuol dire « occupabilità »? Il termine è la traduzione italiana della parola inglese *employability* e, come tutti i neologismi, dice poco. Le azioni specifiche in cui dovrebbe sostanziarsi questa linea d'intervento offrono già qualche traccia in più. Esse dovrebbero essere dirette a conseguire i seguenti obiettivi:

- definire un approccio preventivo, che riduca il pericolo di una trasformazione della disoccupazione da temporanea a strutturale, soprattutto in relazione alla disoccupazione giovanile e a quella di lunga durata;
- favorire il passaggio da uno stato di dipendenza dall'assistenza sociale a una situazione di lavoro e di formazione;
- sviluppare un'azione congiunta degli attori sociali e istituzionali (partenariato) al fine di offrire maggiori opportunità di formazione e istruzione permanente;
- assicurare una transizione più agevole dalla scuola al lavoro;
- promuovere un mercato del lavoro aperto a tutti.

Si tratta di elementi sufficienti a rintracciare le origini del concetto, entrato nel gergo comunitario con il *Confidence Pact* del Presidente Santer del 1996, in due diverse esperienze: quella scandinava e quella anglosassone.

I paesi scandinavi hanno da tempo affrontato il problema della disoccupazione partendo dal presupposto che questa sia dovuta all'insufficiente capacità di massimizzare il proprio capitale umano che caratterizza una parte dell'offerta di lavoro. Di qui l'adozione di una politica dell'impiego di tipo attivo, diretta a *targets* precisi, che si accompagna ad un forte sostegno al reddito dei disoccupati.

Nei paesi anglosassoni, a partire dagli anni '80, si è imposto un approccio nuovo nelle politiche sull'occupazione, descritto efficacemente dal termine « *workfare* ». Secondo questo approccio, le politiche di sostegno al reddito vanno associate a politiche che accrescano la disponibilità al lavoro dei disoccupati, riducendo la loro dipendenza dalla protezione sociale

pubblica e incentivando la loro propensione ad accettare posti di lavoro anche poco remunerati. Si è così recuperato un termine — *employability* — che negli anni '50 era stato impiegato negli studi di medicina sociale per designare dapprima l'attitudine a lavorare valutata sulla base di *tests* funzionali e poi, in particolare, l'attitudine a lavorare di gruppi sociali svantaggiati (malati, handicappati, *dropts out*), ma che, in questo caso, designa la capacità individuale di inserirsi nel mercato del lavoro (Chassard, Bosco 1998) (7).

È evidente che i due approcci sono molto diversi dal punto di vista culturale e politico. Mentre nel primo caso la ricerca di un lavoro è vista ancora come una responsabilità collettiva e il diritto al lavoro riconosciuto a ciascun cittadino/a si sostanzia in prestazioni di *welfare* che tendono a fornirvi forme di garanzia attiva, nel secondo caso l'idea sottostante è che bisogna meritare il sostegno pubblico, dimostrando di essere disposti a lavorare in cambio dell'indennità di disoccupazione (Samek 1998, p. 100).

In un caso e nell'altro, tuttavia, la diagnosi sottostante è simile. La disoccupazione è vista come un fenomeno non strutturale, dipendente da caratteristiche dell'offerta o da fenomeni di *mismatch*, e dovuta principalmente a insufficienti opportunità di formazione e riqualificazione professionale dei lavoratori privi di occupazione, nonché alla loro propensione, nel caso fruiscono di un sussidio di disoccupazione, a non ricercare un lavoro o ad accettare i posti di lavoro disponibili.

La seconda implicazione della strategia dell'occupabilità riguarda il ripensamento dei legami esistenti fra occupazione e forme della protezione sociale. Le linee guida e le proposte di Raccomandazione avanzate dalla Commissione insistono molto sulla necessità di ridurre i costi salariali indiretti, e di trovare una combinazione tra salari e prestazione sociali che non scoraggi la ricerca di un'occupazione. E questo sia allo scopo di controllare la spesa sociale, sia allo scopo di ridurre i rischi di cadere nella cosiddetta trappola della disoccupazione (che affliggono, vale la pena sottolinearlo, soprattutto le donne sole giovani, con figli a carico).

Date queste premesse, non desta sorpresa il fatto che, leggendo i due rapporti congiunti finora prodotti sul processo di Lussemburgo, i Paesi che risultano più in linea con gli orientamenti in questione siano quelli per i quali gli orientamenti stessi confermavano o consolidavano politiche già esistenti, e che l'Italia risulti spesso menzionata fra i casi nazionali non soddisfacenti. L'Italia è fra i Paesi che in passato hanno meno investito in servizi per l'impiego, un paese in cui le istituzioni pubbliche del mercato del lavoro hanno scarsamente sviluppate le specifiche capacità d'intervento richieste dai programmi di politica attiva (sia pure in presenza di accentuati dislivelli qualitativi a favore delle regioni del centro-nord), e nel quale il processo di decentramento ad attori locali di tali politiche procede con ritardi e incertezze.

Ma l'Italia è anche uno dei Paesi in cui l'incidenza di misure quali la riduzione della dipendenza dai sussidi per disoccupazione sarebbe in ogni caso minore, in quanto non è mai esistito un sistema generalizzato di sostegno del reddito durante la disoccupazione.

Questi due aspetti possono essere discussi secondo due diverse ottiche: la prima (ed è quella suggerita dalla proposta di Raccomandazioni indirizzata al nostro paese) è quella di intensificare gli sforzi di adeguamento delle politiche nazionali agli indirizzi comunitari; la seconda è quella di un ripensamento della tendenza ad interpretare il processo di costruzione di una politica comune europea in materia di occupazione come un processo di convergenza verso soluzioni comuni, che a sua volta potrebbe sottintendere un'altra tendenza, quella di fornire diagnosi comuni dei divari occupazionali dei diversi Paesi.

Nelle considerazioni introduttive del Piano Nazionale italiano si è cercato di mettere in rilievo la necessità di tener conto delle differenze esistenti fra il mercato del lavoro italiano e quello dei partners comunitari. Mentre in molti Paesi europei — si è osservato — le aree di disoccupazione più difficili sono legate alla presenza di persone espulse dal processo produttivo in fasi recessive o rimaste intrappolate negli ingranaggi di politiche passive di sostegno al reddito, queste situazioni interessano in Italia una percentuale ridotta della popolazione e non spiegano il basso tasso di partecipazione, la bassa occupazione e l'alta disoccupazione di giovani e donne.

Le maggiori peculiarità del mercato del lavoro italiano vengono individuate nella dimen-

**A che punto è
l'integrazione delle
politiche
dell'occupazione**
Marzia Barbera

note

(7) Il fatto che queste politiche nascano nel decennio scorso dovrebbe suggerire qualche cautela rispetto alla tentazione di vedervi una progenie della terza via blairiana (così ad esempio Kenner 1999). Maggiore è stato il peso delle posizioni del nuovo governo britannico nella decisione di dare particolare risalto al pilastro dell'adattabilità, concetto che figura ormai anche nel testo del Trattato (art. 125).

**A che punto è
l'integrazione delle
politiche
dell'occupazione**
Marzia Barbera

sione e persistenza dei divari regionali, che rispecchiano a loro volta i divari di crescita economica esistenti fra le regioni del sud e quelle del centro-nord, nonché nella presenza di un divario di genere di dimensioni tali da costituire — afferma ancora il Piano — uno dei problemi maggiori della politica nazionale.

La spinta alla convergenza delle politiche nazionali in tema di occupazione verso approcci prevalentemente orientati verso l'offerta di lavoro, e verso un'offerta di lavoro i cui connotati vengono presupposti omogenei, non pare possa fornire la soluzione migliore a questo problema. Essa accentua un aspetto che è già stato oggetto di critiche da parte del gruppo di esperti della Commissione incaricato di analizzare le politiche comunitarie sull'occupazione nell'ottica del *gender mainstreaming*, e cioè la tendenza ad affrontare il problema del *gap* di genere come un problema dipendente prevalentemente dalle caratteristiche della forza lavoro femminile.

Più in generale, questa scelta non riesce a fornire risposta ad un problema che si è riproposto anche di recente, quando sono stati resi noti i dati relativi alla crescita dell'occupazione in Italia tra il luglio 1998 e il luglio 1999. La crescita di 256.000 addetti, di cui tre quarti sono stati assunti con contratti di lavoro atipici, riguarda quasi esclusivamente le Regioni del centro-nord, dove cominciano a porsi problemi di tassi di disoccupazione troppo bassi, mentre la disoccupazione continua a crescere nel Mezzogiorno, dove i disoccupati raggiungono il 22%, con punte del 55% per i giovani e del 70% per le giovani donne. Ciò sembra indicare che i meccanismi di flessibilità producono effetti in situazioni già forti, e che sono soprattutto le aree forti ad avere bisogno di formazione e mano d'opera di alta qualità. In riferimento a queste situazioni il pilastro dell'occupabilità (a condizione, come si dirà fra un momento, che se ne discutano tutte le implicazioni) offre strumenti utili e innovativi. Il discorso è diverso per le altre zone del Paese.

Il Piano italiano si sofferma anche su questo aspetto, sottolineando la necessità di considerare le differenze regionali non solo come differenze di intensità di fenomeni simili, ma come espressione di modelli diversi, che richiedono quindi strategie differenziate negli strumenti e non solo nell'intensità degli interventi. Si tratta perciò, si sostiene, di coordinare le politiche per il lavoro con le complessive politiche per lo sviluppo e di avviare un'azione strutturale che tenga conto delle differenze locali e regionali.

Se la strategia italiana per l'occupazione coincide in parte rilevante con la strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, l'obiettivo di coordinare le politiche per il lavoro con le complessive politiche per lo sviluppo e di avviare un'azione strutturale che tenga conto delle differenze locali e regionali è un obiettivo di valenza generale, riferibile a tutte le zone del Paese e a tutti i Paesi europei. La Commissione ha affrontato da tempo il tema dei legami fra sviluppo locale e occupazione (Sciarra 1999b) (8), ma questo approccio risulta in parte contraddetto dalle priorità assegnate oggi alla strategia europea di lotta alla disoccupazione e dal coordinamento ancora insufficiente fra politiche regionali e politiche dell'occupazione. Un ultimo cenno va fatto all'apparente neutralità di alcune *guidelines*, che tende a dare per scontato ciò che scontato non è, e a dare per superato un problema di cui vi è invece la necessità di discutere ancora a fondo. Mi riferisco ai pericoli di precarizzazione e di allargamento delle diseguaglianze che si accompagnano alla diffusione del lavoro atipico, pericoli che riguardano le donne in misura ancora maggiore degli uomini (Goetschy 1999). Sarà bene ricordare che dietro il linguaggio mite della *soft law* continuano a permanere duri problemi e dure questioni di scelta politica.

(8) Si veda in particolare COM (95) 273 fin. del 13 giugno 1995.

- Biagi M.** (1998), *L'applicazione del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione: coordinamento o convergenza?*, in *q. Rivista*, n. 4, 437.
- Blanpain R.** (1998), *Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?*, in *q. Rivista*, n. 1, 11.
- Cafaro S.** (1998), *Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amsterdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 2-3, 563.
- Chassard Y., Bosco A.** (1998), *L'émergence du concept d'employabilité*, in *DS*, n. 11, 903.
- Dehousse F.** (1997), *Le résultats de la Conférence inter-gouvernementale*, in *Courrier hebdomadaire*, n. 1565-66, 3.
- Goetschy J.** (1999), *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, in *EJIR*, n. 2, 117.
- Kenner J.** (1999), *The EC Employment Title and the « Third Way »: Making Soft Law Work?*, in *IJCLIR*, n. 1, 33.
- Samek Ludovici M.** (1998), *Europa. Politiche occupazionali e workfare: un'analisi comparativa*, in *AsS*, n. 3-4, 99.
- Scharpf F.W.** (1999), *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- Sciarra S.** (1999a), *Parole vecchie e nuove diritto del lavoro e occupazione*, in *Scritti in onore di Gino Giugni*.
- Sciarra S.**, (1999b). *The Employment Title in the Amsterdam Treaty. A multi-language legal Discourse*, in O'Keeffe D., Twoney P., (a cura di), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Hart Publ., Oxford
- Snyder F.** (1993a), « *Soft Law* » e prassi istituzionale nella Comunità europea, in *SD*, n. 1, 79.
- Snyder F.** (1993b), *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in *MLR*, n. 1, 19.
- Treu T.** (1997), *Il ruolo della politica sociale europea*, in *q. Rivista*, n. 3, 5.
- Weiss M.** (1998), *Il Trattato di Amsterdam e la politica sociale*, in *q. Rivista*, n. 1, 3.
- Wellens K.C., Borchardt** (1989), *Soft Law in European Community Law*, in *ELR*, n. 14, 267.

**A che punto è
l'integrazione delle
politiche
dell'occupazione**
Marzia Barbera

Bibliografia

Pari opportunità nel mercato del lavoro: modelli di intervento e risultati

Manuela Samek

Sommario

1. Premessa. **2.** Efficacia delle politiche di pari opportunità: i risultati di alcuni studi di valutazione. **3.** La strategia europea per l'occupazione ed i NAP 1999. **4.** Strategia europea per l'occupazione e criticità del sistema di intervento nazionale.

1. Premessa (*).

La predisposizione di Piani d'Azione Nazionali per l'occupazione (NAP), sulla base di alcune linee guida comuni definite a livello comunitario, pur con le difficoltà ed i limiti che comporta, può rappresentare per ciascun Paese europeo un'importante strumento di riflessione sul proprio modello di intervento nel mercato del lavoro, di programmazione e di confronto con gli altri Paesi. La diffusione di sistemi di monitoraggio e *benchmarking* favorisce inoltre la diffusione delle informazioni e la riflessione sul nesso tra intervento e risultati.

Ciò è particolarmente vero nel caso delle politiche per le pari opportunità, che vede i Paesi europei in condizioni di partenza molto diverse. In particolare, l'adozione a livello comunitario di un approccio di genere trasversale a tutte le politiche pubbliche (*mainstreaming*) può rappresentare un importante passo in avanti per la diffusione di una cultura delle pari opportunità, soprattutto nei Paesi più arretrati in questo campo.

L'importanza di questo approccio deriva dal fatto che la posizione femminile nel mercato del lavoro è strettamente legata a comportamenti dell'offerta e della domanda di lavoro che non dipendono solo dalle condizioni economiche e dalle caratteristiche del mercato del lavoro, ma che subiscono anche il condizionamento di variabili di natura sociale e culturale in senso lato (1). In particolare la divisione del lavoro all'interno del nucleo familiare da una parte influenza il comportamento dell'offerta di lavoro femminile e dall'altro è essa stessa influenzata da un mercato del lavoro che offre alle donne minori ritorni che agli uomini (Rubery et al., 1996).

Per questa ragione, le politiche che possono favorire le pari opportunità nel mercato del lavoro (in termini di opportunità di accesso e permanenza oltre che di condizioni di lavoro) non vanno cercate solo nell'ambito delle politiche del lavoro, ma anche in quello delle politiche di sostegno alla famiglia, delle politiche per la parità di accesso all'istruzione ed alla formazione professionale, delle politiche fiscali e nelle politiche culturali e sociali in senso lato, che vanno considerate anche nei loro effetti di interazione.

note

(*) Questo lavoro tiene conto delle riflessioni e dei risultati di alcune ricerche realizzate dall'IRS per conto della Commissione Europea (Oliva, Pesce, Samek Lodovici, 1999) e della Regione Lombardia (Samek Lodovici, 1999)

(1) L'analisi socioeconomica più recente tiene conto di questo aspetto: si veda ad esempio la ricerca sociologica sui *networks* sociali e quella economica sull'economia della famiglia e l'economia del lavoro di seconda generazione, oltre che le teorie della discriminazione.

**Pari opportunità
nel mercato del lavoro**
Manuela Samek

Inoltre, una valutazione dell'efficacia delle diverse misure realizzate deve tenere conto dei processi e delle procedure di attuazione delle politiche, che influenzano notevolmente i risultati. Come ben mostra il caso italiano, infatti, al di là delle enunciazioni teoriche e di principio solitamente esplicitate nelle fasi di indirizzo e di programmazione, le modalità (procedurali e organizzative) attraverso cui le politiche stesse vengono implementate, le risorse rese disponibili, nonché gli attori coinvolti, rappresentano variabili cruciali nel caratterizzare sia il modello reale che sottende la politica attuata, sia il grado di successo e di soddisfazione dei bisogni ai quali si intende rispondere (2).

I diversi modelli di intervento per le pari opportunità nel mercato del lavoro

Molto schematicamente possiamo affermare che in Europa sono presenti tre diversi modelli di intervento che riflettono diversi approcci al lavoro femminile e che hanno effetti diversi sulla posizione delle donne nel mercato del lavoro (tavola 1). Questi diversi approcci si riflettono nel modo in cui questo aspetto è stato affrontato nei Piani Nazionali d'Azione per l'Occupazione (NAP) dei diversi Paesi europei.

Tavola 1 - *Partecipazione, occupazione e disoccupazione femminile nei Paesi europei (1998)*

	Tasso di partecipazione	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione
<i>Paesi anglosassoni</i>			
Gran Bretagna	67,9	64,1	5,5
Irlanda	51,4	47,4	7,6
<i>Paesi scandinavi</i>			
Svezia	73,2	67,2	8,0
Norvegia*	75,9	73,5	3,2
Danimarca	78,2	73,3	6,5
Finlandia	70,4	62,0	12,0
<i>Europa continentale e meridionale</i>			
Austria	63,7	60,1	5,6
Francia	62,1	53,6	13,8
Germania	59,9	53,6	10,2
Olanda	59,8	56,6	5,2
Belgio	54,1	47,7	11,9
Italia	44,8	37,3	16,8
Spagna	47,9	35,2	26,6
Portogallo	64,0	59,9	6,4
Grecia	49,8	41,3	17,4
<i>Media Unione Europea</i>	58,1	51,2	11,8

Fonte: European Commission, Employment in Europe 1999, Bruxelles, 1999

* fonte: OECD, Employment Outlook, 1999

Il modello anglosassone

Il modello di riferimento dei paesi anglosassoni, come la Gran Bretagna, è basato sull'*inclusione attraverso i diritti individuali, civili e politici*, mentre il mercato del lavoro è estremamente deregolamentato (3). Questo approccio si è accentuato negli anni 80 e 90, quando le scelte famigliari e parentali sono sempre di più state considerate scelte individuali,

note

(2) Esempi pertinenti vengono dalle difficoltà di applicazione della legge 125/1991 di promozione della parità nel lavoro e della legge 215/1992 di incentivo all'imprenditoria femminile, difficoltà legate anche alla esiguità delle risorse ed alla scarsa chiarezza procedurale che hanno accompagnato l'attivazione di queste leggi.

(3) Questo approccio si rifà al concetto liberale di *uguaglianza di trattamento*, piuttosto che a quello, prevalente nei paesi nordici, di *uguaglianza di risultato*.

con un conseguente trasferimento di responsabilità nelle attività di cura e di sostegno, dallo Stato all'individuo (Fagan-Rubery, 1996). Come negli Stati Uniti, le politiche per le pari opportunità fanno riferimento soprattutto alle azioni positive e alle politiche anti-discriminatorie che difendono i diritti individuali nel lavoro, mentre sono molto carenti i servizi di sostegno alla famiglia e alla partecipazione al lavoro delle donne.

Nonostante ciò, in questi paesi i differenziali nei tassi di occupazione e disoccupazione per genere sono tra i più bassi, sono invece particolarmente elevati i differenziali salariali (anche controllando per effetti di composizione legati alla struttura per età, per professione e per settore) ed i tassi di segregazione occupazionale. Ciò è dovuto al forte sviluppo della domanda di lavoro femminile nei servizi e nel lavoro temporaneo e *part-time*: la maggior parte delle donne è infatti occupata nelle posizioni di lavoro più deboli, più precarie e meno retribuite. Una delle maggiori cause di non partecipazione femminile al mercato del lavoro in questi paesi, è l'essere madri sole con figli piccoli, per la mancanza di servizi pubblici per la cura dei bambini.

Il modello scandinavo

Il modello scandinavo è invece rappresentativo di un approccio in cui *l'inclusione sociale avviene proprio attraverso il lavoro* (Esping-Andersen, 1996). Le donne sono integrate nel lavoro soprattutto attraverso lo sviluppo di politiche di conciliazione tra il lavoro per il mercato ed il lavoro per la famiglia e lo sviluppo dell'occupazione nel settore pubblico. Il ricorso al *part-time* è elevato, soprattutto nel pubblico impiego; è possibile usufruire di estesi, flessibili e ben retribuiti congedi parentali con speciali incentivi ai padri; è diffusa l'offerta di servizi pubblici di cura per i famigliari a carico. I tassi di partecipazione e di occupazione delle donne sono i più elevati in Europa ed i differenziali salariali sono i più bassi, ma permane una elevata segregazione occupazionale di tipo orizzontale (le donne sono occupate soprattutto nel settore pubblico).

Il modello dell'Europa continentale e meridionale

Il modello prevalente nell'Europa continentale e, soprattutto, meridionale, di cui l'Italia fa parte, è di sostanziale *esclusione delle donne dal mercato del lavoro*. Le politiche del lavoro e le politiche nel campo dei servizi sociali e della famiglia sono state centrate, almeno finora, sulla protezione dell'occupazione degli uomini capifamiglia (« *male breadwinner model* ») e tendono a disincentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro o, comunque, la vincolano entro tipologie di presenza molto rigide. In questo sistema, l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro per le donne, soprattutto se con figli piccoli, è particolarmente difficile: l'organizzazione del lavoro privilegia rapporti di lavoro continuativi e a tempo pieno; l'offerta di servizi per la famiglia è scarsa e, spesso, con orari ridotti e poco flessibili, così come è scarsa l'offerta di servizi di sostegno alla ricerca di lavoro; il sistema di protezione sociale e quello fiscale disincentivano percorsi lavorativi non continuativi e interruzioni legate alla cura dei famigliari. *Questi paesi nel confronto europeo presentano i maggiori differenziali di genere nel tasso di occupazione, nel tasso di disoccupazione, nel tasso di attività, nelle retribuzioni.*

Negli anni più recenti, questo modello è entrato in crisi: la capacità del sistema di garantire un'occupazione permanente ai capi famiglia è diminuita drasticamente e questo ha costretto i nuclei famigliari a ridurre i rischi di perdita di reddito, aumentando l'offerta di lavoro anche delle componenti secondarie; contemporaneamente è aumentata la volontà di partecipazione femminile al lavoro, per la crescita del tasso di istruzione e della domanda di lavoro femminile e per la crescente instabilità dei nuclei famigliari. Le risposte in termini di politiche pubbliche sono però lente, perché intaccano comportamenti radicati.

Il caso italiano

In *Italia*, il tasso di partecipazione femminile è cresciuto a partire dagli anni ottanta ed ha assunto, soprattutto tra le coorti più giovani, un profilo per età sempre più simile a quello maschile (ad « u rovesciata »), come quello prevalente nei paesi del Nord Europa, con una continuità nella partecipazione al lavoro durante tutta la vita attiva. Le difficoltà di conciliare vita professionale e vita famigliare, in assenza di un adeguato sistema di sostegno, hanno però influenzato le decisioni di procreazione, riducendo drasticamente il tasso di natalità. Queste tendenze strutturali, pur omogenee nel territorio nazionale, presentano tuttavia intensità molto maggiori nelle regioni del Nord Italia rispetto alle regioni meridionali.

Il profilo di partecipazione per età delle donne nell'Italia centro-settentrionale soprattutto, si

**Pari opportunità
nel mercato del lavoro**
Manuela Samek

è avvicinato a quello prevalente nei paesi del Nord-Europa, anche se permane ad un livello molto inferiore. Rispetto alla media europea rimane ancora molto elevato il differenziale di partecipazione delle donne meno istruite e di età più elevata (ultraquarantenni) scoraggiate dalle maggiori difficoltà occupazionali, mentre si è notevolmente ridotto il differenziale per le donne tra i 25 ed i 39 anni, soprattutto se scolarizzate, i cui tassi di partecipazione hanno raggiunto livelli simili a quelli dei paesi nord-europei (75-76%) e superiori a quelli medi europei in alcune regioni dell'Italia settentrionale come la Lombardia.

Se il modello di partecipazione al lavoro delle donne si avvicina a quello maschile, la posizione nel mercato del lavoro è ancora caratterizzata da una elevata debolezza. *Il tasso di disoccupazione rimane nel corso degli anni novanta quasi doppio rispetto a quello maschile (16.8% nel 1998 rispetto al 9.5% maschile)* e la disoccupazione si concentra soprattutto tra le donne con titoli di studio medi e bassi (diploma secondario e licenza media) e tra le giovani donne meridionali (4), nonostante la crescita occupazionale abbia interessato negli ultimi anni soprattutto le donne. I dati di flusso relativi al periodo 1997-98 (Isof, 1998) mostrano che le donne hanno una maggiore probabilità di perdere il posto di lavoro rispetto agli uomini e che hanno anche una minore probabilità di uscire dalla disoccupazione.

Il tasso di occupazione femminile è solo il 29.4% nel 1998 rispetto ad un 55.2% maschile ed al 51% della UE. Il differenziale con il tasso di occupazione maschile è particolarmente elevato per le classi di età superiori ai 29 anni e per i titoli di studio meno elevati. Le condizioni familiari influenzano notevolmente i tassi di occupazione femminili: soprattutto nelle classi di età superiori ai trent'anni tra le donne sposate e quelle non sposate ci sono circa 22 punti percentuali di differenza nei tassi di occupazione. E' la presenza dei figli che sembra soprattutto allargare il differenziale: nella classe 30-39 ad esempio la presenza di almeno un figlio riduce il tasso di occupazione di circa 23 punti percentuali per le sposate e di 12 per le non sposate. Naturalmente questi dati non tengono conto dell'occupazione sommersa che è particolarmente diffusa nella popolazione femminile, soprattutto al Sud nel settore dei servizi alle famiglie (lavoro domestico e assistenza domiciliare).

L'occupazione femminile è cresciuta soprattutto nel terziario e nelle posizioni più « flessibili ». È in forte crescita negli ultimi anni *la quota di donne occupate con contratti atipici, soprattutto part-time, ma anche parasubordinato e temporaneo*(5). Ciò non influenza solo la capacità di produrre reddito durante la vita lavorativa delle donne, ma anche il grado di protezione sociale garantito alla popolazione femminile. Data la struttura del nostro sistema di sicurezza sociale (sostanzialmente basato su lunghe e continuative storie lavorative), le donne hanno in media prestazioni sociali (pensioni, sussidi di disoccupazione, ecc.) inferiori a quelle maschili, proprio per la maggiore precarietà della loro storia lavorativa (De Biase-Gandiglio, 1998; Brugiavini-Fornero, 1999). La crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro, se da un lato ha offerto nuove opportunità di ingresso nel lavoro alle donne, dall'altro rischia di accrescere le loro condizioni di marginalizzazione e precarietà in assenza di una riforma del sistema di protezione sociale.

Nonostante il crescente livello di istruzione dell'offerta di lavoro femminile, che in alcune regioni del nord Italia ha superato quello dell'offerta di lavoro maschile, l'occupazione femminile rimane significativamente bassa nelle professioni dirigenziali (0.8% rispetto al 2.1% maschile), mentre risulta concentrata nelle professioni tecniche intermedie, (24% rispetto al 16% dei maschi), in quelle amministrative esecutive (18% rispetto al 10%), in quelle connesse alla vendita dei servizi (21% rispetto al 14%) e in quelle non qualificate (11% rispetto al 9%). In queste aree professionali i titoli di studio intermedi appaiono maggiormente premianti per le donne, mentre sono svantaggiati i titoli più elevati e quelli più bassi.

È ancora minoritaria la presenza femminile nel lavoro autonomo (22.7% in complesso), e si concentra nei settori meno dinamici, (come il commercio dove si registra più della metà del lavoro autonomo femminile) o in quelli a tradizionale presenza femminile (servizi alle persone). Recenti studi sull'imprenditoria femminile (Rosti, 1998) evidenziano come le donne, a differenza degli uomini, entrano nel lavoro autonomo soprattutto dalla disoccupazione e dall'inattività e hanno tempi medi di permanenza nel lavoro autonomo inferiori a quelli maschili. Le uscite dal lavoro autonomo sono soprattutto verso l'inattività o il lavoro

note

(4) Questo anche perché probabilmente le donne di età più elevata escono dalle forze di lavoro, piuttosto che rimanere disoccupate.

(5) È importante sottolineare che una buona percentuale di donne che lavorano part-time (il 36%) vorrebbe un lavoro a tempo pieno.

alle dipendenze. Il lavoro autonomo non sembra quindi caratterizzarsi come « scelta » professionale, come nel caso degli uomini, ma piuttosto come una forma di impiego che consente un'organizzazione e orari più flessibili, anche se, spesso, più lunghi. I principali problemi che caratterizzano le lavoratrici autonome e le piccole imprenditrici sono legati alla scarsa capacità di crescita oltre l'ambito familiare, l'incertezza delle prospettive di sviluppo, la difficoltà di avere accesso al credito ed a servizi di formazione e consulenza.

I differenziali salariali medi in Italia sono nella media di quelli europei: le donne in media hanno retribuzioni equivalenti al 76,5% di quelle maschili. Il differenziale di genere ha ripreso a crescere dal 1984 per effetto di una minore presenza di donne nei livelli professionali più elevati, la forte presenza di donne nei lavoro « atipici ».

L'Italia, come sottolinea Beccalli (1999), è un *latecomer* nelle politiche delle pari opportunità, anche se le politiche di parità formale sono ben radicate nella Costituzione e nelle politiche sindacali, soprattutto nel campo della parità salariale. E' solo nel 1991 che viene introdotto il concetto di pari opportunità nel lavoro e vengono incentivate azioni positive, che però presentano grandi difficoltà di realizzazione. L'Italia è anche uno dei Paesi europei che presenta la minore attenzione alle politiche per la famiglia ed i servizi di assistenza (all'infanzia e alla vecchiaia), pur se sovvenzionati, sono molto limitati.

**Pari opportunità
nel mercato del lavoro**
Manuela Samek

2. Efficacia delle politiche di pari opportunità: i risultati di alcuni studi di valutazione.

Recenti studi di valutazione offrono alcuni spunti interessanti al dibattito sull'efficacia dei diversi modelli di intervento per le pari opportunità nel mercato del lavoro, anche se i risultati delle valutazioni vanno considerati con una certa cautela e non possono offrire risposte definitive.

Un problema ricorrente nella valutazione degli interventi indirizzati alle donne, è dato dalla difficoltà di individuare chiaramente cosa valutare, perché gli obiettivi sono spesso molteplici, di tipo qualitativo, quindi difficili da misurare e valutare. Inoltre, soprattutto in Europa, l'assenza di situazioni controfattuali rispetto a cui misurare i risultati degli interventi, rende difficile la valutazione dell'impatto delle politiche realizzate, al netto di tutte le altre variabili che possono influenzare la condizione femminile nel mercato del lavoro. Ad esempio, l'aumento del tasso di partecipazione femminile registrato nei Paesi europei negli ultimi decenni viene spiegato soprattutto da fattori esterni alle politiche per le pari opportunità, come l'aumento della domanda di lavoro femminile, legata all'espansione dei servizi, la crescita del livello di istruzione femminile, la caduta dei tassi di fertilità, l'aumento dei tassi di divorzio e delle famiglie monoparentali, il cambiamento negli stili di vita e di consumo. Tutti questi fattori hanno aumentato sia le opportunità di accesso al lavoro, che le pressioni per una scelta partecipativa da parte delle donne (Fagan-Rubery, 1996).

Un'ulteriore considerazione in relazione all'efficacia delle politiche per le pari opportunità è legata alla eterogeneità di condizione dell'universo femminile. Le diverse condizioni di diverse categorie di popolazione femminile, rendono necessari approcci e politiche differenziate a seconda del target di utenza, che tengano conto del livello di istruzione, delle condizioni familiari e di quelle sociali.

È opportuno e utile per analizzare i risultati delle valutazioni, classificare le politiche per le pari opportunità nel mercato del lavoro in base agli obiettivi che si prefiggono ed al target di utenza cui si rivolgono:

a) *politiche di sostegno alla partecipazione al mercato del lavoro* che comprendono politiche di conciliazione tra lavoro professionale e vita familiare (servizi per la cura dell'infanzia e degli anziani, congedi familiari, politiche dei tempi e degli orari); politiche di informazione, orientamento, formazione e sostegno alla ricerca di lavoro; politiche di sostegno al rientro nel mercato del lavoro; politiche fiscali e sociali di incentivo alla partecipazione e alla ricerca di lavoro.

b) *Politiche di sostegno all'accesso al lavoro* che comprendono tutte le cosiddette politiche attive del lavoro volte a rafforzare l'offerta di lavoro femminile (orientamento, formazione e riqualificazione professionale, formazione permanente...), ad incentivare la domanda di lavoro femminile (valorizzazione delle risorse umane femminili, sussidi all'occupazione, sostegno all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro...) e l'imprenditoria femminile.

c) *Politiche di sostegno alle pari opportunità nei luoghi di lavoro ed alla permanenza nel lavoro* che hanno l'obiettivo di combattere la segregazione occupazionale e la discriminazione salariale: azioni positive, promozione dell'occupazione in settori e professioni dove le

**Pari opportunità
nel mercato del lavoro**
Manuela Samek

donne sono sotto rappresentate, promozione di interventi sull'orario di lavoro e l'organizzazione del lavoro che non penalizzino le donne, formazione continua.

C'è naturalmente una stretta interazione tra le diverse misure in relazione ai loro effetti sulla posizione delle donne nel mercato del lavoro, perché il comportamento dell'offerta di lavoro dipende in larga misura dalle condizioni sociali ed occupazionali, mentre quello della domanda di lavoro risente di condizionamenti sociali e può cambiare nel tempo. Per esempio le politiche per le pari opportunità nei luoghi di lavoro possono favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, così come le politiche di innalzamento del livello di istruzione (6).

Detto ciò, i principali risultati che emergono dagli studi di valutazione socio-economica delle politiche di pari opportunità sottolineano l'importanza di adottare un approccio di genere in tutte le politiche pubbliche perché tutte interagiscono nell'influenzare la posizione femminile nel mercato del lavoro.

Le politiche di conciliazione tra lavoro di cura e lavoro per il mercato appaiono particolarmente importanti nell'influenzare le scelte di partecipazione al lavoro delle donne e nel sostenere l'occupazione femminile. I più recenti sviluppi della teoria economica sottolineano come l'intervento pubblico in questo campo produca sia guadagni di efficienza per le famiglie che per l'intero sistema produttivo, riducendo i fallimenti del mercato legati al mancato utilizzo di tutte le risorse umane disponibili. I congedi *parentali e/o le riduzioni dell'orario di lavoro ed il sostegno al lavoro di cura* attraverso l'offerta diretta di servizi o di sussidi finanziari sono i principali strumenti utilizzati per facilitare la partecipazione e la continuità occupazionale delle donne.

La possibilità di conciliare responsabilità lavorative e familiari appare più facile dove è possibile usufruire di periodi flessibili di congedi parentali e dove ci sono servizi per la cura dei familiari. Un aumento della durata dei *congedi parentali*, invece, può avere effetti contraddittori: se da un lato può facilitare il lavoro delle donne, dall'altro aumenta il rischio di non rientro nel lavoro alla fine del periodo di congedo ed in alcuni Paesi si osserva una tendenza al sottoutilizzo dei congedi parentali da parte delle giovani madri proprio per queste ragioni. Per evitare questo rischio è necessario che in presenza di lunghi periodi di congedo parentale vengano previste anche politiche di sostegno al rientro nel lavoro. Il modello svedese che prevede congedi parentali flessibili, che possono essere utilizzati anche solo parzialmente per periodi estesi e incentivi ai padri che utilizzano tali congedi, appare particolarmente interessante perché consente di conciliare le esigenze dei lavoratori e quelle dei datori di lavoro e riduce il rischio di non rientro nel lavoro.

È però soprattutto la disponibilità di un'offerta di *servizi di cura per i familiari* a carico di buona qualità e con orari flessibili che si dimostra fondamentale per il sostegno alla partecipazione e all'occupazione femminile, perché contrasta la divisione di genere del lavoro di cura che sarebbe invece rinforzata da politiche centrate solo sull'estensione dei congedi parentali, generalmente usufruiti dalle donne. Politiche basate sull'offerta di servizi sono anche efficienti: oltre a ridurre il costo netto per le casse pubbliche, grazie alle minori uscite dall'occupazione, possono produrre effetti occupazionali positivi. Anche i congedi parentali possono contribuire a creare occupazione (temporanea) aggiuntiva, quando le imprese devono sostituire le persone in congedo, ma se troppo estesi possono ridurre le possibilità di permanenza nell'occupazione per le donne. Il coordinamento tra queste due politiche, pur importante, non è comunque sufficiente. È necessario anche estendere gli orari di apertura dei servizi, rivedere il sistema fiscale e l'organizzazione del lavoro.

Il costo e le modalità di offerta di servizi per l'infanzia (pubblici o privati) influenzano l'offerta di lavoro femminile, soprattutto nel caso delle madri capofamiglia (Del Boca, 1993). Dove esiste una ampia offerta pubblica di servizi per l'infanzia e questi sono ampiamente sussidiati, come in molti paesi del Nord-Europa, il maggiore problema è il loro razionamento: lo spazio disponibile e la flessibilità degli orari e del calendario rappresentano variabili importanti nello spiegare l'offerta di lavoro femminile (anche in relazione alle preferenze di orario (7)), soprattutto nel caso di chi non ha la possibilità di contare sul tempo di altri membri della famiglia.

note

(6) A questo proposito Bettio-Villa (1996), sostengono che in Italia è il livello di istruzione, più che la maternità ad influenzare le scelte di partecipazione femminile.

(7) Alcuni studi di comparazione internazionale hanno mostrato che le preferenze delle donne verso il lavoro part-time, dipendono in larga misura dall'esistenza o meno di un'offerta di buona qualità di servizi per l'infanzia, oltre che dal livello di scolarizzazione delle donne (O'Reilly, 1996).

Tavola 2 - Politiche di conciliazione tra attività professionale e familiare e condizione femminile nel mercato del lavoro

Pari opportunità
nel mercato del lavoro
Manuela Samek

Rilevanza del modello « male bradwinner »	Congedi parentali retribuiti	% di asili pubblici per bambini		Tasso di attività e occupazione: donne tra i 20 e i 39 anni con figli (1991)			
		Fino ai 3 anni	Dai tre anni all'età scolare	Con il figlio più piccolo fino ai 3 anni		Con il figlio più piccolo tra i 3 e i 6 anni	
				% di occupate (% di occupate part-time)	Tasso di attività	% di occupate (% di occupate part-time)	Tasso di attività
Debole							
Danimarca	Si	48	85	72 (31)	85	77 (39)	88
In evoluzione							
Belgio	Scarsamente retribuiti	20	95 e+	59 (36)	68	62 (39)	71
Francia	Scarsamente retribuiti	20	95 e+	52 (27)	62	65 (27)	73
Forte							
Italia	Si, solo per lavoro dipend. fino al 1998	10	85	42 (13)	50	42 (13)	51
Germania	Si, scarsamente retribuiti	10	65-70	38 (53)	41	48 (66)	52
Grecia	Non retribuiti	10	65-70	39 (9)	45	40 (4)	46
Spagna	Non retribuiti	10	65-70	32 (12)	43	35 (13)	48
Portogallo	Non retribuiti	10	55	67 (9)	73	72 (7)	78
Olanda	Non retribuiti: solo ai part-time	10	55	37 (87)	42	42 (89)	49
Inghilterra	Non retribuiti: solo alle madri	10	55	40 (65)	47	57 (71)	63
Irlanda	Non retribuiti: solo alle madri	10	55	33 (22)	41	30 (34)	40
Lussemburgo	Non retribuiti: solo settore pubblico	10	55-60	36 (29)	33	42 (37)	44

Fonte: Fagan-Rubery, 1996, tavola 11.1, pp. 355

La Tavola 2 ripresa dal citato lavoro di Fagan-Rubery (1996), mostra che i Paesi in cui l'intervento pubblico in questi campi è rilevante, sono anche quelli in cui sono più elevati sia il tasso di partecipazione che il tasso di occupazione femminile, soprattutto delle donne con figli in età prescolare. Anche se il rapporto di causalità è incerto, la correlazione è molto evidente. I tassi di attività e di occupazione più elevati si ritrovano in Danimarca che prevede sia politiche di sostegno al congedo familiare che un esteso sistema di servizi pubblici per la cura dei bambini in età prescolare. I tassi di occupazione più bassi si trovano nei paesi dell'Europa meridionale, tra cui l'Italia, dove i congedi parentali sono meno diffusi ed il sistema di servizi di cura è meno sviluppato. Secondo stime di Del Boca (1993 e 1999), in Italia se si aumentasse il numero di asili fino a coprire la potenziale domanda, l'occupazione femminile aumenterebbe del 25% circa e anche la natalità riprenderebbe, riportando il nostro paese su livelli più simili a quelli di altri Paesi avanzati. Sempre in base a queste stime, anche un aumento delle opportunità di lavoro *part-time* sembra avere un impatto significativo sulle decisioni di partecipazione e fertilità delle donne italiane, mentre aumenti del reddito familiare o dei salari hanno un'impatto molto meno rilevante perché possono ridurre la spinta alla partecipazione.

Alcuni paesi dell'Europa centrale (come la Germania ed i Paesi Bassi) e la Gran Bretagna presentano un modello basato sull'utilizzo massiccio del *part-time* che consente livelli elevati di occupazione per le madri e facilita il rientro nel mercato del lavoro per le donne che escono durante la maternità, anche in assenza di politiche specifiche di conciliazione tra

**Pari opportunità
nel mercato del lavoro**
Manuela Samek

lavoro per la famiglia e lavoro per il mercato. Il confronto internazionale evidenzia in effetti l'esistenza di una correlazione positiva tra diffusione del *part-time* e partecipazione/occupazione femminile (8) (O'Reilly, 1996). Il problema è in questo caso quello di verificare se effettivamente il *part-time* rappresenta un'opportunità di accesso al mercato del lavoro per le donne o rappresenta invece una forma di segregazione e marginalizzazione. Secondo una recente rassegna dell'OCSE (Oecd,1999), nella maggior parte dei paesi, chi lavora *part-time* è più probabile che abbia lavori temporanei e le probabilità di passaggio dal lavoro *part-time* al lavoro a tempo pieno sono molto scarse, soprattutto per le donne meno istruite (mentre sono elevate per gli uomini). Solo in Svezia sono frequenti i passaggi dal lavoro a tempo pieno al *part-time* e di nuovo al tempo pieno nel corso della vita lavorativa delle donne. Nella maggioranza dei paesi europei (esclusi i paesi scandinavi), chi lavora *part-time* ha anche peggiori condizioni di lavoro rispetto ai *full-time*: le retribuzioni, i *fringe benefits*, il livello di protezione sociale (in riferimento anche ai sussidi di disoccupazione ed ai diritti pensionistici), la durata dei rapporti di lavoro, le prospettive di formazione e di carriera sono in genere inferiori a quelle dei lavoratori a tempo pieno (9). Ciò è tanto più vero quanto più esteso è il periodo di lavoro ad orario ridotto e quanto minori sono le ore lavorate. Il livello di istruzione emerge come un elemento discriminante nel delineare le condizioni di inserimento delle donne nel mercato del lavoro in tutti i Paesi. Sono soprattutto le donne con minori livelli di scolarizzazione che presentano i percorsi lavorativi più precari.

Anche le *politiche fiscali* influenzano le scelte di partecipazione femminile al lavoro, soprattutto nel caso delle donne sposate. I *sistemi di tassazione/agevolazione rivolti alle famiglie possono rafforzare o indebolire l'impatto di altre politiche volte a sostenere la partecipazione e l'occupazione femminile*. Sebbene la relazione tra partecipazione femminile e sistema di tassazione sia complessa, molti studi mostrano come sistemi di tassazione separata inducano una maggiore partecipazione femminile al lavoro rispetto ai sistemi di tassazione congiunta (cioè basati sul reddito familiare) (Del Boca, 1993). Spesso la progressività delle aliquote fiscali, in regimi di tassazione congiunta basati sul reddito familiare disincentiva le mogli dall'accettare lavori *part-time*. Lo stesso meccanismo disincentivante può operare nel caso dei nuclei che percepiscono sussidi basati sul reddito familiare (trappola della povertà): non conviene perdere il diritto al sussidio accettando lavori *part-time* a bassi salari da parte di alcuni dei componenti del nucleo familiare (in genere le donne). In generale, tagli nelle aliquote marginali di tassazione delle donne sposate, insieme ad opportunità di lavoro ad orario ridotto e all'offerta di servizi di cura per l'infanzia, tendono ad accrescere la loro offerta di lavoro (10)

Quasi tutti gli studi di valutazione delle *politiche attive del lavoro* (11) evidenziano risultati positivi più elevati per le donne che per gli uomini, soprattutto nel caso degli interventi di *formazione professionale e nei servizi per l'impiego*.

Valutazioni di interventi rivolti a donne che usufruiscono di sussidi assistenziali, mostrano che i risultati migliori si ottengono se si interviene presto, dal momento dell'entrata nel sistema assistenziale, raggiungendo le donne giovani, con figli piccoli e basso livello di istruzione (Ragazzi, 1996). Interventi integrati di recupero scolastico, formazione e sostegno nella ricerca di lavoro si mostrano più efficaci di interventi parziali. L'impatto sulla probabilità di rioccupazione è significativo nel caso di programmi chiaramente finalizzati a gruppi specifici di utenza e di quelli che tengono conto delle esigenze delle imprese.

Gli interventi di *formazione professionale* sembrano essere più efficaci in situazioni « normali » del mercato del lavoro piuttosto che in condizioni di elevata disoccupazione. Gli incentivi alla formazione sul posto di lavoro risultano poi essere più efficaci dei programmi di formazione tradizionale perché riducono i costi di selezione per le imprese ed incentivano, per questa via, l'assunzione di persone di difficile inserimento occupazionale. Gli

note

(8) Tale effetto vale anche per gli uomini: dove più elevata è la quota di uomini che lavorano *part-time* è anche più elevata la partecipazione maschile al mercato del lavoro.

(9) In molti paesi è necessario un numero minimo di ore settimanali di lavoro per avere accesso al sistema di sicurezza sociale, in altri i contributi sociali sono fissi, indipendenti dal numero di ore lavorate e questo disincentiva le imprese dall'assumere lavoratori *part-time*.

(10) Ad esempio, per l'Italia, Colombino (1999) mostra che l'introduzione di una imposta proporzionale sul reddito, ha un effetto positivo sull'offerta di lavoro femminile, mentre l'introduzione del reddito minimo ha un effetto negativo.

(11) Per una rassegna si veda Samek Lodovici, 1995; Fay, 1996; Meager- Evans, 1998.

interventi di formazione professionale presentano tuttavia elevati costi e rendimenti decrescenti che, in situazioni di vincoli di bilancio, rischiano di spiazzare interventi meno costosi come ad esempio i servizi per l'impiego.

Recenti studi Isfol sul FSE in Italia (Isfol, 1998) mostrano però che in genere le donne sono concentrate nelle attività di formazione più tradizionali rivolte ai disoccupati, mentre sono molto poche le donne coinvolte in attività di formazione continua nel luogo di lavoro. Tali studi evidenziano inoltre ampie difficoltà a raggiungere le donne con bassi titoli di studio e a progettare interventi che si concilino con gli impegni familiari delle donne.

Le politiche per sostenere l'*imprenditoria femminile* evidenziano difficoltà a raggiungere l'utenza femminile e a sostenere imprese in grado di crescere e di uscire dai ristretti ambiti familiari e di intervento nei servizi di cura. Risulta particolarmente critica la possibilità di accesso al credito ed ai servizi specializzati di sostegno alle piccole imprese. Come nel caso dei sussidi all'occupazione, gli effetti di dispersione sono molto elevati perché nella maggioranza dei casi si sussidiano persone che avrebbero intrapreso un'attività autonoma anche in assenza dell'intervento pubblico (*deadweight effect*).

Nel caso delle *politiche per le pari opportunità nel lavoro*, i risultati delle misure volte ad aumentare la quota di donne occupate in settori « maschili » sono stati inferiori alle aspettative, anche se mancano valutazioni di impatto che ci dicono cosa sarebbe successo in assenza di questi interventi. Il problema della segregazione occupazionale non è solo legato alla concentrazione delle donne in alcuni settori/posizioni che (per questo) offrono condizioni di lavoro meno buone dei settori/posizioni a dominanza maschile, ma è anche importante valutare se l'entrata di donne in settori/posizioni a predominanza maschile non sia associata ad un declino nel « valore sociale » di quel settore/posizione oppure alla concentrazione delle donne nelle posizioni meno prestigiose al suo interno (Rubery et al., 1996). Ancora una volta, data la forte interazione tra mercato del lavoro e condizioni familiari nell'influenzare la posizione femminile nel mercato del lavoro, le politiche che sembrano avere il maggior impatto in termini di uguaglianza di genere non sono necessariamente quelle specificamente rivolte a questo fine, ma spesso includono un ampio raggio di politiche e di caratteristiche istituzionali come il sistema di contrattazione e di determinazione dei salari, i sistemi di istruzione e formazione, il sistema di fiscale, gli orari di lavoro (Oecd, 1993; Rubery et al., 1996). Anche il tasso di sindacalizzazione e l'offerta di servizi per l'infanzia influenzano positivamente la quota di donne in lavori ad alti salari.

Nella loro rassegna degli studi di valutazione delle politiche per la parità di trattamento Rubery et al. (1996) evidenziano la difficoltà di misurare l'impatto netto di queste politiche sulle condizioni di lavoro e salariali delle donne: i risultati sono troppo diversi per poter arrivare a conclusioni univoche. Un recente studio (Dex-Sewell, 1995) mostra che le leggi per la parità di trattamento hanno avuto un effetto positivo sulle donne occupate in settori ad alti salari ed uno negativo sulle donne occupate in settori a bassi salari; esse, inoltre, non hanno ridotto il gap salariale tra uomini e donne nei lavori manuali. Le politiche per le pari opportunità nel lavoro, sembrano quindi avere un impatto positivo più elevato per le donne più istruite.

Studi sulle *azioni positive* mostrano come queste possano essere efficaci nel migliorare la posizione femminile nei posti di lavoro, ma la loro diffusione è molto scarsa nei Paesi europei, nonostante l'avanzata legislazione esistente. Nelle imprese in cui sono state introdotte, la quota di occupazione femminile è aumentata, anche se l'entrata nelle posizioni occupazionali di livello più elevato tende ad essere lenta. In genere, nelle imprese che introducono azioni positive, le donne presentano minori tassi di abbandono del lavoro e aumenta la quota di donne nelle posizioni manageriali e di professionalità più elevata. Rimane invece ancora bassa la quota di donne che occupano posizioni operaie specializzate. Un recente studio di Holzer e Neumark (1998) sugli Stati Uniti, basato su una indagine presso le imprese, mostra che la legislazione per le *azioni positive* in questo Paese ha allargato il raggio di azione nelle attività di reclutamento e selezione delle imprese, aumentando la loro disponibilità ad assumere e formare persone solitamente discriminate (minoranze etniche, neri, donne) e, di conseguenza, accrescendo anche l'offerta di lavoro di queste persone. I costi per le imprese sono unatantum e legati alle attività di formazione, mentre la produttività delle persone assunte grazie alle azioni positive è uguale, se non superiore, a quella degli uomini non soggetti a queste azioni.

3. La strategia europea per l'occupazione ed i NAP 1999

Negli ultimi anni, lo sviluppo del dibattito sull'efficacia delle politiche di parità ha portato ad una revisione dei modelli di intervento in questo campo verso cui convergono tutti i paesi europei:

— viene privilegiato un approccio integrato alle politiche di parità, trasversale a tutte le politiche pubbliche (*mainstreaming*), riservando linee di intervento specifico per alcune particolari categorie di donne che presentano specifiche condizioni di debolezza. Questo approccio richiede di considerare l'impatto di genere di tutte le politiche pubbliche e quindi di sviluppare un sistema informativo che sia disaggregato per genere.

— Viene attuato un progressivo *decentramento del processo gestionale*, per tenere conto dei bisogni specifici che emergono a livello territoriale e per coinvolgere gli attori che operano a livello locale.

Le istituzioni europee sostengono questo nuovo approccio. Le pari opportunità non sono più considerate un argomento periferico e negli ultimi anni sono entrate a pieno diritto nell'agenda dell'Unione Europea. All'interno della « Strategia Europea per l'Occupazione » si prevede uno specifico pilastro (il IV) per la promozione delle pari opportunità nel lavoro, si incentivano gli Stati membri ad adottare un approccio di *mainstreaming* anche per gli altri pilastri e un sistema di raccolta ed elaborazione dei dati e delle informazioni che consenta il monitoraggio e la valutazione dell'impatto di genere di tutte le politiche adottate (12). Il pilastro relativo alle pari opportunità chiede che gli Stati membri rafforzino le politiche in materia di pari opportunità ponendo come obiettivi :

— la riduzione del divario di genere nei tassi di disoccupazione e della segregazione occupazionale;

— la promozione di politiche volte alla conciliazione tra lavoro per la famiglia e per il mercato;

— la predisposizione di specifiche misure di sostegno al rientro nel mercato del lavoro.

Rispetto agli altri pilastri, le linee guida incluse in questo sono sufficientemente generali da consentire una certa libertà agli Stati membri nella scelta delle misure da intraprendere, anche se l'approccio sottostante si rifà in larga misura al modello scandinavo di intervento. Gli Stati membri hanno adottato diverse misure all'interno dei Piani Nazionali per l'Occupazione, che riflettono le diversità di approccio e di condizioni esistenti. Anche la capacità di raggiungere gli obiettivi posti dalle linee guida europee è molto diversa e riflette la diversa tradizione ed il diverso contesto di riferimento in questo campo. Tutti i Paesi mostrano comunque una certa difficoltà ad internalizzare un approccio di genere anche negli altri pilastri di intervento per l'occupazione.

Data l'importanza di fattori sociali e culturali nel campo delle politiche per le pari opportunità, i tempi per l'adozione effettiva di un approccio di genere alle politiche pubbliche non potranno che essere lunghi, anche se la presenza di uno specifico pilastro e l'attenzione posta a livello comunitario sul *mainstreaming* rappresentano un'importante base di partenza, soprattutto nei paesi dell'Europa continentale e meridionale, perché introduce elementi di consapevolezza, di attenzione e di qualità nel dibattito prima assenti. Le tavole 3 e 4 riassumono le principali caratteristiche dell'approccio adottato e delle misure previste nei NAP dei principali Paesi europei per il IV Pilastro di promozione e rafforzamento delle pari opportunità.

note

(12) La messa in opera del SEM (Sistema Europeo Monitoraggio) consente di avere la disponibilità dei dati suddivisi tra donne e uomini dei beneficiari delle azioni finanziate dal Fondo Sociale Europeo, gli abbandoni e i risultati.

Tavola 3 - Misure previste per il Pilastro Pari Opportunità nei principali paesi europei

**Pari opportunità
nel mercato del lavoro**
Manuela Samek

Gran Bretagna	Svezia	Francia	Spagna	Germania
<p>Introduzione di un salario minimo a favore delle donne con salari bassi</p> <p>Potenziamento servizi per infanzia</p> <p>Sostegno nella ricerca di lavoro per lone parents e nel lavoro di cura dei figli</p> <p>Revisione sistema fiscale per favorire partecipazione</p> <p>Riduzione periodo necessario per qualificarsi per congedi di maternità</p> <p>Potenziamento <i>mainstreaming</i></p>	<p>Garanzia di accesso alle donne su tutte le misure e misure specifiche per contrastare la segregazione e per sostegno imprenditoria femminile</p> <p>Sostegno a percorsi formativi tecnici e scientifici per le ragazze e a percorsi di carriera per le donne attraverso piani aziendali per le pari opportunità per imprese con più di 10 dipendenti</p> <p>Estensione e flessibilità dei congedi parentali (fino a 450 giorni)</p> <p>Incentivi ai part-timers di accettare lavori full time e all'aumento della disponibilità al lavoro attraverso inclusione asili nido nel sistema scolastico e tetto massimo per le rette dal 2001</p> <p>Revisione del sistema previdenziale per incentivare mantenimento attività e ritorno al lavoro</p>	<p>Istituzione di una Segreteria di Stato per i diritti delle donne</p> <p>Riforma della Costituzione (con garanzie legislative per le pari opportunità)</p> <p>Corsi di formazione per l'accesso a posizioni dirigenziali e facilitazione accesso in ruoli dirigenziali nel settore pubblico e nell'apprendistato</p> <p>Potenziamento assistenza infanzia</p> <p>Incremento congedi per maternità e riduzione orari di lavoro</p> <p>Misure per reinserimento mercato del lavoro di chi è uscito per maternità o assistenza non autosufficienti:</p> <p>Indennità di formazione per coprire costi assistenza</p> <p>Definizione di un target per cui il 55% dei beneficiari delle misure previste nelle prime tre linee guida devono essere donne</p> <p>Miglioramento del sistema statistico nazionale</p>	<p>Servizi di formazione e sostegno ricerca di lavoro</p> <p>Incentivi lavoro autonomo</p> <p>Riduzione completa contributi sociali per sostituzioni di maternità</p> <p>Flessibilità congedo di maternità ed estensione dei criteri per eleggibilità agli uomini</p> <p>Potenziamento misure i assistenza non autosufficienti e infanzia</p> <p>Servizi di formazione per reinserimento</p>	<p>Promozione presenza femminile nella ricerca e sviluppo</p> <p>Riduzione dei differenziali salariali di genere</p> <p>Sostegno all'imprenditoria femminile</p> <p>Miglioramento servizi per l'infanzia</p> <p>Aumento presenza femminile nelle politiche attive del lavoro in proporzione alla loro quota tra i disoccupati</p>

Tavola 4 - Conformità con gli obiettivi del Pilastro IV - UE, secondo la Commissione Europea

	GL19	GL20	GL21
Austria	P+A+I+D	EG+UG+WG	X
Belgio	P+D	S+WG	XX
Danimarca	P+L	EG+S+WG	X
Finlandia	P+A	S+WG	X*
Francia	P+L+I+D	UG+S+WG	X
Germania	P+L+A+I+D	S+WG	X
Gran Bretagna	P+F	S+WG	X
Grecia	P+A+I	EG+UG	XX
Irlanda	P	EG+S+WG	X
Italia	P+A+I+D	EG+S	X
Lussemburgo	P	EG+UG+S	X
Olanda	P+L++A	EG	X
Portogallo	P+A	EG+WG	X
Spagna	P+D	UG+S	XX
Svezia	P+F+A+D	EG+S+WG	XX

GL 19: P = misure specifiche previste nella singola politica; L = misure legislative; F= misure fiscali; A= azioni specifiche (es. particolari percorsi formativi); I = meccanismi istituzionali; D = disaggregazione dei dati

GL 20: EG = attenzione al *gap* occupazionale; UG = attenzione al *gap* nei livelli di disoccupazione; WG = attenzione al *gap* nei salari; S = attenzione la segregazione

GL 21: X = assistenza all'infanzia; XX = estensione dell'assistenza ad altre persone

* Il NAP della Finlandia prevede solo misure per l'assistenza agli anziani.

Fonte: *Elaborazioni IRS su dati* COMMISSIONE EUROPEA (1999b)

**Pari opportunità
nel mercato del lavoro**
Manuela Samek

Germania, Svezia e Francia sono i paesi in cui appare più evidente la sensibilità nei confronti delle pari opportunità. Un approccio di genere è presente sia nella definizione del *target* delle specifiche politiche, sia da misure di carattere legislativo, da azioni specifiche e dall'attenzione alla disaggregazione dei dati per il monitoraggio. Questi Paesi prestano particolare attenzione al *gap* occupazionale e al *gap* retributivo. In Svezia, che, come si è visto, è il paese più avanzato in questo campo, l'attenzione è ora concentrata sulla riduzione della segregazione orizzontale e sulla sensibilizzazione degli uomini alla partecipazione alla vita familiare attraverso specifici incentivi.

La Spagna risulta essere invece il Paese con la strategia più ampia per i servizi di cura: nel NAP sono descritte infatti misure per sviluppare le possibilità di accoglienza sia per bambini che per anziani e persone non autosufficienti, mentre Gran Bretagna, Germania e Francia prevedono solo iniziative rivolte ai bambini. Tra i Paesi dell'Europa continentale, il caso francese è interessante per l'inteso dibattito avviato su differenza e uguaglianza che ha portato ad una modifica costituzionale sul riequilibrio della rappresentanza nel giugno 1999 (Beccalli, 1999).

Il NAP italiano

Come negli altri Paesi europei, anche in Italia le politiche di pari opportunità stanno evolvendo nella direzione di un approccio più integrato di *mainstreaming* (13). La Commissione Europea valuta positivamente lo sforzo italiano in questo pilastro, soprattutto nel campo delle misure per potenziare l'offerta di servizi di sostegno alle famiglie, del sostegno all'imprenditoria femminile e la revisione del sistema statistico nazionale in un'ottica di genere. Tuttavia, la Commissione sottolinea la mancanza di indicazioni in relazione alla riduzione dei differenziali salariali e la debolezza dell'intervento previsto in relazione ai bisogni espressi dal mercato del lavoro femminile in Italia.

Mentre nei paesi del Nord Europa il *mainstreaming* riguarda effettivamente tutte le politiche, di cui vengono analizzati i possibili effetti di genere, nel nostro le politiche per le pari opportunità, al di là delle intenzioni, sono ancora politiche *di settore* dotate di scarse risorse finanziarie e operative.

Le politiche nazionali riguardano soprattutto le *condizioni di lavoro ed il sostegno all'autoimprenditorialità*, mentre sono ancora *carenti politiche di sostegno alla conciliazione tra lavoro per il mercato e lavoro per la famiglia e quelle di sostegno al rientro ed alla permanenza nel mercato del lavoro*. È anche molto carente il sistema informativo: non è un caso, che non sia ancora disponibile una disaggregazione per genere di tutte le variabili del mercato del lavoro e degli indicatori di monitoraggio delle politiche (14).

I provvedimenti più importanti a livello nazionale per la promozione dell'occupazione femminile rimangono la legge n. 125/1991 sulle azioni positive nei luoghi di lavoro e la legge 215/1992 sull'imprenditorialità femminile.

Come anche evidenziato nel NAP, si tratta di due strumenti che hanno mostrato una capacità di produrre risultati significativi inferiore alle loro potenzialità per la mancanza di fondi (la legge 125 prevedeva inizialmente solo un fondo di 10 miliardi di lire su tre anni) e di direttive attuative (i regolamenti attuativi per la 215 sono stati emanati solo nel 1996 e le procedure di accesso ai finanziamenti agevolati solo nel 1997). La creazione, nel 1996, del Ministero per le Pari Opportunità ha garantito una maggiore visibilità a queste misure ed una maggiore attenzione alla loro attuazione, oltre che lo sviluppo di un approccio trasversale alle politiche di parità attraverso l'attivazione di azioni di coordinamento con altri Ministeri.

La Legge n. 125/1991 ha come scopi generali la promozione dell'occupazione femminile e la realizzazione di pari opportunità nel lavoro attraverso la promozione diretta di azioni positive e la rimozione di tutte le forme di discriminazione diretta e indiretta.

Le figure istituzionali preposte all'attuazione della legge sono rappresentate da una rete decentrata sul territorio di Consigliere di parità che rappresenta una buona prassi a livello europeo, ma soffre da anni di insufficienti strumenti e risorse per funzionare in modo

note

(13) Cfr. Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, Piano d'Azione Nazionale per l'Occupazione 1999 e Catasta-Cova, 1999.

(14) Ad esempio, delle 19 misure di politica attiva del lavoro elencate nel NAP italiano per il 1999, solo per 10 sono disponibili dati disaggregati per genere. Da questi risulta che le donne sono sottorappresentate in tutte le misure eccetto il sostegno al lavoro part-time (70% dei beneficiari), le borse lavoro (50%) ed i LSU (46%). La presenza femminile tra i beneficiari è particolarmente bassa nel caso del prestito d'onore (28%).

adeguato. Nel biennio 1997-98 sono stati finanziati solo 99 progetti, equivalenti al 12 % dei progetti presentati. I casi di discriminazioni dirette e indirette segnalati alle Consigliere regionali e provinciali che si sono concluse con conciliazioni volontarie, pareri e/o azioni in giudizio nel 1998 in tutta Italia sono stati solo 46.

Manca inoltre una rilevazione sistematica e comparata degli effetti quantitativi e qualitativi delle azioni positive finanziate, nonostante l'art. 9 della legge preveda che ogni due anni tutte le aziende con più di 200 dipendenti trasmettano una relazione dettagliata alle Consigliere regionali di parità sulla situazione degli organici suddivisi per sesso (per qualifiche, assunzioni, dimissioni, livelli retributivi, forme di contratto a tempo pieno o a *part-time* etc.).

La legge n. 215/1992 ha come scopo la promozione dell'imprenditoria femminile attraverso l'erogazione di contributi a fondo perduto e finanziamenti agevolati.

I primi anni di attuazione effettiva della legge mostrano anch'essi uno squilibrio rilevante tra le domande presentate (nonostante la complessità delle procedure), le domande ammissibili e le domande finanziate. Nel biennio 1997-98, queste ultime sono solo il 21 % delle domande considerate ammissibili ed il 16% di quelle presentate (15).

Nel 1999 sono stati attivati interventi di sostegno a queste leggi: entrambe sono state rifinanziate, con la destinazione di una quota delle risorse a Regioni e Province; si sta inoltre provvedendo ad una semplificazione delle procedure di accesso e all'avvio di Osservatori e studi per valutarne i risultati, oltre che di misure per renderle più efficaci.

Negli ultimi anni si è sviluppato un approccio integrato attraverso un più stretto coordinamento tra i ministeri più coinvolti nelle politiche di pari opportunità (Ministero del Lavoro, Ministero degli Affari Sociali, Ministero delle Pari Opportunità) con la costituzione di servizi e gruppi interministeriali su temi specifici. Gli elementi di maggiore novità nell'approccio nazionale sono:

- *lo sviluppo della integrazione interministeriale a cui dovrebbe aggiungersi il coordinamento di altri soggetti pubblici (ad esempio le regioni e gli enti locali);*
- *lo sviluppo di strumenti e azioni specifiche, come il sostegno ai lavori atipici e la promozione dell'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne;*
- la riforma del Servizio Statistico Nazionale secondo un'ottica di genere e l'avvio di verifiche e analisi sull'impatto di genere delle politiche;
- l'inserimento di politiche di pari opportunità nei processi di sviluppo locale attraverso l'introduzione del principio della *gender analysis* nella concertazione, la promozione di protocolli aggiuntivi sulle pari opportunità nei patti territoriali, la promozione di azioni specifiche rivolte alle donne nello sviluppo di servizi decentrati per l'impiego;
- *l'integrazione tra le politiche di sostegno all'occupazione femminile e le politiche di sostegno alla maternità e paternità.*

È in quest'ultimo campo che le politiche nazionali stanno attraversando i maggiori cambiamenti si rileva, tra gli attori istituzionali, una maggiore consapevolezza. La legislazione sui congedi retribuiti di maternità, pur relativamente favorevole nel panorama europeo, ha riguardato finora solo le donne con contratti di lavoro dipendente. L'offerta di servizi di cura è molto scarsa ed estremamente differenziata a livello territoriale come qualità e possibilità di accesso. Per queste ragioni, alcuni recenti provvedimenti in tema di maternità e lavoro appaiono particolarmente importanti: il decreto legge che ha esteso le prestazioni di maternità alle lavoratrici autonome e alle collaboratrici coordinate e continuative prive di copertura previdenziale istituendo un assegno di parto; la legge n. 25/1999 sul lavoro notturno che accoglie le indicazioni comunitarie in materia, abolendo il divieto del lavoro notturno per le donne e introducendo norme a tutela delle famiglie. Anche il recentissimo decreto di incentivo al *part-time*, pur mantenendosi all'interno di una logica ancora troppo vincolista, dovrebbe aiutare lo sviluppo di questa forma di impiego ad alta concentrazione femminile.

Sono infine in dirittura d'arrivo altri importanti disegni di legge, tra i quali quello relativo ai congedi parentali, che prevede incentivazioni per le aziende che introducono orari flessibili finalizzati a una migliore conciliazione delle responsabilità familiari e professionali e specifici incentivi ai padri, e quello sul potenziamento dei servizi per la prima infanzia. Le parti sociali hanno esse stesse promosso azioni contrattuali in tema di riconciliazione,

(15) In parte ciò può essere dovuta ad una carenza progettuale, che richiede interventi specifici di sostegno.

**Pari opportunità
nel mercato del lavoro**
Manuela Samek

soprattutto nei settori a più alta concentrazione di lavoro femminile, come il commercio (banca dati delle ore, *flexi-time*, ecc.).

Azioni dirette a promuovere la *partecipazione al lavoro e l'occupazione di gruppi specifici di donne*, sono sviluppate soprattutto all'interno dei progetti finanziati dai Fondi strutturali sia a livello regionale, che nel quadro delle iniziative multiregionali (progetti rivolti a donne sole capofamiglia, a donne adulte con bassa scolarità, etc.). I principali ambiti di intervento riguardano ancora il sostegno all'imprenditoria femminile e la creazione di reti sul territorio per la diffusione di informazioni, orientamento, formazione e sostegno all'inserimento lavorativo delle donne disoccupate. Sempre nell'ambito del progetto quadro comunitario sull'autoimpiego, è stato predisposto dai Ministeri del lavoro e delle Pari Opportunità un piano d'azione per il reinserimento e l'occupazione di donne adulte espulse dal lavoro nelle regioni del Centro-Nord (Ministero del Lavoro, 1999). Il principale limite di questi interventi è la loro "*straordinarietà*" che comporta una elevata frammentazione delle iniziative realizzate, che spesso non riescono a diventare permanenti per le difficoltà di recepimento nelle politiche ordinarie (16).

L'attività formativa rivolta alle donne nell'ambito del FSE (Ob. 3 asse 4 e Ob. 4) evidenzia ancora approcci che non si discostano molto dalle misure e dalle attività previste per altre fasce deboli. In particolare Isfol (Isfol, 1998) sottolinea:

- l'assenza di rilevazioni sui fabbisogni formativi di genere;
- la proposta di percorsi formativi per donne senza qualifica che sembrano perseguire modelli e stereotipi del lavoro femminile (lavoro di cura soprattutto) e la carenza di azioni di orientamento verso percorsi non tradizionalmente offerti alle donne;
- metodologie e approcci formativi che non si discostano dagli altri tipi di intervento e non sembrano quindi rispondere alle esigenze e caratteristiche specifiche di questa fascia di utenza;
- la mancanza di azioni volte alla modifica dell'organizzazione del lavoro, alla creazione di servizi di sostegno e di accompagnamento all'inserimento lavorativo (anche in termini di promozione di servizi di cura e di sostegno alla famiglia per liberare tempo alle donne per la ricerca ed il lavoro di mercato);
- la carenza di azioni di formazione continua rivolta alle donne occupate (17).

4. Strategia europea per l'occupazione e criticità del sistema di intervento nazionale.

Per concludere questa breve rassegna, sia i modelli teorici sviluppati negli ultimi anni che i risultati degli studi di valutazione tendono a mostrare che una maggiore integrazione delle donne nel mercato del lavoro ha effetti positivi non solo sulle donne coinvolte (impatto microeconomico), ma anche sull'efficienza macroeconomica dei diversi paesi (Fagan e Rubery, 1996).

I risultati delle valutazioni considerate in questa rassegna suggeriscono di attivare:

- *Politiche integrate e trasversali*, che tengano conto del complesso contesto di relazioni in cui le donne agiscono. Le politiche di conciliazione tra lavoro familiare e lavoro professionale, appaiono particolarmente efficaci nel favorire elevati tassi di partecipazione e di occupazione femminile. E' quindi necessario intervenire sui servizi di sostegno alle famiglie, ma anche sul sistema di istruzione e formazione, sugli orari e l'organizzazione del lavoro (anche attraverso il sistema di contrattazione), sui regimi fiscali, sul sistema di protezione sociale;
- *politiche intensive e che continuino nel tempo*, sostenendo il mantenimento del lavoro e lo sviluppo professionale nel lavoro, oltre che l'inserimento nel lavoro. I servizi per l'impiego in particolare, devono offrire percorsi di accompagnamento alle transizioni lavorative che rafforzino l'offerta di lavoro femminile, mentre la forte crescita di occupazione femminile in forme contrattuali « atipiche » e flessibili, richiede una revisione dei sistemi di protezione e sicurezza sociale che consenta la ricongiunzione di diverse tipologie

note

(16) È questo ad esempio il caso dei progetti realizzati nell'ambito dell'*Iniziativa Comunitaria Now*, che hanno in molti casi sperimentato la realizzazione a livello locale di centri e sportelli per l'offerta di azioni integrate a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'autoimpiego delle donne disoccupate, che rischiano di « chiudere » alla conclusione del progetto.

(17) È significativo a questo proposito che nell'Ob.3 del FSE si prevede un asse di intervento specificamente rivolto alle donne, mentre nell'Ob.4, per la formazione continua, non si prevedono azioni specifiche per le donne.

e periodi contributivi, l'introduzione di sistemi di indennità di disoccupazione generalizzati e di percorsi e strumenti di formazione professionale continua non legati solo alla presenza stabile nel lavoro alle dipendenze;

— *politiche che agiscano anche sulla domanda di lavoro*, promuovendo nuove modalità di organizzazione del lavoro che non penalizzino le donne, ma anzi ne valorizzino le potenzialità lavorative;

— *politiche che tengano conto dei bisogni specifici di diverse categorie di utenza* (per livello di istruzione/qualificazione; condizioni familiari, età, ecc.) in modo da riuscire a raggiungere anche i target di utenza più deboli e più lontani dal mercato;

— sistemi di *monitoraggio e valutazione* del modo in cui le politiche vengono attuate, dei loro risultati e dell'impatto di genere tenendo conto dei possibili effetti di interazione tra le politiche, che possono rafforzare o indebolire la capacità di intervento complessiva.

In questo quadro, le politiche di pari opportunità in Italia presentano ancora notevoli ritardi e criticità. Siamo all'inizio di una fase di transizione da un sistema basato su poche leggi specifiche verso un approccio integrato nelle politiche e nei diversi livelli di intervento che richiede una forte attenzione per individuare e coordinare strumenti, soggetti, responsabilità.

Più in specifico, le principali *criticità* riguardano:

— la *scarsità di risorse*, sia finanziarie che di strutture operative;

— l'*assenza di analisi specifiche sui bisogni* che emergono nel contesto nazionale/regionale/locale e sulle diversità di condizione di diverse categorie di donne;

— la *complessità procedurale* di molte delle misure attivate, che ne disincentiva l'utilizzo;

— la *carenza di azioni di orientamento e sostegno verso percorsi non tradizionalmente offerti alle donne* e l'utilizzo di *metodologie e approcci che non sembrano rispondere alle esigenze e caratteristiche specifiche della popolazione femminile*;

— la *carenza di azioni rivolte alle imprese* per ridurre la segregazione occupazionale e le differenze retributive. Tali azioni potrebbero ad esempio essere indirizzate alla modifica dell'organizzazione del lavoro e alla promozione di interventi specifici di formazione continua e di sostegno allo sviluppo professionale sul lavoro;

— la *carenza di azioni volte a conciliare il lavoro per la famiglia e il lavoro per il mercato* rivolte sia agli uomini che alle donne e di azioni volte al sostegno al rientro nel mercato del lavoro;

— la *presenza di un sistema di sicurezza sociale che penalizza i percorsi lavorativi più flessibili*.

A questo si aggiunge:

— la *manca di dati disaggregati per genere e di azioni di monitoraggio delle politiche*;

— l'ancora scarso livello di *coordinamento tra i diversi* enti istituzionali coinvolti nella definizione e gestione delle politiche per le pari opportunità;

— la *difficoltà di individuare e raggiungere la popolazione obiettivo* (soprattutto le donne più deboli sul mercato del lavoro: quelle meno giovani e meno scolarizzate);

Il NAP può rappresentare uno strumento importante di cambiamento, se viene utilizzato come strumento di riflessione e programmazione delle politiche del lavoro: cioè di indirizzo, coordinamento e monitoraggio degli interventi nazionali e locali avviati nel periodo di riferimento.

Bibliografia

Beccalli B. (1999) (a cura di), *Donne in quota*, Feltrinelli.

Bettio F. e Villa P. (1996), *Trends and Prospects for women's employment in the 1990s. Italy*, Paper prepared for the European Commission-Network of experts on the situation of Women in the Labour Market, mimeo, March.

Brugiavini Agar, Fornero Elsa, (1999), *A pension system in transition: the case of Italy*, Università degli studi di Torino, Facoltà di economia, Quaderni del dipartimento di scienze economiche e finanziarie « G. Prato », no. 38.

Cnel (1998), *Donne, lavoro, impresa: i modelli emergenti*, a cura di Camusi M.P. e Mariani B., Roma.

Catasta A., Cova A. (1999) Benchmarking Equal Opportunities. Italian National Midterm Report. Rapporto preparato nell'ambito della ricerca IRS « *Benchmarking Equal Opportunities* ».

Colombino U. (1999), *Il costo dei figli in un modello con offerta di lavoro e decisioni procreative endogene*, mimeo, paper presentato al Convegno: « Le famiglie interrogano le politiche sociali », Bologna, 29-31 marzo 1999.

Pari opportunità nel mercato del lavoro
Manuela Samek

Bibliografia

Commissione Europea- DG V (1999), *Joint Employment Report*, Bruxelles, mimeo.

Di Biase R., Gandiglio A. (1998), *Prestazioni sociali per i lavoratori in uscita anticipata dal mercato del lavoro nel settore privato. Italia e confronti internazionali*, in *L'Assistenza Sociale*, no.3-4, luglio-dicembre, Ediesse.

Degiarde E., Gregorio D. (1998), *Giovani donne e microimprese*, Guerini e Associati.

Del Boca D. (1993), *Offerta di lavoro e politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica.

Del Boca D. (1999), *Il costo dei figli: dati, metodologie e risultati*, in *L'Assistenza Sociale*, luglio-dicembre 1999, Ediesse.

Dex, Sewell (1995), *Equal Opportunities Policies and Women's Labour Market Status in Industrialised Countries* in Humphries J. and Rubey J. (eds.), *The Economics of Equal Opportunities*, Manchester Equal Opportunities Commission.

Donati E., Franco M.T. (1998), *Gli interventi di politica attiva del lavoro a favore delle donne: alcune riflessioni*, mimeo.

Esping-Andersen G. (1996), *Welfare in Transition, National adaptations in global economies*, SAGE.

Fagan C., Rubery J. (1996), *Transitions between Family Formation and Paid Employment*, in Schmid G., O'Reilly J, Schomann K.(eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar.

Fay R.G. (1996), *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD Countries*, OECD Labour market and social policy occasional papers, 35.

Holzer H.J., Neumark D. (1998), *What does Affirmative Action Do?*, NBER Working Paper no. 6605, June.

Isof (1998), *Valutazione di medio termine del Quadro comunitario di sostegno dell'obiettivo 3 in Italia*, Novembre.

Meager N., C. Evans (1998), *The evaluation of active labour market measures for the long term unemployed*, mimeo.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (1999), *Piano d'Azione Nazionale per l'Occupazione 1999*

OECD (1993), *Report on the Helsinki Conference on Women and Structural Change: A mirror on the future*, Paris.

OECD (1999), *Employment Outlook*, Paris.

Oliva D., Pesce F., Samek Lodovici M. (1999), *Benchmarking Equal Opportunities*, mimeo IRS.

O'Reilly J. (1996), *Labour Adjustments through part-time work*, in Schmid G., O'Reilly J, Schomann K.(eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar.

Plantenga J. (1997), « European Constants and National Particularities: the Position of Women in The European Labour Market », in Geske Dijkstra A. and Plantenga J. (eds), *Gender and Economics*, Routledge.

Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le Pari Opportunità (1999), *Linee Guida. Attuazione del principio delle pari opportunità per uomini e donne e valutazione dell'impatto di genere nella programmazione operativa-Fondi strutturali 2000-2006*, mimeo.

Ragazzi E. (1995), *Le politiche in favore delle donne*, in Ciravegna D. et al., *La valutazione delle politiche attive del lavoro: esperienze a confronto*, Torino Incontra.

Rosti L. (1998), *La scelta di un'occupazione indipendente*, in Degiarde E. e Gregorio D. (a cura di), *Giovani donne e microimprese*, Guerini e Associati.

Rubery J., Fagan C., Maier F. (1996), *Occupational segregation, Discrimination and Equal Opportunity*, in Schmid G., O'Reilly J, Schomann K.(eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar.

Samek Lodovici M. (1995), *La valutazione delle politiche attive del lavoro: l'esperienza internazionale ed il caso italiano*, *Economia & Lavoro*, no.1-2, 1995.

Samek Lodovici M. (1999), *Le donne e il Lavoro in Lombardia: modelli di intervento e sistema di monitoraggio*, IRS mimeo.

Saraceno C. (1998), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino.

Contrattazione transnazionale nell'impresa europea e CAE: spunti di riflessione

Adalberto Perulli

Sommario

1. La contrattazione europea tra globalizzazione e localismo. **2.** La specificità dell'impresa europea come fattore di crescita di un sistema contrattuale transnazionale. **3.** Limiti ed opportunità della direttiva 94/45. **4.** Due profili problematici: modalità temporali dell'informazione e rapporti tra consultazione e contrattazione. **5.** Il CAE come veicolo di internazionalizzazione delle relazioni industriali.

1. La contrattazione europea tra globalizzazione e localismo.

Stimolata dall'integrazione economica e dagli sviluppi della politica sociale comunitaria, la contrattazione collettiva europea si sta lentamente sviluppando su tre livelli: un livello confederale, un livello settoriale e un livello di impresa (o di gruppo di imprese). Questo breve intervento vuol essere un primo approccio alle problematiche emerse a livello di contrattazione di impresa europea, con particolare riferimento alla Direttiva comunitaria sui Comitati aziendali europei (CAE). Come è noto, infatti, a livello di impresa la Direttiva 94/45 adottata dal Consiglio il 24 settembre 1994 e riguardante l'istituzione di un CAE o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e gruppi di dimensione comunitaria ha posto le basi per la creazione di un sistema transnazionale di relazioni industriali basato sulla legislazione europea. Oltre a rappresentare un'opportunità per i sindacati europei di riconquistare almeno in parte il potere perduto a livello nazionale a causa della crescente globalizzazione economica, la Direttiva, nel prevedere la stipula di accordi pre-direttiva (*ex art. 13*) che si possono discostare dal modello legale, ha dato un forte impulso all'attività negoziale tra *management* e rappresentanze dei lavoratori, essenziale per trovare nuovi equilibri e fronteggiare le nuove sfide internazionali.

Allo stato attuale, tuttavia, la contrattazione collettiva settoriale sulle materie centrali del rapporto di lavoro — retribuzione, orario di lavoro, condizioni del rapporto — rimane focalizzata in ambito nazionale e tende anzi ad ancorarsi in ambiti sub-nazionali, regionali o di singola impresa, ciò che riflette la crescente frammentazione dei mercati del lavoro, in uno scenario di pluralismo e di crescente decentramento. Molti studi di relazioni industriali concordano quindi nel ritenere che la globalizzazione dell'economia non crea una convergenza, bensì una diversificazione dei sistemi nazionali di relazioni industriali: e tali diversificazioni possono rappresentare per le imprese transnazionali l'opportunità di compiere investimenti e differenziare le proprie strategie operative in ragione delle diverse caratteristiche dei sistemi locali di relazioni industriali: insomma, come si usa dire, di fare « shopping » e mettere in pratica il *dumping* sociale. Esemplare, sotto questo profilo, resta il caso della statunitense « Hoover » che ha rilocalizzato la produzione dalla Francia alla Scozia dopo aver negoziato con i lavoratori di quel Paese una maggiore flessibilità nell'amministrazione del rapporto, nonché un accordo di limitazione dello sciopero.

Nel contempo, altri fattori tipici della globalizzazione sembrano determinare una conver-

Contrattazione transnazionale nell'impresa europea e CAE
Adalberto Perulli

genza delle relazioni industriali *cross-border*, cioè attraverso i vari luoghi geografici in cui impresa multinazionale opera. Fattori quali la creazione di un mercato interno integrato e, in particolare, la competizione e la crescente interazione tra imprese, obbligano l'impresa multinazionale ad affrontare gli stessi problemi nei processi negoziali locali: la direzione centrale cercherà allora di individuare il miglior approccio nell'organizzazione del lavoro e lo riprodurrà nei vari contesti nazionali, determinando così una convergenza degli stili di *management* e delle relazioni di lavoro aziendali (ciò che, peraltro, contribuisce a sviluppare una cultura transnazionale tra i lavoratori del gruppo). Ma consimili fattori di convergenza non operano in maniera univoca: da un lato conducono ad una contrattazione su scala pan-europea, ciò che risponde anche ad un'esigenza di coordinamento e di controllo da parte della direzione centrale dell'impresa sui processi di governo della forza lavoro, dall'altro alla decentralizzazione della contrattazione verso il livello di unità, verso le *business unity* individuali. Ovviamente le due prospettive non si elidono, ma convivono: ad una contrattazione centrale a livello di gruppo si aggiunge una contrattazione addizionale a livello decentrato, di luogo di lavoro.

Molto realisticamente, comunque, una contrattazione transnazionale nell'impresa europea tenderà ad assumere forme diverse da quelle che siamo soliti osservare nei sistemi nazionali di relazioni industriali: assumerà la forma di una contrattazione « virtuale », che si esprime mediante accordi-quadro, ovvero « joint opinions » tra partners sociali che troveranno successiva implementazione a livello nazionale e nelle *business unity* secondo le prassi e le caratteristiche dei vari sistemi. Secondo alcuni analisti perfino la materia salariale, che è legata a livelli di produttività molto diversi da Paese a Paese, potrebbe trovare una qualche armonizzazione a livello settoriale, segnatamente metalmeccanico, in ragione dell'esposizione alla competizione internazionale e al ruolo tuttora centrale giocato da questo settore in molti paesi. In questa prospettiva la negoziazione continua a strutturarsi a livello nazionale, ma si coordina vieppiù con parametri e *standards* stabiliti a livello europeo.

2. La specificità dell'impresa europea come fattore di crescita di un sistema contrattuale transnazionale.

Focalizziamo dunque l'attenzione a livello d'impresa europea, nel contesto cioè dello sviluppo delle società multinazionali che operano in ambito comunitario. Anche a questo livello di analisi si scontrano tesi orientate a ritenere che le imprese procedano sempre più verso una contrattazione transnazionale, perché le specificità nazionali dei mercati e delle produzioni nonché i tradizionali rapporti delle relazioni industriali con i sistemi statali perdono di importanza nel contesto di un'economia globalizzata; mentre altri ritengono che, nonostante l'impresa multinazionale operi ormai in un contesto globale, i vantaggi competitivi delle singole imprese sul mercato internazionale dipendono proprio dalle specificità dei *business system* nazionali in cui esse sono radicate, i quali mantengono quindi una loro crucialità.

Per uscire da questo dilemma globale/nazionale è dunque necessario valorizzare la dimensione specificamente europea come spazio di regolazione economico-politica e sociale « regionale », distinto dal più generale contesto di globalizzazione, e come tale favorevole per esprimere forme di internazionalizzazione anche delle relazioni industriali e di lavoro. Rispondendo ad una logica di cooperazione ispirata al criterio libero-scambista dell'integrazione attraverso il commercio, gli istituti regionali possono nondimeno comportare momenti di ravvicinamento e di armonizzazione delle politiche sociali, in un'ottica vuoi meramente funzionale ai processi di liberalizzazione delle relazioni commerciali internazionali, vuoi centrata su autonome basi giuridiche, sganciate dalla *ratio* di strumentalità del « sociale » rispetto agli obiettivi di carattere economico. In effetti, da un lato lo sviluppo del mercato interno ha favorito la progressiva formazione di imprese che agiscono in una dimensione comunitaria: le imprese europee sviluppano a questo livello una strategia produttiva peculiare, che si discosta dalle forme che la stessa impresa transnazionale assume operando in altri contesti internazionali. Dall'altro lato le imprese europee tendono a sviluppare caratteristiche comuni nei diversi settori d'attività; di conseguenza, anche le relazioni industriali a livello di impresa tendono ad omogeneizzarsi per settore a livello transnazionale, assomigliandosi più in ragione dell'ambito produttivo che non del contesto statale-nazionale. *Last, but not least*, a livello europeo l'integrazione economica non è più il solo motore delle politiche comunitarie, le quali, dotate ormai un'anima sociale — come testimoniano le innovazioni introdotte con i Trattati di Maastricht e di Amsterdam —

prospettano l'utilizzo di un metodo concertativo comune per armonizzare le regole del lavoro. Vale rilevare, in particolare, come il Trattato di Amsterdam richiami formalmente nel suo Preambolo la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, ormai « costituzionalizzati » quali principi generali del diritto comunitario (Art. F par. 2 TUE); e la Carta, all'art. 11-14, nel riconoscere la contrattazione collettiva quale diritto sociale fondamentale, auspica l'instaurazione di un dialogo tra le parti sociali a livello europeo, dialogo che può giungere a rapporti contrattuali, soprattutto su scala interprofessionale e settoriale. La stessa Carta, agli artt. 17 e 18, esprime l'esigenza di riconoscere i diritti di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori con particolare riferimento alle imprese e gruppi di dimensione transnazionale. Si estendono, d'altronde, gli ambiti di regolazione comunitaria in materia sociale (cfr. l'Art. 2 TCE come emendato dal Trattato di Amsterdam) e si consacra un effetto regolativo della stessa contrattazione collettiva; e proprio tra questi ambiti di regolazione concorrente si colloca la Direttiva sui CAE che prevede la costituzione, a livello di impresa europea, di procedure volte a migliorare l'informazione e la consultazione su una serie di materie di rilevanza transnazionale.

Contrattazione transnazionale nell'impresa europea e CAE
Adalberto Perulli

La combinazione delle cennate dimensioni (la caratteristica peculiare dell'impresa europea nel contesto globale, l'esistenza di coerenze interne per settore che seguono una logica transnazionale ed infine la crescita di politiche sociali a livello comunitario) costituiscono elementi che depongono a favore di una crescita di sistemi di relazioni industriali micro-corporativi e transnazionali a livello di impresa o di gruppo di imprese. Si tratta tuttavia di uno scenario in gran parte virtuale, giacché, sino ad ora, esperienze e politiche di relazioni industriali a livello transnazionale sono del tutto marginali e residuali: le imprese complesse mettono in atto strategie differenziate non solo per settori di attività ma anche, all'interno di ciascun settore, in ragione dei diversi contesti nazionali (si veda per esempio lo studio comparato di Collier (1996) sull'industria alimentare). Di conseguenza la contrattazione rimane radicata a livello locale o nazionale.

3. Limiti e opportunità della Direttiva 94/45.

In questo scenario, un elemento assai importante di sviluppo e stimolo della contrattazione collettiva europea a livello di impresa e di gruppo è stato offerto dall'adozione della Direttiva sui CAE. Già prima della Direttiva la formazione di imprese operanti a livello comunitario aveva indotto i sindacati dei lavoratori a ricercare un confronto con il *management* al più alto livello, creando le condizioni per la conclusione di accordi tra la direzione centrale di alcuni gruppi di dimensione comunitaria e le associazioni sindacali il cui contenuto era costituito dalla introduzione di procedure di informazione e, in taluni casi, di consultazione, giungendo finanche alla creazione di comitati *ad hoc* in seno ai quali veniva istituzionalizzata la pratica di incontri periodici tra le parti (molte imprese multinazionali hanno dato vita ad istituti di informazione e, in parte minore, di consultazione: su 111 accordi censiti, il 93% prevedono procedure di informazione, il 60% la consultazione). Simili esperienze hanno anticipato in via convenzionale i temi e gli obiettivi della Direttiva 94/45: quest'ultima, nel prevedere la possibilità di stipulare (entro il 22 settembre 1996) accordi pre-direttiva i cui contenuti possono risultare più flessibili rispetto al modello legale, ha indotto le parti sociali a stipulare oltre 400 accordi di impresa multinazionale o di divisione di imprese, negoziati dalla direzione centrale e dalle rappresentanze dei lavoratori (la composizione è assai variabile; sovente si tratta di rappresentanze sindacali e spesso con la presenza delle OO. SS. nazionali di settore ed europee). Si tratta circa di 1/3 delle imprese o gruppi di dimensione europea. Inoltre, in un altro e crescente numero di casi — che deriva anche dal cessato *opting-out* inglese dagli impegni dell'accordo sulla politica sociale di Maastricht — la contrattazione è in corso seguendo le procedure *standard* di cui alla Direttiva.

L'analisi di questi accordi consente di mettere in risalto l'influenza dei fattori nazionali/transnazionali sulle previsioni contenute negli accordi stessi al fine di valutare se essi rappresentino o meno un viatico favorevole all'emersione di una dimensione sovranazionale delle relazioni industriali a livello di impresa europea. Anche su questo punto, tuttavia, le analisi divergono. V'è infatti chi sottolinea come i CAE costituiscano soprattutto (e semplicemente) un'estensione del sistema nazionale di rappresentanza nei luoghi di lavoro prevalente nel Paese ove la l'impresa ha la sua direzione centrale; in tal prospettiva, quindi, gli istituti partecipativi in esame si differenzerebbero principalmente in ragione dei

Contrattazione transnazionale nell'impresa europea e CAE
Adalberto Perulli

diversi Paesi in cui l'impresa ha la direzione centrale e riflettono, forgiandosi in base ad essi, i rispettivi sistemi nazionali di informazione/consultazione dei lavoratori. L'analisi empirica denota e conferma la tesi: una vasta diversità di modelli, che si differenziano nella composizione del CAE (solo rappresentanza dei lavoratori, ovvero anche della direzione aziendale), le sue modalità operative, il grado di istituzionalizzazione, i compiti e le reali opportunità del CAE di influenzare le dinamiche dell'impresa europea.

Non manca tuttavia chi sottolinea come gli accordi risentano, piuttosto, della specificità dei settori cui si riferiscono, e non tanto della logica nazionale, e ciò in ragione della strategia adottata dai sindacati europei che hanno partecipato attivamente alla contrattazione. In questo ordine di idee i CAE rappresentano non tanto estensioni delle strutture nazionali ma intersezioni organizzative e rappresentative che trascendono effettivamente i confini nazionali e seguono una logica transnazionale.

4. Due profili problematici: modalità temporali dell'informazione e rapporti fra consultazione e contrattazione.

Se la Direttiva sui CAE ha dato impulso alla contrattazione collettiva transnazionale a livello di impresa o di gruppo di imprese europee, non si deve dimenticare che questa contrattazione rimane confinata nei ristretti ambiti istitutivi di una sede di informazione e consultazione, definita dall'art. 2.1. par. 1 come « uno scambio di opinioni e l'instaurazione di un dialogo » tra le due parti. Nel testo della Direttiva la contrattazione, come oggetto dell'attività del CAE, non è formalmente prevista, diversamente da quanto accade nelle Direttive comunitarie n. 77/187 e n. 75/129 in materia, rispettivamente, di trasferimento d'azienda e licenziamenti collettivi, laddove la consultazione avviene al fine di « ricercare » (art. 6, co. 3, Dir. 77/187) o di « giungere ad un accordo » (art. 2, co. 1, Dir. 75/129). La contrattazione postulata dalla Direttiva è dunque di tipo procedurale e presenta un contenuto istituzionale di natura tipicamente obbligatoria in quanto dà vita ad istituti di partecipazione (*id est* il CAE, ovvero una procedura di informazione/consultazione a carattere transnazionale). Infatti, in alcuni degli accordi censiti viene espressamente negato ogni ruolo negoziale dei CAE: con una clausola ricorrente le parti riconoscono che queste strutture non devono interessarsi a quelle materie che sono o potrebbero essere negoziate o essere oggetto di accordo da parte degli appropriati organismi locali di rappresentanza o dai *works councils* secondo quanto stabiliscono le leggi, le prassi di relazioni industriali o gli accordi collettivi. Si apre qui un'area di analisi estremamente importante, che riguarda (a) il meccanismo di informazione/consultazione e (b) i limiti della prospettiva basata sullo sviluppo e istituzionalizzazione per via legale o contrattuale di forme di consultazione transnazionale.

Sotto il primo profilo (a) un aspetto da approfondire — per la criticità della relativa controversia — riguarda le modalità temporali con cui la informazione deve essere resa e la consultazione avere luogo: la Direttiva comunitaria ha evitato di imporre a tutti i paesi la nozione più forte e formalizzata di consultazione propria di alcuni ordinamenti nazionali, per cui essa deve avvenire in tempo utile, sulla base di un'informazione scritta. Solo nelle disposizioni dell'allegato si prevede che, quando circostanze eccezionali lo richiedano, l'azienda incontri il CAE per informarlo su questioni che pregiudicano in modo considerevole gli interessi dei lavoratori prima che una decisione sia presa, e che questa riunione debba avvenire « quanto prima », lasciando comunque impregiudicate le prerogative della direzione centrale; ma non si prevede che l'informazione debba essere necessariamente anteriore alle decisioni strategiche. Dovrà dunque avvenire, l'adempimento dell'obbligo, in un momento anteriore alla decisione cui la consultazione si riferisce? Ovvero potrà essere semplicemente anteriore alla messa in opera della decisione già presa (secondo la soluzione accolta dall'accordo traspositivo italiano del 27 novembre 1996, che colloca la riunione di consultazione in una fase prodromica all'attuazione della decisione)?

La Corte di Giustizia, con riferimento alle direttive sui licenziamenti collettivi e sul trasferimento d'azienda non si è mai pronunciata direttamente su questo punto. Tuttavia è possibile, ed anzi necessario, interpretare il meccanismo di consultazione alla luce del principio di diritto comunitario dell'effetto utile, che impone di considerare la consultazione avvenuta in un momento che non privi la procedura dei suoi effetti. È questo l'orientamento emerso in seno al gruppo di lavoro interministeriale che ha ragionato sulle modalità di trasposizione della Direttiva. Alle medesime conclusioni è giunta la Corte d'Appello di Versailles nel caso Renault (sentenza 7 maggio 1997) laddove, utilizzando l'art. 18 della

Carta dei diritti sociali fondamentali quale « guida interpretativa » del contenuto della Direttiva, ha statuito che l'informazione e consultazione debba essere posta in essere in tempo utile, detta utilità dovendo apprezzarsi « in rapporto a criteri ragionevoli, tra i quali certamente figurano lo spazio assegnato alle osservazioni, contestazioni o critiche; l'importanza e il carattere irrimediabile o meno dei pregiudizi suscettibili di essere causati dalla decisione; o ancora il rispetto di una scansione temporale favorevole alle misure o reazioni utili, fino a una modificazione delle risoluzioni iniziali, il tutto perché la decisione presa o da prendere abbia un grado minimo di flessibilità o incontri un minimo di accettazione o della comprensione necessaria alla regolazione, apparentemente ricercata, dei rapporti sociali transnazionali ».

La Confederazione europea dei sindacati, dal suo canto, ha proposto di modificare l'art. 2.1 (f) della Direttiva, stabilendo che i lavoratori devono essere informati e consultati « in good time before a decision is taken » e che la consultazione, come definita dalla Direttiva, debba avvenire « before a decision is taken », in modo da far sì che se ne possa tenere conto nel processo decisionale.

Il secondo profilo (b) interpretativo riguarda la funzione ulteriore dell'informazione/consultazione: dove vengono canalizzate e, soprattutto, a cosa servono? È ben noto che in certi sistemi nazionali informazione e consultazione sono funzionali alla contrattazione, in altri alla codecisione. A livello di impresa europea, tuttavia, non esistono meccanismi istituzionali di contrattazione — ché anzi gli accordi istitutivi dei CAE spesso si preoccupano di specificare che tale organismo « non potrà sostituirsi ai rappresentanti sindacali dei lavoratori nell'esercizio delle loro funzioni negoziali » (ad es. Accordo ENI) —; nè di sedi di codecisione in senso tecnico: lo stesso accordo Volkswagen, che istituisce un CAE assai prossimo per composizione e attribuzioni al modello tedesco di *Konzernbetriebsrat*, non contiene alcun diritto di codecisione. Quindi il portato dell'attività dei CAE per il momento non ha alcuno sbocco autonomo ulteriore, ma rinvia alle prassi nazionali, ove i diritti di informazione/consultazione si connoteranno vuoi in termini più prossimi alla partecipazione, vuoi in forme contrattuali (o paranegoziali). Del resto la Direttiva, in ossequio al principio di sussidiarietà, volutamente non scioglie questo nodo: sia nel prevedere i criteri di elezione o designazione dei rappresentanti dei lavoratori ai fini della formazione della delegazione speciale di negoziazione, sia nelle prescrizioni accessorie all'art. 7, laddove si occupa della elezione o designazione dei rappresentanti dei lavoratori in seno al CAE, fa espresso rinvio alle legislazioni ed alle prassi di ciascuno degli Stati membri che ospitano le varie articolazioni produttive dell'impresa. Ciò crea delle incertezze circa il tipo di rappresentanza espresso dal CAE e di conseguenza circa la sua natura giuridica: si tratta di un organismo di rappresentanza del personale a carattere elettivo, ovvero di un organismo di derivazione sindacale? Evidentemente, il sistema permette la costituzione di rappresentanze a livello di gruppo, ma nel rispetto delle diversità dei sistemi nazionali di rappresentanza. Di conseguenza il tipo di comitato europeo risente fortemente non solo della specifica cultura aziendale che la casa madre veicola attraverso il CAE, ma anche, e soprattutto, della normativa interna di trasposizione della Direttiva, cioè della legislazione nazionale. Il rischio, da questo punto di vista, è che il CAE risulti essere, di fatto, il comitato di un'impresa europea piuttosto che il comitato *europeo* d'impresa. Le ricadute di ciò sono evidenti: nei sistemi come quello italiano basati su un canale unico di rappresentanza i soggetti destinatari dell'informazione/consultazione sono gli stessi soggetti negoziali (secondo il menzionato accordo interconfederale di trasposizione del 6 novembre 1996, i componenti del CAE sono designati per 1/3 dalle OO.SS firmatarie del CCNL e per 2/3 dalla rappresentanze sindacali unitarie dell'impresa o del gruppo, tenendo conto della composizione categoriale di quadri, impiegati e operai). Il modello di derivazione sindacale facilita dunque una saldatura tra attività del CAE e ruolo rivendicativo-negoziale, fornendo una legittimazione del CAE come agente ammesso anche alle trattative contrattuali. Ciò che non vale, per esempio, in Francia, ove solo i delegati sindacali hanno la capacità di negoziare mentre un'istanza rappresentativa come il *comité d'entreprise* o il *comité de group* non è abilitato a contrattare; e così dicasi, più in generale, con riferimento agli altri Paesi europei, nonché, probabilmente, allo stesso modello cui la Direttiva si ispira, laddove — riferendosi ai rappresentanti dei lavoratori — allude agli eletti o designati dagli organismi che esprimono, nei sistemi a doppio canale, la rappresentanza di tutto il personale. Questo diverso modo di intendere la rappresentanza può dunque generare confusione e disorientamento all'interno del CAE, in seno al quale convivono soggetti operanti secondo le diverse logiche proprie di ogni sistema nazionale di appartenenza.

Contrattazione transnazionale nell'impresa europea e CAE

Adalberto Perulli

5. Il CAE come veicolo di internazionalizzazione delle relazioni industriali.

È possibile, date queste premesse, immaginare che i CAE costituiscano un veicolo di internazionalizzazione della contrattazione collettiva su materie oggetto di informazione/consultazione? Due sono le ipotesi che possono essere avanzate al riguardo. La prima è che i CAE si pongano quali attori para-negoziali che formulano linee-guida, cioè « opinioni comuni », « raccomandazioni » per una contrattazione che avrà luogo nelle varie filiali, a livello nazionale. Come dire che i CAE, quali motori di una contrattazione europea « virtuale » — nel senso sopra suggerito — elaborano degli accordi-quadro metodologici che rappresentano altrettante « piste » transnazionali volte a raggiungere i vari *partners* nei diversi siti locali. Un certo numero di casi sembra dare indicazioni conformi a tale ipotesi: per esempio, l'accordo istitutivo del CAE alla Danone denota un ruolo negoziale del comitato in una serie di materie quali la politica di formazione professionale — al fine di anticipare le conseguenze dell'introduzione di nuove tecnologie o della ristrutturazione industriale — e le pari opportunità tra uomo e donna sul lavoro: materie che poi vengono implementate ai livelli inferiori del gruppo. In altre esperienze (ENI, Generale des Eaux e Nestlé) sono state raggiunte delle *joint opinions*, ossia dei « punti di vista comuni ». In questa direzione va l'auspicio formulato dalla Confederazione dei sindacati europei la quale, in vista delle consultazioni tra Commissione europea, stati membri e parti sociali a livello europeo, al fine di proporre eventuali emendamenti della Direttiva al Consiglio, ha proposto di inserire una norma secondo la quale, dopo che il CAE ha ricevuto le informazioni, si apre un periodo di consultazione di almeno 3 mesi, durante il quale la direzione centrale dell'impresa e il CAE si incontrano « with a view to reaching agreement ».

La seconda ipotesi è che i CAE stimolino la comparazione e la collaborazione tra sindacati e rappresentanze dei lavoratori dei diversi paesi che fanno parte dei comitati e che hanno in effetti l'opportunità di incontrarsi a cadenze regolari e di scambiarsi informazioni. Alcuni studi dimostrano, in tal senso, l'importanza delle relazioni informali e della comunicazione tra rappresentanze dei lavoratori al fine di superare le barriere geografiche, culturali, politiche e linguistiche che, specie con riguardo all'attore sindacale, molto più legato dell'impresa al contesto istituzionale e alle peculiarità nazionali, si frappongono alla costruzione di veri attori collettivi e di una contrattazione internazionale. La creazione di queste reti informali può spingere le parti, almeno in quelle imprese ove le organizzazioni sindacali sono bene organizzate, a formalizzare posizioni comuni da inserire nelle varie agende negoziali a livello nazionale, inducendo il management a coordinare le posizioni negoziali a livello transnazionale.

Bibliografia

Biagi M. (1998), *The transposition of the EWC directive in Italy: a process to be completed*, dattiloscritto.

Coller X. (1996), *Managing Flexibility in the Food Industry: a Cross-National Comparative Case Study in European MNCs*, in *EJIR*, 153 ss.

Cressey P. (1998), *European works councils in practice*, in *HRMJ*, 67 ss.

Cruz Villalon J. (1996), *Comitati aziendali europei*, in *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Monduzzi, Bologna, 495.

Daugareilh I. (1998), *Quelques observations sur des expériences de négociation collective internationale*, in *SyS*, Vol. 1 - No 1, 51.

Guarriello F. (1999), *Il recepimento della direttiva sui Comitati aziendali europei*, in *RGL*, 293.

Marginson P. (1998), *An analysis of Article 13 EWC agreements*, in *EIRR*, 1998, 16.

Marginson P. (1998), *The Eurocompany and Euro Collective Bargaining*, IIRA 11 World Congress, 22-26 September 1998, Bologna, Italy.

Roberts I., Springer B., Braaten D. (1997), *One Policy, One Workforce, Different IR Cultures: The Impact of Cultural Differences on the Implementation of the EU Works Council Directive*, in *The European Union and the Employment Relationship*, Dublin, 79.

Schulten T. (1996), *European Works Councils: Prospects for a New System of European Industrial Relations*, in *EJIR*, 303 ss.

Strebeck W. (1997) *Neither European Nor Works Councils: a Reply to Paul Knutsens*, in *EID*, 325.

Treu T. (1999), *Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale*, in *LD*, 191.

Zilio Grandi G. (1998), *Parti sociali e contratto collettivo nell'unione europea*, Giappichelli, Torino.

Lo sviluppo della formazione continua in Italia

Francesca Torelli

Sommario

1. Lo sviluppo della formazione continua nelle politiche comunitarie. **2.** L'impatto delle azioni comunitarie sul sistema della formazione professionale in Italia. **2.1.** Il rapido sviluppo della formazione continua e il ritardo nella definizione di un sistema di formazione integrato. **2.2.** Le cause del ritardo. **3.** Il ruolo delle parti sociali nello sviluppo del sistema formativo: il caso Elettrolux-Zanussi. **4.** Conclusioni.

1. Lo sviluppo della formazione continua nelle politiche comunitarie.

Fin dalla sua costituzione la Comunità Europea ha riconosciuto alle politiche formative la capacità di garantire uno sviluppo economico socialmente sostenibile. Ciò in considerazione della duplice valenza della formazione che da un lato permette di adeguare costantemente le competenze dei lavoratori alle trasformazioni del processo produttivo e dell'organizzazione del lavoro imposte dal progresso tecnologico e dal mercato globale, dall'altro lato consente alle persone di specializzarsi, di perfezionarsi e di aumentare la proprie conoscenze con il risultato di migliorare la qualità della propria vita e del proprio lavoro.

Sulla base di questi principi, nell'art. 118 del Trattato istitutivo della Comunità europea si attribuisce alla Commissione il compito di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri in relazione alla formazione e perfezionamento professionale, mentre con l'art. 128 si attribuisce al Consiglio il compito di fissare i principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale che possa contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali che del mercato comune. Nel 1963 con la decisione n. 266 il Consiglio delinea, quindi, dieci principi guida al fine di creare le condizioni perché tutti i cittadini, giovani ed adulti, possano ricevere una formazione adeguata, nel rispetto della libera scelta della professione, dell'istituto e del luogo di formazione, nonché del luogo di lavoro. Ciascuno Stato Membro deve provvedere alla definizione e realizzazione di programmi che siano conformi ai principi dettati nel quadro di *una coerente e progressiva azione comune* e che siano utili a raggiungere gli scopi fondamentali delle politiche formative comunitarie quali, ad esempio, rendere effettivo per tutti il diritto a ricevere un'adeguata formazione, assicurare una formazione sufficientemente ampia per favorire lo sviluppo armonioso della persona e per soddisfare le esigenze derivanti dal progresso tecnico e dalle innovazioni nell'organizzazione della produzione, permettere a ciascuno di acquisire le conoscenze e capacità tecniche necessarie per l'esercizio di una determinata professione e di raggiungere il più alto grado di formazione possibile, favorire durante le diverse fasi della vita lavorativa una formazione e un perfezionamento idonei e, all'occorrenza, una riqualificazione e un riadattamento professionale (Gass, 1996). Per conseguire tali scopi, vengono affidati alla Commissione il potere di proporre al Consiglio e agli Stati membri tutto i provvedimenti che ritiene necessari, in particolare, per ridurre l'impatto sul livello occupazionale conseguente al progresso economico e alle trasformazioni tecnologi-

**Lo sviluppo della
formazione continua
in Italia**

Francesca Torelli

che e strutturali, di concerto con gli Stati membri, la Commissione è autorizzata a prendere iniziative volte a fissare programmi che tendano alla formazione accelerata degli adulti, nonché alla riqualificazione e riadattamento professionale

Dal 1963 in poi gli organi comunitari hanno svolto una rilevante attività in materia di formazione, com'è testimoniato dalla mole di decisioni riguardanti la materia del riconoscimento dei diplomi e dal numero di programmi di azione per stimolare la cooperazione fra sistema scolastico e imprese, per favorire la mobilità dei giovani e dei lavoratori, per incrementare le opportunità di accesso alla formazione per le categorie svantaggiate, per sviluppare la formazione continua, e via dicendo (Azzinari, 1991; Roccella, 1995).

I poteri dati alla Commissione in seguito sono stati rafforzati sia dalla Corte di giustizia che dal trattato di Maastricht. Nel primo caso, mediante l'applicazione del principio dell'effetto utile, si è concesso alla Commissione il potere di adottare misure con implicazioni finanziarie, nel secondo caso, attraverso la previsione dell'art. 127, si è attribuito alla Comunità la competenza ad attuare *una politica di formazione professionale che rafforza e integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale*, in particolare facilitando *l'adeguamento alle trasformazioni industriali e migliorando la formazione, iniziale e permanente, per agevolare l'inserimento iniziale e il reinserimento professionale sul mercato del lavoro* (Bekemans, 1993). Nel trattato viene inoltre delineato un sistema complesso di formazione professionale che si articola in formazione iniziale, formazione continua e formazione permanente (Angiello, 1998): la prima precede l'instaurazione di un rapporto di lavoro, la seconda avviene in costanza di rapporto, mentre la terza si inserisce nell'intervallo di tempo fra una posto di lavoro e il successivo.

La Corte di giustizia ha contribuito ulteriormente allo sviluppo delle politiche formative (Flynn, 1988; Zilioli, 1989; Zilioli, 1991; Inzerra, 1989) fornendo una nozione di formazione professionale molto estesa che ricomprende non solo *ogni forma di insegnamento che prepari a una qualificazione per una determinata professione, un determinato mestiere o una determinata attività, o che conferisca la particolare idoneità a esercitare tale mestiere, professione o attività, (...) qualunque sia l'età e il livello di preparazione degli alunni o degli studenti, e anche se il programma di insegnamento comprende altresì materie di carattere generale* (Sent. 13 febbraio 1985, causa 293/83, *Foro it.*, 1988, IV, p. 423), ma anche l'istruzione universitaria e post-universitaria (1). Il percorso interpretativo della Corte e l'ampia definizione di formazione professionale che ne risulta è particolarmente utile in relazione allo sviluppo della formazione continua (Mazziotti, 1995, p. 121), ovvero di un'opportunità formativa per l'intera vita lavorativa attuata con strumenti di comunicazione destinati principalmente ad adulti. I destinatari, infatti, sono persone che già stanno lavorando e che necessitano di un'offerta formativa di tipo superiore, idonea a sviluppare la capacità di interpretare situazioni nuove e di comprendere la complessità ambientale.

Sia le pronunce della Corte di giustizia che l'art. 127 del trattato di Maastricht traggono spunto dall'art. 15 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali secondo il quale *ogni lavoratore deve poter accedere alla formazione professionale e beneficiarne nell'arco della vita. Le autorità pubbliche competenti e le imprese o le parti sociali, nelle rispettive sfere di competenza, dovrebbero predisporre sistemi di formazione continua e permanente che consentano a ciascuno di riqualificarsi, in particolare fruendo dei congedi di formazione, di perfezionarsi e acquisire nuove conoscenze, tenuto conto in particolare dell'evoluzione tecnica.*

Per diffondere una cultura e un sistema di politiche formative che valorizzino la formazione continua nei diversi contesti produttivi, negli anni 90 vengono attivate diverse iniziative con lo scopo di svilupparla e promuoverla. Scegliendo tra le principali misure, si ricorda il programma FORCE (1990-1994), destinato a sviluppare la formazione in azienda (European Commission, 1997), il programma Leonardo da Vinci (1994-1999) (Commission Européenne, 1998), il programma Adapt (1995-1999), dedicato allo sviluppo della formazione nelle piccole e medie imprese (2), la raccomandazione del Consiglio del 30 giugno 1993 sull'accesso alla formazione continua e le modifiche apportate e proposte al regolamento per il funzionamento del FSE. Lo scopo principale di queste iniziative consiste nello

note

(1) Cfr. Sent. 2 febbraio 1988, causa 24/86, *Foro it.*, 1988, IV p. 421 in evidente contrasto con l'art. 35 della legge n. 616/77 che esclude esplicitamente l'istruzione universitaria e post-universitaria dalla formazione professionale.

(2) Dalla relazione sul programma Force risulta che il dipendente di una piccola impresa ha un terzo delle probabilità di essere formato rispetto al dipendente di una impresa di grandi dimensioni.

stimolare l'innovazione nella formazione professionale e contribuire così allo sviluppo di nuovi approcci e strumenti che facilitino l'accesso a ulteriori e nuove competenze. In particolare, con la Raccomandazione del 30 giugno 1993 relativa all'accesso alla formazione permanente la Comunità si è dotata di uno strumento essenziale, creando un punto di riferimento intorno al quale poter sviluppare il processo di cooperazione comunitaria e rispetto al quale valutare le tendenze e le evoluzioni della materia negli Stati membri. L'obiettivo generale posto dalla Carta sociale nella Raccomandazione viene scomposto in 15 obiettivi particolari che gli Stati membri perseguono definendo liberamente i mezzi e le modalità. Gli obiettivi si possono raggruppare in sette tematiche principali quali: l'accesso alla formazione continua e le politiche di impresa (ob.vi 1, 2, 6, 8, 9); l'accesso e la presa in considerazione dei bisogni individuali. (ob.vi 3, 7); la riconversione professionale dei lavoratori (ob.vo 4); l'accesso di gruppi specifici meno qualificati, delle donne, dei giovani, dei disoccupati di lunga durata (ob.vi 11, 12, 13 e 14); l'accesso e i nuovi partenariati (ob.vi 5 e 15); l'accesso grazie alle nuove tecnologie (ob.vo 10); l'impiego dei fondi comunitari (ob.vo 15). L'impatto della Raccomandazione e dei programmi sui sistemi nazionali deriva da un dispositivo di sorveglianza, ovvero dall'obbligo per ogni Paese di presentare una relazione biennale sui risultati ottenuti dall'applicazione della raccomandazione e dei diversi programmi. Questi rapporti diventano così un mezzo per attirare l'attenzione sulla problematica sia a livello europeo che nazionale mettendo in evidenza le grandi disparità, i fattori di progresso e le principali linee d'azione su cui procedere (3) (Commissione europea, 1997; Commission Européenne, 1997; European Commission, 1997; European Commission 1998; Commissio Européenne, 1999). In tal modo si implementa la strategia contro la disoccupazione individuata in più occasioni dai Consigli europei sull'occupazione e dal *libro Bianco* « Crescita, competitività e occupazione », strategia che consiste nell'investire molto in capitale umano adottando una visione preventiva della formazione. Infatti, se da un lato la formazione di tipo c.d. curativo (European Commission, 1998) risulta utile per risolvere le carenze che di volta in volta si manifestano nelle competenze e capacità della forza lavoro, dall'altro una formazione preventiva fornisce all'allievo un'ampia gamma di capacità che gli consentono un rapido e flessibile passaggio da un lavoro all'altro (Biagi, 1993). Questo tipo di formazione evita ai lavoratori la disoccupazione, avendogli fornito le capacità di adattamento, funzionali a diverse posizioni all'interno dell'impresa. La prospettiva della formazione preventiva non può permeare solamente le logiche di programmazione del sistema scolastico e formativo pubblico, ma deve coinvolgere profondamente anche l'impresa ed essere insita in una politica delle risorse umane che consideri nella gestione del proprio personale le strategie di lungo periodo. Le attività formative devono seguire il lavoratore durante tutta la sua carriera per implementarne conoscenze e abilità. Solo in caso di necessità devono tendere alla riqualificazione dell'individuo, essendo quest'ultima particolarmente traumatica. Questo è uno dei principali motivi alla base dell'attenzione che la Comunità riserva all'attuazione di misure che coinvolgono direttamente le imprese e le parti sociali nella ideazione, realizzazione e gestione delle iniziative formative.

2. L'impatto delle azioni comunitarie sul sistema della formazione professionale in Italia.

In Italia i maggiori benefici derivanti dall'attività della Comunità (per un confronto con altri Paesi europei v. Mialon, 1993; Neal, 1993; Weiss, 1993 e per l'Italia Bettini, 1995; Faro e Maviglia, 1997) si sono manifestati, in particolare, nello sviluppo delle politiche di formazione continua, dal momento che tale attività si è innestata su un substrato normativo adatto a recepirla, ma ancora poco sviluppato. L'elevato grado di permeabilità del nostro sistema allo stimolo comunitario è dimostrato dal fatto che nell'arco di un quinquennio il numero dei corsi alla formazione degli adulti, sia occupati che disoccupati ha raggiunto il 47% del

note

(3) Nelle conclusioni dell'ultima relazione relativa alla raccomandazione del 30 giugno 1993 la Commissione individua tre orientamenti d'azione:

- stabilire a livello comunitario le condizioni comuni per promuovere l'accesso alla formazione continua. Le condizioni vanno fissate nel contesto di una concertazione delle parti sociali a livello comunitario e mirerà a garantire un allargamento dell'obiettivo comunitario all'accesso alle competenze;
- migliorare il procedimento di elaborazione delle relazioni al fine di pervenire ad un regolare dispositivo di relazioni elaborate dagli Stati membri e dalle parti sociali su base omogenea e con criteri comuni;
- presentare un programma d'azione relativo alla formazione professionale dal titolo « imparare nella società dell'informazione ».

195

**Lo sviluppo della
formazione continua
in Italia**

Francesca Torelli

complesso delle proposte formative (4). Risultato impensabile in mancanza di adeguati presupposti normativi. Negli anni precedenti le esigenze politico-sociali avevano fatalmente causato un rallentamento nell'attuazione dei principi enunciati sia dalla Costituzione che dalla legge quadro, incanalando le risorse destinate all'intero sistema formativo nelle direzioni particolari che la situazione contingente esigeva. Per uscire dall'impasse occorre una lucida autocritica e revisione che, basandosi su nuovi prerequisiti, ampliasse il raggio d'azione della formazione italiana. In alternativa si rendeva necessario uno stimolo esterno che si è concretizzato nell'azione comunitaria. Quest'ultimo, infatti, ha innescato un processo di ri-orientamento indispensabile ad allargare, in termini qualitativi e quantitativi, il quadro del sistema formativo già esistente. In effetti la nostra Costituzione aveva assegnato alla Repubblica la cura della formazione e dell'elevazione professionale di tutti i lavoratori: autonomi o subordinati, adulti o giovani, occupati, disoccupati o in cerca di primo impiego, ricomprendendo così tutti i tipi di formazione. Parimenti l'art. 2 della legge quadro per la formazione professionale, qualificando esplicitamente la formazione come *servizio di interesse pubblico*, la definì come *quell'insieme di interventi formativi finalizzati alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali e rivolte al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione all'aggiornamento e al perfezionamento dei lavoratori in un quadro di formazione permanente* (per un esaustivo commento cfr. Napoli, 1979).

All'attuale sistema di formazione professionale si è pervenuti mediante diversi interventi riconducibili a due tipologie: la prima ricomprende gli interventi tesi a definire la struttura del sistema di formazione professionale, ovvero a istituire gli organi di gestione e a ripartire le competenze in materia — art. 35, d.P. n. 616/77, legge quadro n. 845/78, art. 5 legge n. 56/87, art. 6 legge n. 223/91, art. 68 e 69 legge n. 144/99; la seconda raccoglie gli interventi di tipo prettamente promozionale, che sviluppano meccanismi di finanziamento — art. 3, legge n. 125/91, art. 9 legge n. 236/93, d.l. n. 63/99, art. 66 legge n. 144/99 — o introducono nuovi strumenti di formazione — legge n. 25/55, art. 16 *bis* legge n. 285/77, art. 3 legge 863/84. Da ultimo le disposizioni contenute nel c.d. pacchetto Treu e i successivi decreti di attuazione perseguono entrambe le finalità proponendo sia una revisione della struttura del sistema formativo e delle competenze dei diversi organi — art. 17 sul riordino della formazione professionale — sia la promozione di vecchi e nuovi istituti — l'apprendistato art. 15, il contratto di formazione e lavoro all'art. 16, i tirocini di formazione e orientamento all'art. 18 (cfr. Napoli, 1998). Ad ogni modo il sistema delineato dalla legge n. 845 del 1978 non si è modificato nei suoi tratti essenziali, dal momento che la legge 196/97, pur evidenziando l'esigenza di un riordino della formazione professionale, rimanda a successivi regolamenti la sua realizzazione concreta. La riorganizzazione annunciata si baserà su alcuni principi fondamentali, già dichiarati nella legge quadro, ma oggi ripresi ed enfatizzati per la necessità e l'improcrastinabilità della loro attuazione. In particolare l'integrazione tra il mondo della scuola, quello della formazione professionale e quello del lavoro, il coinvolgimento delle parti sociali e la creazione di un sistema di formazione permanente diventano le direttrici base su cui sviluppare ogni azione futura. Per quanto riguarda gli attori coinvolti e coinvolgibili, il loro ruolo e i loro compiti non si rinvengono delle rotture con il passato. Le Regioni, come previsto dalla Costituzione, restano gli attori principali sia nelle attività di programmazione, pianificazione, verifica e controllo delle attività di formazione, sia nella definizione e nella guida dell'eterogeneo apparato di fornitura. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto la c.d. legge Treu ha ampliato la gamma dei soggetti erogatori rendendo così ancor più necessaria la definizione, da parte degli organi regionali, dei criteri per la certificazione della qualità dei servizi resi (Severing, Stahl, 1996), per il riconoscimento delle qualifiche ottenute e per l'attribuzione dei crediti formativi. Il potere legislativo regionale deve essere esercitato nei limiti dei principi guida definiti a livello nazionale e deve essere coerente con una programmazione degli interventi che tenga conto dell'evoluzione della situazione occupazionale, delle prospettive di impiego e del sistema scolastico.

Al Governo centrale rimane la funzione di delineare le linee guida nell'ambito della pianificazione nazionale, in particolare: la regolazione delle aree di formazione, la qualificazione e i criteri per riconoscerle; la ricerca e sperimentazione; la gestione delle relazioni

note

(4) Dato ISFOL riferito alle attività programmate per l'anno 1997. Fino all'anno 1993 la percentuale dei corsi dedicati agli adulti era pari mediamente al 30%, salvo il picco verificatosi nell'86 con il 26% dei corsi dedicati a adulti occupati e il 13% per disoccupati per un totale del 39% dei corsi programmati dalle Regioni.

sovrnazionali; gli interventi diretti in aree specifiche in crisi, la formazione e addestramento dei formatori; il trasferimento delle risorse finanziarie (art. 18 legge n. 845/78).

**Lo sviluppo della
formazione continua
in Italia**
Francesca Torelli

2.1. Il rapido sviluppo della formazione continua e il ritardo nella definizione di un sistema di formazione integrato.

Di tutti gli interventi normativi dedicati allo sviluppo di un organico sistema di formazione professionale i più significativi, se non altro per la mole di corsi di formazione continua cui hanno dato luogo, sono l'art. 9 della l. 236/93 e l'art. 17 della legge n. 196/96 lett. d). Con queste disposizioni si è introdotto, infatti, un nuovo meccanismo di finanziamento che consente di sostenere:

1. interventi di formazione continua, di aggiornamento e di riqualificazione professionale per i dipendenti di enti professionali;
2. interventi di formazione continua per i lavoratori di aziende che usufruiscono del trattamento di integrazione salariale straordinario;
3. interventi di riqualificazione e aggiornamento per i lavoratori occupati in aziende che contribuiscono per il 20% al costo delle attività;
4. interventi di formazione professionale destinati a lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, formulati congiuntamente da imprese e organizzazioni sindacali;
5. interventi di formazione destinati a lavoratori in costanza di rapporto di lavoro, a lavoratori collocati in mobilità e a lavoratori disoccupati per i quali l'attività formativa è propedeutica all'assunzione nell'ambito di piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali.

Questa attività legislativa per la promozione della formazione permanente e continua è stata sollecitata in diverse occasioni dalle parti sociali. In un primo momento, il Protocollo del 1993 sulla politica dei redditi e dell'occupazione aveva individuato nella riorganizzazione del sistema formativo una delle misure per aumentare la competitività del sistema produttivo. La riorganizzazione doveva mirare a stabilire un legame sistematico tra il mondo dell'educazione e il mondo del lavoro, ad aggiornare il sistema delineato dalla legge quadro e a dedicare delle risorse specifiche a interventi di formazione continua. Successivamente il Patto per il lavoro del 1996 segna un capitolo fondamentale per il nuovo sistema di formazione, in quanto individua nella formazione continua e permanente la nuova visione strategica (cfr. Santucci, 1996, Treu 1996). In tale prospettiva riconosce un diritto del cittadino alla qualificazione e all'arricchimento della propria professionalità in relazione a un percorso professionalizzante che non dipenda necessariamente o esclusivamente da esigenze aziendali (5) e ricomprende tutti i lavoratori tra i destinatari degli interventi: dipendenti, autonomi, imprenditori e soci lavoratori di cooperative. Molte delle indicazioni contenute da questo patto sono poi confluite nel pacchetto Treu rivolte a ottimizzare gli istituti contrattuali vigenti e a introdurre la previsione di specifici congedi di formazione. Infine, il Patto sociale del 1998, sulla scia dei precedenti accordi, impegna il governo a costituire una Fondazione che sostenga la formazione continua per lavoratori attivi (dipendenti, piccoli imprenditori, artigiani e soci di cooperative), a creare un sistema di formazione superiore integrata che coinvolga il sistema universitario, a introdurre l'obbligo per il governo di stendere un piano di ripartizione delle risorse tra i diversi tipi di intervento formativo e a sostenere finanziariamente meccanismi contrattuali che finalizzino quote della riduzione d'orario alla formazione dei lavoratori.

Un'attenzione del tutto nuova viene dedicata, sia dai Protocolli che dagli interventi legislativi, alla formazione dei lavoratori autonomi e all'importanza di una formazione che stimoli l'autoimprenditorialità nei lavoratori. Negli ultimi anni si assiste alla proposizione di un numero sempre maggiore di attività formative progettate e rivolte specificatamente ai piccolissimi imprenditori, ai soci lavoratori di cooperative e ai lavoratori autonomi. Le ultime analisi sull'evoluzione dell'occupazione hanno mostrato come la maggior parte dei nuovi posti di lavoro creati derivano essenzialmente dalla nascita di piccole imprese (6) e

note

(5) Nel Patto sono anche indicati una serie di meccanismi contrattuali che rendano possibile l'esercizio di tale diritto anche ai lavoratori occupati. Vengono previsti periodi sabbatici, le borse di formazione da erogare sia in sostituzione del reddito sia nell'ambito di rimodulazione dell'orario di lavoro, prestiti d'onore, la deducibilità dal reddito delle spese per la formazione ed infine contributi alle imprese che avessero effettuato investimenti formativi a vantaggio dei propri dipendenti.

(6) Cfr. il Piano d'azione Nazionale per l'occupazione 1999, p. 20.

**Lo sviluppo della
formazione continua
in Italia**

Francesca Torelli

dall'aumento dei lavoratori autonomi (in relazione a questi ultimi bisogna trattare il dato con cautela dal momento che in questo sono ricompresi i c.d. lavoratori autonomi deboli). Non era certo possibile per gli organi preposti alla pianificazione delle attività di formazione ignorare questo dato della realtà economica e non considerarlo nelle attività di programmazione. Le due leggi sulla imprenditorialità giovanile, legge n. 44 del 1986 e legge n. 236/93 nel promuovere la creazione di nuove imprese costituite da giovani ricomprendono tra le misure di supporto delle specifiche attività formative gratuite. Nel 1998 più del 10% dei giovani imprenditori hanno terminato i corsi di formazione con dei progetti d'impresa ammessi ai finanziamenti. Vi sono inoltre molte iniziative di carattere regionale che sostengono ulteriormente progetti di autoimprenditorialità attraverso il finanziamento di attività formative (per una analisi sulle ostacoli alla creazione delle piccolissime aziende in Europa v. European Commission, 1999).

Se è vero che comincia a delinarsi in Italia un sistema di formazione professionale integrato, coerente col ruolo riconosciuto alla formazione, perlomeno sul piano delle dichiarazioni, ed equamente distribuito tra tutti i tipi di formazione, i passi compiuti fin qui dal nostro ordinamento non sono ancora sufficienti per affermare che esiste un sistema di formazione professionale continua e non perché manchino le esperienze — ce ne sono molte e di alta qualità — ma perché sono ancora da definire esattamente i fondamenti concettuali e i confini tra formazione continua e le altre tipologie di formazione. La legge n. 196/1997, che avrebbe dovuto recepire gli orientamenti espressi dalla Comunità e dalle parti sociali dettando norme ben definite e di carattere precettivo per il riordino della formazione professionale in generale, e per la creazione di un sistema di formazione continua in particolare, ha deluso le aspettative limitandosi a rimandare a successivi decreti l'attuazione di quanto previsto in via programmatica.

Lo stesso concetto di formazione continua non ha ancora trovato un'unica definizione. Le attività di formazione per gli adulti sono e continuano a essere designate con termini quali formazione per adulti, formazione ricorrente, educazione per adulti, educazione permanente e così via (cfr. Infelise, 1997). Da una analisi della terminologia utilizzata dal legislatore nelle diverse occasioni si può desumere che il criterio utilizzato dal legislatore nella definizione delle diverse categorie di formazione sia un criterio di tipo soggettivo; vale a dire che quando gli interventi sono destinati a lavoratori occupati si parla di formazione ricorrente, quando sono diretti a disoccupati sono interventi di formazione continua, quando sono riferiti ad adulti fuori dal mercato del lavoro rientrano nel quadro della formazione permanente. Lo stesso criterio è stato da tempo adottato dalla Comunità europea con la differenza che, a livello europeo, per formazione continua si intende la formazione rivolta ad adulti occupati, mentre per formazione permanente si intende genericamente quella rivolta a disoccupati e persone che si vogliono reinserire nel mercato del lavoro (7).

2.2. Le cause del ritardo.

Le ragioni per cui il sistema normativo di formazione professionale continua è ancora in fase di primo sviluppo alle soglie del 2000 (8) nonostante il dettato costituzionale, si possono

note

(7) Cfr. art. 127 del trattato di Maastricht, art. 15 della Carta dei diritti sociali e la terminologia utilizzata nei programmi d'azione per lo sviluppo della formazione continua. Nell'ultimo intervento, art. 17, l. 196/1997, si coglie un segnale che rivela la tendenza del legislatore ad avvicinarsi alla terminologia comunitaria. Infatti nell'ambito di un'azione di promozione della formazione continua quale è la lett. d), gli interventi destinati ai disoccupati ammessi al finanziamento sono solo quelli propedeutici all'assunzione. Comprendere il significato del termine propedeutico diventa allora cruciale per individuare l'orientamento legislativo. Premesso che, qualsiasi intervento di formazione rivolto a chi non lavora ha come scopo primario quello di far inserire l'alunno nel mondo del lavoro (non sarebbe altrimenti formazione professionale), il termine « propedeutico » per non essere superfluo non può che significare che alla conclusione del corso di formazione il disoccupato verrà assunto. Le modalità con cui può concretizzarsi tale garanzia possono essere diverse: da una assunzione che si perfeziona al superamento del corso di formazione ad un contratto collettivo o una convenzione con la Regione che impegni il datore di lavoro ad assumere un certo numero di disoccupati al termine del corso. In ogni caso, a meno di non voler sminuire il senso della previsione legislativa, rientrano nella formazione continua solamente quegli interventi destinati a lavoratori occupati o a chi sta per diventare tale.

(8) Nel '97 solamente il 14% dei lavoratori occupati in Italia partecipa a iniziative di formazione contro una media europea pari al 28%.

rintracciare nelle caratteristiche culturali, strutturali, procedurali e metodologiche del nostro sistema socio-economico.

Innanzitutto, nel nostro ordinamento la formazione professionale è concepita nei termini di un servizio di pubblica utilità, come emerge dalla previsione costituzionale all'art. 35, c. 2, e dall'art. 2 della legge quadro n. 845 del 1978. Questa matrice culturale consente di progettare delle politiche di formazione che coprono le aree dell'interesse individuale, imprenditoriale e dell'intero sistema socio economico, ma costituisce anche un alibi per la deresponsabilizzazione dei soggetti privati nel curare la formazione dei propri dipendenti (nella convinzione che tale compito spetti alla Repubblica e non al soggetto privato). Questo modo di operare è stato economicamente conveniente finché i cambiamenti imposti dal contesto economico si sono succeduti alla stessa velocità del ricambio generazionale e finché si sono impropriamente utilizzati gli ammortizzatori sociali, quali la cassa integrazione e i prepensionamenti, per allontanare, senza eccessivi traumi sul piano individuale e sociale, gli individui dotati di competenze obsolete. In tale contesto era infatti possibile soddisfare l'esigenza di nuove professionalità attraverso la sola formazione iniziale, di guisa che non si è sviluppata una domanda di formazione per lavoratori adulti e occupati. Negli ultimi anni, però, l'esigenza di un'offerta formativa di questo tipo emerge prepotentemente nel mondo dell'impresa a seguito della rapidità nell'innovazione del processo produttivo e dell'organizzazione del lavoro. Tale domanda ha però colto impreparate le Regioni, non attrezzate in modo idoneo a fornire un servizio di formazione per un pubblico adulto e qualificato (9). Per quanto attiene ai fattori strutturali che hanno influito sul ritardo nello sviluppo del sistema di formazione continua in Italia si ricordano due elementi principali: la previsione di un schema istituzionale unico per la formazione iniziale e continua e l'attribuzione delle competenze in materia alle Regioni.

Questa impostazione, se da un lato presenta degli indiscutibili vantaggi in termini di integrazione e coerenza delle politiche oltretutto di flessibilità e adattamento alle esigenze del territorio, dall'altro si innesta sulla matrice culturale vista sopra, ovvero sulla concezione della formazione professionale come servizio di pubblica utilità. Pertanto, nella definizione e nell'implementazione delle politiche formative, l'attività pubblica si è concentrata sulle emergenze socialmente più sentite quali la disoccupazione giovanile e la riqualificazione dei disoccupati e cassa integrati (10). La mancanza di specifiche norme di riferimento in base alla quale valutare le politiche seguite dagli organi regionali ha influenzato le logiche di programmazione della proposta formativa, finalizzandole a risolvere le situazioni la cui problematicità era più immediate e evidente. La scelta politica degli organi di governo di concentrarsi su interventi di formazione iniziale e di riqualificazione a lungo non si è configurata come incoerente con il dettato costituzionale o la legge quadro, dal momento che le diverse tipologie di formazione erano accumulate in un'unica disposizione. Lo sviluppo delle attività di formazione continua è diventato significativo solamente da quando il legislatore nazionale, sotto lo stimolo della Comunità, ha previsto delle norme specifiche per la promozione delle attività di formazione continua — art. 9 l. 236/93 e art. 17, lett. d) l. n. 196/1997.

Un'ulteriore stimolo verso la direzione intrapresa potrà venire dalla riforma del collocamento, nel caso la sua attuazione porti ai risultati sperati. Per quanto la riforma in questione sia relativa alla organizzazione di un nuovo sistema di servizi per l'impiego (AA.VV., 1999) essa non potrà non avere degli effetti anche sul sistema formativo, sia sul piano culturale che strutturale. Per quanto attiene al primo aspetto, il decreto legislativo n. 469/97, attuativo della c.d. legge Bassanini, individua nell'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche del lavoro e le politiche formative la finalità principale della legge regionale e dei nuovi organi di gestione. La necessità di questa integrazione è più volte ribadita e deve essere seguita dal legislatore regionale nella progettazione del nuovo sistema: nel decidere, ad esempio, a quali organi e a quale livello attribuire le competenze delle diverse commissioni soppresse dal decreto legislativo (artt. 5 e 6), ovvero nel valutare l'opportunità di attribuire alle Province la competenza ad attivare iniziative volte a incrementare l'occupazione e a incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, art. 4, comma 1, lett. a). Il nuovo

**Lo sviluppo della
formazione continua
in Italia**
Francesca Torelli

note

(9) Questa è una delle conseguenze che derivano dalla scelta del nostro legislatore di escludere dal sistema di formazione professionale i corsi universitari e post-universitari che non ha permesso di sviluppare, da parte delle Regioni, delle proposte formative di alto profilo adatte lavoratori laureati.

(10) Questi interventi negli anni ottanta hanno costituito in media il 75% delle proposte formative cfr. le tabelle relative all'attività delle Regioni nei rapporti ISFOL dall'anno 1982 all'anno 1990.

**Lo sviluppo della
formazione continua
in Italia**

Francesca Torelli

sistema sarà efficace e si porrà validamente in alternativa all'attività privata (liberalizzata con l'art. 10 del medesimo decreto), solamente se riuscirà a fornire un pacchetto integrato e coerente di interventi agli utenti (i lavoratori) e ai clienti (le aziende). Per vincere una sfida simile sarà necessario sviluppare, da un lato, la cultura dell'integrazione, dall'altro una cultura che consideri gli interventi formativi nel loro complesso come strumento di politica attiva del lavoro a tutti i livelli, dedicati a tutti i lavoratori. In questo modo, allora, si riuscirà a supportare gli utenti in tutte le loro esigenze, da un primo inserimento nel mondo del lavoro a un miglioramento professionale, da una riqualificazione al passaggio verso l'autoimprenditorialità, e così via. Con questa riforma si vuole infatti superare la tradizionale, quanto poco efficace, separazione tra politiche della formazione e attività di collocamento. Da un punto di vista strutturale, non vengono istituiti nuovi organi con specifiche competenze nel campo della formazione ma la soppressione della Commissione regionale dell'impiego potrà portare ad alcuni cambiamenti. I compiti ad essa attribuiti potranno essere ereditati dall'istituenda Commissione concertativa tripartita, ma potranno essere distribuiti anche ad altri organi amministrativi, monocratici e locali, di guisa che, modificandosi la natura e il livello dell'ente preposto alle attività, è prevedibile un cambiamento nello svolgimento delle attività stesse. Infine, la costituzione di un apposito organo istituzionale e di un ente regionale autonomo, esplicitamente finalizzati a rendere effettiva l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e la formazione, il primo attraverso un coordinamento politico, il secondo mediante un'attività di assistenza tecnica, non potrà certo rivelarsi neutra nella definizione delle politiche formative da parte degli organi regionali tradizionalmente preposti a tale attività. Per un buon funzionamento del sistema è infatti auspicabile un'attività di preventiva consultazione e di reciproca influenza tra i diversi organi preposti alla definizione delle politiche in questione.

Per quanto attiene alle cause di ordine procedurale a lungo si è lamentata l'eccessiva complessità e lunghezza delle procedure necessarie per pianificare corsi aziendali *ad hoc*, per richiedere i finanziamenti e per l'amministrazione dei fondi. Il legislatore, consapevole di queste difficoltà, si è già attivato per semplificare il più possibile, compatibilmente con i criteri di controllo della spesa pubblica, le procedure in questione in modo tale da facilitare sia l'erogazione di finanziamenti, che la concessione degli incentivi previsti per i contratti e rapporti formativi alle aziende e ai lavoratori.

Strettamente legato al problema della complessità delle procedure e dei vincoli amministrativi nella programmazione, attivazione e gestione dei corsi di formazione continua rivolti ai lavoratori occupati vi è un problema di ordine metodologico. Il nostro legislatore, come già detto, ha deciso infatti di sviluppare e promuovere la diffusione della cultura e delle iniziative di formazione continua nel nostro sistema economico, in particolare nella piccola e media impresa, attraverso la predisposizione di un fondo per l'occupazione e interventi in materia di formazione continua — legge n. 236/93 e successivi interventi - alimentato dal prelievo dello 0,3 % del monte salari complessivo. I finanziamenti, come i contributi erogati dal FSE, vengono concessi al termine dell'iniziativa e dopo una verifica da parte degli organi regionali competenti. Ogni anno tutte le imprese che versano all'INPS i contributi per l'assicurazione obbligatoria e la disoccupazione volontaria possono presentare i progetti per azioni di formazione aziendale e individuale da svolgere nell'anno e ottenerne il finanziamento. Questo meccanismo si basa su una partecipazione alla spesa generalizzata a fronte di una distribuzione dei finanziamenti selettiva e mirata. Una prima conseguenza di questo meccanismo riallocativo consiste nel fatto che accedono ai finanziamenti le aziende di medie dimensioni, più organizzate e innovative, dotate di una mentalità già orientata alla formazione anche in assenza delle sovvenzioni statali, mentre restano escluse dalle attività formative proprio quelle realtà produttive, le piccole o piccolissime imprese, che più delle altre ne avrebbero bisogno. Queste infatti non hanno al loro interno la possibilità di dedicare delle risorse specifiche alla presentazione delle domande e alla gestione amministrativa dei corsi, molto minuziosa e rigida, necessaria ai fini dell'erogazione del finanziamento. Di conseguenza, da questa tipologia di azienda il più delle volte non viene presentata alcuna richiesta o quando ciò accade viene presentata malfatta e non idonea a ricevere il finanziamento, oppure può capitare che la domanda venga ammessa al finanziamento, ma al termine del corso il finanziamento non sia erogato a causa di una gestione amministrativa non a norma.

Il quadro per la verità non è così catastrofico, esistono infatti dei meccanismi di mercato che a modo loro pongono dei ripari: la concessione dei finanziamenti comunitari, statali e regionali infatti si configura come un fruttuoso business per molte società di servizi e

consulenza. Sul mercato si sono venuti a creare con il tempo dei soggetti che offrono alle aziende un servizio di pianificazione delle iniziative formative idoneo all'ammissione al finanziamento, un servizio di gestione degli aspetti amministrativi del corso e di rendicontazione, garantendo così l'approvazione e l'effettiva erogazione del finanziamento. In tal caso l'agenzia riceverà una percentuale sul finanziamento concesso. Grazie a questi soggetti anche la piccola impresa può permettersi di partecipare all'opportunità offerta dalla legislazione. L'unico rischio risiede nel fatto che, se il fornitore del servizio non è un soggetto qualificato, dato che non esiste alcun sistema di certificazione, né affidabile, i progetti elaborati più che essere costruiti *ad hoc* sulle esigenze e sui fabbisogni formativi dell'impresa, sono proposti in modo standardizzato e pianificati, da parte delle stesse agenzie, al solo fine di ottenere i finanziamenti, sulla base quindi di logiche e obiettivi diverse dallo sviluppo delle competenze del personale della specifica azienda.

**Lo sviluppo della
formazione continua
in Italia**
Francesca Torelli

3. Il ruolo delle parti sociali nello sviluppo del sistema formativo: il caso Electrolux-Zanussi.

Come già visto, le parti sociali da alcuni anni partecipano alla costruzione di un sistema di formazione professionale completo e organico, sviluppando non solo i progetti formativi per l'inserimento dei giovani in azienda ma anche iniziative formative destinate ai dipendenti (11).

Questo processo, facilitato dalla concessione (art. 9, co. 1, l. 263/93) di un finanziamento per l'istituzione di organismi paritetici fra le confederazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale, ha portato nel 1996 ad affidare alle parti sociali, sia a livello territoriale che aziendale, la definizione, nonché la valutazione e il controllo delle attività formative (cfr. Varesi, 1993). Inoltre in molti accordi territoriali e aziendali vengono costituiti organismi paritetici con compiti quali: individuare e predisporre misure concrete per facilitare l'accesso dei lavoratori a processi di apprendimento (i permessi pagati per la formazione professionale da svolgere durante il tempo di lavoro), definire i fabbisogni formativi, creare un legame tra il sistema e gli utenti e promuovere metodi e modelli di formazione che incoraggino la partecipazione ai corsi.

Per comprendere quanto intensa può essere a livello aziendale la partecipazione del sindacato nella definizione e gestione dei processi formativi, è utile richiamare l'esperienza che si è venuta sviluppando nell'ultimo decennio nel gruppo Electrolux-Zanussi. Tale gruppo si pone infatti all'avanguardia sia per il modello di relazioni industriali adottato che per le politiche di gestione delle risorse umane, in particolare per le politiche formative.

Il gruppo Zanussi, con l'Accordo del 18 settembre 1988, ha disegnato un modello partecipativo di relazioni industriali nella convinzione che ciò costituisca una leva essenziale per il successo di un'impresa che ha un must ineludibile nello sviluppo della persona in un'ottica di qualità totale (cfr. Biagi, 1996). Nel 1990 prima e nel 1997 con il Testo Unico (Perulli, 1999) vengono costituiti alcuni organismi congiunti per la gestione delle diverse problematiche aziendali. Alcuni di questi organismi hanno un ruolo specifico nella definizione, gestione e controllo degli interventi formativi da realizzare nel gruppo.

La partecipazione alla definizione delle politiche formative del gruppo si sostanzia in primo luogo nel fornire annualmente alle Segreterie nazionali Fim-Fiom-Uilm un rapporto su tutti gli interventi di formazione e addestramento erogati nell'anno trascorso e programmati per l'anno in corso, disaggregati per Società e distinti per qualifica, per sesso e per macro-area tematica. In ciascuna unità produttiva la direzione deve informare le unità territoriali di Fim-Fiom-Uil sui progetti e programmi operativi relativi alla formazione e addestramento. Assolto questo obbligo di informazione generale, le attività formative oggetto della comunicazione vengono definite in seno ad alcuni organismi paritetici. A livello di gruppo gli organismi congiunti sono tre: la Commissione nazionale per la Formazione Congiunta, la Commissione nazionale paritetica per le pari opportunità e l'integrazione socio-professionale in azienda e la Commissione speciale per il lavoro. A livello di unità produttiva si trovano invece la Commissione paritetica Ecologia e Sicurezza - E.Co.S -, la Commissione Tecnica - Co.Te.Pa - e la Commissione paritetica per le pari opportunità - I.P.A.Z.I.A. - Vediamo in sintesi il ruolo e gli obiettivi di questi organismi:

(11) Secondo il rapporto dell'Isfol del 1990 il tasso di propensione a contrattare questa materia è stato inferiore al 20% per tutti gli anni 80.

**Lo sviluppo della
formazione continua
in Italia**

Francesca Torelli

Commissione nazionale per la Formazione Congiunta (Art. 2, Acc. 17.X.1990 e Titolo II, capo III, Sezione IV, Testo Unico 21 Luglio 1997)

Questa commissione a livello di gruppo si pone l'obiettivo di individuare e coordinare interventi formativi e informativi congiunti destinati a delegati e quadri sindacali, a operatori e quadri aziendali su temi, materie e argomenti di gestione finalizzati a costituire i presupposti — in termini di conoscenza tecnico professionale e di consapevolezza socio culturale — per realizzare rapporti aziendali basati sulla trasparenza e sull'integrità delle funzioni, e orientati all'efficienza e all'integrazione dei risultati competitivi in un'ottica di qualità totale. I destinatari delle iniziative formative vengono individuati di volta in volta in base alla loro appartenenza alle aree socio-professionali ritenute maggiormente idonee all'attivazione di meccanismi gestionali modulati sulla partecipatività. I principali temi affrontati riguardano: l'introduzione di tecniche di miglioramento continuo (Kaizen); le tecniche di controllo qualità totale; le metodiche di *just in time*; l'automazione di aree, elementi, interventi, modelli, sistemi; le innovazioni e le « risorse invisibili ». Per le ore necessarie alla partecipazione ai corsi le Società del Gruppo riconoscono permessi retribuiti ulteriori a quelli sindacali previsti dall'accordo aziendale per i componenti le r.s.u.

Commissione nazionale paritetica per le Pari Opportunità (Titolo II, capo III, Sezione III, Testo Unico 21 Luglio 1997) e Commissione I.P.A.Z.I.A (Titolo II, capo II, Sezione IV, Testo Unico 21 Luglio 1997)

Tra le altre funzioni relative alla promozione della pari opportunità queste commissioni hanno il compito, ciascuna nell'ambito di competenza (I.P.A.Z.I.A è presente a livello di gruppo e nelle unità produttive con più di 500 addetti), di individuare e proporre iniziative di formazione professionale finalizzate allo sviluppo delle soggettività femminili e di promuovere azioni positive finalizzate alla realizzazione di pari opportunità di concerto con la Commissione per la Formazione Congiunta.

Commissione speciale per il lavoro (Titolo II, capo III, Sezione III, Testo Unico 21 Luglio 1997)

Questa commissione a livello centrale ha il compito di individuare le aree di innovazione organizzativa che richiedono modifiche significative, in termini di competenze, delle configurazioni socio-professionali standard e quindi stabilire i più appropriati interventi di qualificazione e di riconoscimento delle competenze posizionate oltre lo standard. Deve inoltre definire i percorsi di addestramento e di formazione professionale funzionali e propedeutici agli interventi di cui sopra. Quindi, per ciascuno degli stabilimenti monitorati, dovrà stabilire, in concorso con la Commissione per la formazione congiunta, un *package* addestrativo-formativo personalizzato, a numero chiuso, cui far accedere i lavoratori che vi facciano richiesta per accrescere il proprio patrimonio tecnico-culturale e migliorare le opportunità di carriera.

Commissione paritetica Ecologia e Sicurezza - E.Co.S. (Titolo II, capo II, Sezione I, Testo Unico 21 Luglio 1997)

A livello di unità produttiva oltre a espletare i compiti assegnati dal D.Lgs. n. 626/94 al Servizio di prevenzione e Protezione e ai Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, la Commissione ha, fra l'altro, la funzione di presentare proposte per promuovere l'informazione, la sensibilizzazione e la formazione dei lavoratori in materia di assenteismo, di prevenzione degli infortuni, di malattie professionali e di tutela dell'ambiente. Deve inoltre svolgere funzioni di orientamento e di promozione delle iniziative formative nei confronti dei lavoratori. Ai lavoratori è fatto obbligo di partecipare alle iniziative formative della E.Co.S. mentre per tutte le altre iniziative di formazione la partecipazione avviene sempre su base volontaria.

La Commissione Tecnica Co.Te.Pa. (Titolo II, capo II, Sezione II, Testo Unico 21 Luglio 1997)

Questa commissione viene costituita in stabilimenti con più di 300 dipendenti e tra i diversi compiti assegnatele in tema di valutazione dei progetti operativi di intervento strutturale sul processo produttivo e proposte di miglioramento deve esaminare l'evoluzione dei profili professionali richiesti e valutare i percorsi formativi necessari in seguito all'introduzione delle innovazioni.

Il gruppo Electrolux-Zanussi da tempo ha adottato una filosofia di valorizzazione delle risorse umane che implica notevoli investimenti in termini di formazione continua per i propri dipendenti e che viene erogata anche al di fuori dell'ambito di intervento delle commissioni esaminate. Un esempio tangibile di questa generalizzata attività di formazione

può essere riscontrato nella previsione contenuta nell'art. 31 dell'Accordo del 6.XII.1997 che introduce uno scambio particolare tra retribuzione e formazione. A tutti i lavoratori assunti successivamente alla data dell'accordo non vengono erogate per due anni alcune voci retributive (remunerazione di produttività, terzo elemento, indennità di posto o di disagio, indennità di turno, premi di risultato). In compenso, l'azienda si impegna a garantire a favore di questi 40 ore/anno di formazione professionale per due anni. La formazione consiste in una puntuale panoramica sulla realtà del gruppo, sul processo produttivo, sulle fasi a monte e a valle rispetto a quella cui è adibito il neo-assunto, sul prodotto, sull'impatto del processo e del prodotto sull'ambiente e sulla sicurezza. Lo sviluppo di queste tematiche permette al lavoratore di essere consapevole del perché egli debba svolgere le sue mansioni in un determinato modo, e di essere maggiormente coinvolto nel processo produttivo e nella vita aziendale. In tal modo, in linea con le più recenti indicazioni della Comunità europea, si rende meno alienante la prestazione di lavoro anche se, per forza di cose, il lavoratore svolge compiti ripetitivi e parcellizzati. La formazione può essere impartita anche al di fuori dell'orario di lavoro dietro corresponsione di un'indennità forfettaria di 5000 lire orarie, ma la partecipazione è facoltativa. Non sono pertanto previste né sanzioni né censure per il lavoratore che non frequentasse i corsi, fenomeno raro nel gruppo.

4. Conclusioni.

È da tempo evidente che il presupposto su cui si fondava il nostro sistema educativo e formativo è superato: ormai non si può realisticamente pensare che una fase di studio pre-lavorativa sia sufficiente ad acquisire nozioni e conoscenze adeguate per tutto l'arco della vita lavorativa. Al giorno d'oggi, il rinnovo delle competenze disponibili non si compie più secondo il ciclo generazionale dei lavoratori, bensì in base ad un ciclo la cui successione è in costante accelerazione per la pressione congiunta di due fattori:

— Un intervallo sempre minore fra i cambiamenti tecnologici e le trasformazioni dell'organizzazione;

— lo slittamento dei bisogni di formazione verso lavoratori di età più elevata dovuta alla deformazione della piramide d'età della popolazione attiva.

Lo sviluppo delle politiche formative deve necessariamente prendere in considerazione questi fenomeni e valorizzare l'importanza della formazione continua perché i lavori futuri richiederanno un tipo di competenze diverse dalle attuali quali l'attitudine a formulare diagnosi, l'abilità a trovare soluzioni e miglioramenti in autonomia, la capacità analitica derivante dal sapere. Di conseguenza i contenuti della formazione futura dovranno essere tali da sviluppare nelle persone l'attitudine ad apprendere, a comunicare, a lavorare in gruppo e all'autovalutazione. Pubblico e privato dovranno quindi operare in stretta collaborazione per creare un sistema integrato di corsi altamente professionalizzanti e garantire le condizioni affinché tutti possano usufruire di un perfezionamento professionale in qualsiasi momento della loro vita lavorativa.

Lo sviluppo della formazione professionale continua non solo ha un'influenza molto positiva sulle *performance* aziendali in termini di aumento della produttività e competitività, o sulla situazione dei lavoratori in termini di maggior adattabilità agli sviluppi tecnologici, sociali e organizzativi, ma riveste un ruolo particolarmente importante anche in relazione allo sviluppo del dialogo sociale, come dimostrato dai Protocolli e dalle diverse intese territoriali, e all'instaurazione di relazioni di tipo partecipativo, come testimoniato dall'esperienza Electrolux-Zanussi. La materia della formazione per l'ambivalenza degli interessi che tutela costituisce l'oggetto ideale per un confronto costruttivo tra le parti sociali (Napoli, 1996) e contemporaneamente fonda il presupposto stesso del dialogo su tutte le altre materie oggetto del confronto sindacale a livello aziendale. Uno degli aspetti critici di un modello di relazioni di tipo partecipativo, infatti, può derivare da un deficit nella cultura tecnica dei rappresentanti sindacali membri delle Commissioni. Ad esempio, per rimanere nell'ambito del caso illustrato, alla Zanussi Elettromeccanica di Mel si era evidenziata una difficoltà nel funzionamento della Commissione Co.Te.Pa. che, dopo un'attenta analisi, è stata ricondotta ad un deficit nella formazione dei delegati ed è stata risolta mediante l'istituzione di specifici corsi di formazione. L'importanza di una gestione congiunta dei processi formativi diventa essenziale in special modo quando vi sono delle resistenze da parte dei lavoratori a partecipare ad iniziative formative. La maggior parte dei ragionamenti e osservazioni svolte finora si basano sul presupposto che i lavoratori desiderino essere formati. Ma non sempre è così, formarsi

Lo sviluppo della formazione continua in Italia

Francesca Torelli

significa mettere in gioco la propria professionalità e la propria personalità, confrontarsi con persone, metodologie, materie, attività nuove. Non tutti gli individui sono disposti ad affrontare ciò, né l'ansia che solitamente ne deriva. D'altra parte chi fa formazione sa perfettamente quanto una partecipazione attiva e convinta da parte dell'allievo al processo influisca sull'efficacia e sulla produttività dell'intervento formativo. È in quest'ottica che si può ricondurre fra gli elementi critici per il successo delle attività formative la modalità con cui l'azienda presenta l'opportunità di partecipare a queste attività e come questa proposta viene vissuta e percepita da parte dei lavoratori. È facile intuire allora l'importanza dell'atteggiamento assunto da parte delle rappresentanze sindacali aziendali nei confronti degli stessi interventi formativi e l'accettazione, o viceversa il rifiuto, che tale atteggiamento può suscitare nei formandi. Uno studio francese (Ballot, Fakhakh, Taymaz, 1998; per una rassegna bibliografica sulla materia vedasi Barrett, Hovel, 1998), che mette in correlazione l'investimento in formazione con l'incremento di produttività nell'impresa mediante un sistema econometrico, ha studiato l'impatto negativo dell'assenteismo sul tasso di rendimento dell'investimento in formazione, evidenziando così l'importanza strategica di un ambiente lavorativo sano', in cui sia forte lo spirito di cooperazione, per massimizzare l'efficacia e i risultati degli interventi formativi sia a livello aziendale che individuale. Viceversa a fronte di una partecipazione alle decisioni aziendali in materia e di una specifica motivazione il risultato dell'attività formativa viene massimizzato.

La scarsa propensione a seguire un corso di formazione deriva in parte da una concezione culturale che configura come distinti i due momenti della formazione e del lavoro: il momento per imparare precede il momento lavorativo dell'applicazione delle conoscenze precedentemente acquisite. L'attività formativa viene percepita come qualcosa di estraneo al rapporto di lavoro e all'insieme delle obbligazioni delineate dal contratto di lavoro, anche quando essa si svolge durante l'orario di lavoro. Questo atteggiamento culturale potrebbe essere modificato ricomprendendo nello schema causale del contratto di lavoro anche l'elemento formativo, come già auspicato da alcuni autori (Galantino, 1998; Napoli, 1996) in relazione al tentativo di ricondurre in capo al datore di lavoro un obbligo a formare i propri dipendenti. In questa maniera il lavoratore dovrebbe partecipare alle iniziative formative con lo stesso impegno e la stessa diligenza che adotta nell'eseguire la prestazione propriamente lavorativa (12). L'efficacia di tale impostazione viene confortata dall'atteggiamento partecipativo che si riscontra nei titolari di un CFL o di un contratto di apprendistato nei confronti dell'elemento formativo. Bisogna tener presente però che spesso il pregiudizio dimostrato dagli stessi lavoratori nei confronti della formazione deriva anche dal fatto che la metodologia utilizzata non è adeguata e non tiene nella dovuta considerazione le problematiche derivanti dall'età degli allievi e dalle aspettative professionali. Nei confronti di adulti lavoratori è necessario infatti adottare delle tecniche di comunicazione *ad hoc* e fornire strumenti e conoscenze di immediata applicabilità e utilità in termini di miglioramento della qualità e produttività della prestazione. Un ulteriore aiuto nello sviluppo di una cultura della formazione in azienda viene dalla riorganizzazione del tempo di lavoro. È sempre maggiore l'interesse dimostrato dalle parti sociali nei confronti del binomio: riduzione/flessibilizzazione dell'orario di lavoro e sviluppo di attività formative. Un aumento del tempo dedicato alla formazione viene infatti considerata una contropartita adeguata a fronte di un'elastica e flessibile organizzazione del lavoro.

In definitiva, stante il comune accordo sui principi generali relativi alle politiche formative è necessario concentrarsi al più presto sull'individuazione o il rafforzamento degli strumenti normativi o contrattuali per rendere effettivi questi principi. Infatti i passi più significativi sono ormai stati compiuti quali la predisposizione di meccanismi di finanziamento *ad hoc* per la formazione continua e l'adozione di un principio di coordinamento relativo non solo al rapporto tra il governo centrale e regionale, ma anche tra le parti sociali mediante gli organismi paritetici e il riconoscimento che la prospettiva di un sistema di formazione continua e permanente è un fattore decisivo ai fini del miglioramento dell'occupabilità delle

note

(12) Non si può certo ancora configurare un obbligo in capo al lavoratore di formarsi in Italia, ma alcuni giudici si stanno orientando in questa direzione sanzionando atteggiamenti di rifiuto verso le attività di aggiornamento professionale proposte dall'azienda. Cfr. Trib. Vicenza, sent. 14 dicembre 1998, n. 87, in *Rass. Giur. Lav. Ven.*, 1999, n. 1, p. 42, nell'ambito di un giudizio sulla legittimità delle modalità di applicazione dei criteri di scelta in un caso di licenziamento collettivo per riduzione del personale è stata attribuita rilevanza alla circostanza che uno degli impiegati tra cui scegliere il licenziando avesse sempre rifiutato di imparare il nuovo sistema di gestione contabile applicato in azienda.

persone e della realizzazione della c.d. sicurezza flessibile che sostituisce la tutela del particolare posto di lavoro con la garanzia dell'occupazione a vita.

**Lo sviluppo della
formazione continua
in Italia**
Francesca Torelli

Bibliografia

- Accordo Elettrolux-Zanussi, in *LI*, 1998, p. 2
- AA.VV.** (1999), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *QDLRI*, n. 22.
- Angiello** (1998), *La formazione*, Galantino (a cura di) in *Il lavoro temporaneo e nuovi strumenti di promozione dell'occupazione. Commento alla legge 24/6/1997 n. 196*, Giuffrè, Padova.
- Azzinari** (1991), *Le politiche comunitarie in materia di formazione professionale 1963-1990*, Maggioli Editore, Rimini.
- Ballot, Fakhakh, Taymaz** (1998), *Formation continue, Recherche et development et performance des enterprises*, in *FE*, n. 64, 43.
- Barret, Hovel** (1998), *Hacia una tasa de rendimiento de la formacion: las investigaciones sobre beneficios de la formacion ofrecida por la empresa*, in *FP*, n. 14, 30.
- Bekemans, Balodimos** (1993), *Le Traité de Maastricht et l'education, la formation professionnelle et la culture*, in *RMUE*, I, 972.
- Bettini** (1995), *Ruolo e sviluppo della formazione professionale nella realtà italiana e nella politica comunitaria*, in *DL*, I, 238.
- Biagi** (1993), *Recesso e mercato del lavoro. La formazione alla flessibilità*, in *q. Rivista*, n. 1, 261.
- Biagi** (1996), *Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione*, in *q. Rivista*, n. 2, p. 75.
- Commissione Europea (1997), *Rapporto sull'accesso alla formazione permanente nell'Unione*, Lussemburgo.
- Commission Européenne (1997) *Chiffre chés sur la formation professionnelle dans l'Union Européenne*, Lussemburgo.
- Commission Européenne (1998) *Leonardo da Vinci- Compendium des impacts - édition 1998*, Lussemburgo.
- Commission Européenne (1999) *Formation continue en entreprise: faits et chiffres*, Lussemburgo.
- European Commission (1997), *Final evaluation of the FORCE programme*, Lussemburgo.
- European Commission (1998), *Leonardo da Vinci. Analysis of the results of studies on vocational training in Europe*, Lussemburgo.
- European Commission (1998), *Leonardo da Vinci - Vocational training - a precondition for technological and organisational change*, Lussemburgo.
- European Commission (1999), *Obstacles to the creation of very small businesses in the European Union*, Lussemburgo.
- Faro, Maviglia** (1997), *Formazione professionale*, in Chiti, Greco (diretto da) *Trattato di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, Tomo II, parte spec., 721.
- Flynn** (1988), *Vocational training in Community law and practice*, in *YEL*, n. 8, 59.
- Galantino** (1998), *La legge n. 196 del 1997 e gli aspetti innovativi della formazione professionale*, in *DL*, I, 138.
- Gass** (1996), *Objectifs, structure et moyens de l'education et de la formation tout au long de la vie*, Commission Européenne, Lussemburgo.
- Infelise** (1997), *Continuing Vocational training in Italy*, in *Continuing Vocational Training: Europe, Japan and the United States of America*, Lussemburgo.
- Inzerra** (1989), *Orientamenti della Corte di Giustizia delle Comunità europee in materia di formazione professionale*, in *ASI*, n. 2, 131.
- Mazziotti** (1995), *Il problema dell'occupazione nel diritto del lavoro*, in *DL*, I, 105.
- Mialon** (1993), *L'incidenza dei principi comunitari in materia di formazione professionale sulla politica francese e sulle attività pratiche delle imprese*, in *q.Riv.*, 2, 223.
- Napoli** (1979), *Commento alla legge 21/12/1978 n. 845*, in *NLCC*, 908.
- Napoli** (1996), *Disciplina del mercato del lavoro e esigenze formative*, atti del convegno *Sistema formativo, impresa e occupazione*, Benevento, 11-12 Ottobre.
- Napoli** (1998), (a cura di) *Il « pacchetto Treu »*, in *NLCC*, n. 5-6, 1171.
- Neal** (1993), *Le politiche di formazione CEE ed il loro impatto sulle situazioni nazionali: il Regno Unito*, in *q. Rivista*, n. 2, 239.
- Perulli** (1999), *Il testo Unico sul sistema di relazioni sindacali e di partecipazione della Electrolux-Zanussi*, in *LD*, n. 1, 1999, 41.
- Rocella, Civale, Izzi** (1995), *Diritto comunitario del lavoro, casi e materiali*, Giappichelli Editore, Torino.
- Santucci** (1996) *La formazione nel patto per il lavoro del 24 settembre 1996*, atti del convegno *Sistema formativo, impresa e occupazione*, Benevento, 11-12 Ottobre.
- Severing, Stahl** (1996), *Garanzia di qualità della formazione continua nell'impresa - studi di casi in Europa*, Comunità Europea, Lussemburgo.
- Treu** (1996), *Orientamenti e impegni di politica dell'occupazione*, in *DPL*, n. 48, 3417.
- Varesi** (1993), *Organismi paritetici bilaterali per la formazione*, in *DPL*, 909.
- Weiss** (1993), *Le politiche di formazione in Germania*, in *q. Rivista*, n. 2, 247.
- Zilioli** (1989) *La formazione professionale nella Cee*, in *FI*, IV, 369.
- Zilioli** (1991), *La Corte di giustizia precisa il concetto di formazione professionale*, in *FI*, IV, 281.

Lavoro subordinato e lavoro autonomo

Paul Davies (*)

Sommario

1. Diritto del lavoro e diritto commerciale. **2.** Una classificazione tipologica dei contratti di lavoro. **3.** Un indice di dipendenza economica. **4.** I lavori autonomi. **5.** Diritto del lavoro e prestazioni personali. **6.** Conclusioni.

1. Diritto del lavoro e diritto commerciale

Questo articolo è dedicato al campo di applicazione diritto del lavoro. Noi siamo abituati a dire che il diritto del lavoro regola « il mondo del lavoro »; è, invece, abbastanza chiaro che non c'è luogo dove tutte le relazioni riguardano le prestazioni rese in cambio di contro-prestazioni remunerative cadono all'interno dell'ambito di applicazione del diritto del lavoro. Se prendo un taxi, che mi porti dall'aeroporto all'hotel, non c'è nessun sistema di diritto del lavoro, che io conosca, che tratti della relazione che si instaura tra me e il tassista (casomai, se quel conducente non è proprietario del suo taxi, il diritto del lavoro potrebbe occuparsi della relazione che intercorre tra lui e il proprietario del taxi). L'interrogativo che si pone all'interprete è, dunque, quello di come individuare quali siano le tipologie di contratti di lavoro che sono propriamente oggetto del diritto del lavoro. È evidente, infatti, che tutte le altre tipologie contrattuali, pur restando fuori dal campo di applicazione del diritto del lavoro, non sono certamente prive di regolamentazione, perché rientrano, invece, in altre discipline giuridiche, dai principi, spesso, del tutto differenti.

In verità queste discipline, oggi, possono rivelarsi anche capaci di rovesciare le presunzioni operanti nel diritto del lavoro. Questo può esser vero, per esempio, per le norme poste a protezione dei consumatori. Se io prendo il mio taxi all'aeroporto Kennedy scopro (o almeno è stato così l'ultima volta che sono stato a New York) che il tassista è obbligato a portarmi in qualsiasi posto di Manhattan per una tariffa già fissata. Naturalmente, chiunque, presumibilmente in sede locale, abbia fissato tale obbligo, ha dato rilevanza al fatto che chi è incline a tenere comportamenti « opportunistici » in questo caso è il tassista (colui che fornisce il lavoro) mentre i soggetti che necessitano di protezione sono gli utilizzatori del servizio. Comunque, tralasciando il diritto del consumatore, ci si propone, qui, di rintracciare il confine tra il diritto del lavoro e quello che ho chiamato diritto commerciale. Per diritto commerciale dovrebbero intendersi tutti quei principi generali del diritto dei contratti che si applicano ad un contratto quando questo non è regolato dal diritto del lavoro. Per molti sistemi, potrebbe anche essere più appropriato indicare questo confine come il confine tra diritto del lavoro e diritto civile.

note

(*) Il presente saggio riproduce, con alcune modifiche, la relazione presentata dall'A. al 6° Congresso Europeo di Diritto del Lavoro e Sicurezza Sociale, Varsavia, 15 settembre 1999. Gli atti del convegno sono raccolti in AA.VV., *Reports to the 6th European Congress for Labour Law and Social Security*, Warsaw, 1999. Traduzione di Riccardo Salomone.

Lavoro subordinato e
lavoro autonomo
Paul Davies

Si è inteso, pertanto, rintracciare questa linea di confine proprio in ragione della convinzione che, nella maggior parte dei casi, il legislatore e il giudice facciano proprio questa scelta quando si approssimano a decidere se un particolare tipo di « contratto di lavoro » rientra o meno nel « diritto del lavoro ». E, poiché le differenze tra i principi fondamentali del diritto del lavoro e del diritto commerciale sono state da sempre molto rilevanti, non è per nulla sorprendente che questa linea di confine sia oggetto ancora oggi di contestazione.

In prima approssimazione si potrebbe rintracciare la distinzione tra diritto del lavoro e diritto commerciale nel fatto che, tradizionalmente, il primo è stato identificato come il diritto di protezione per gli occupati dalle dinamiche del mercato, e il secondo come quel diritto che definisce l'ossatura all'interno della quale le dinamiche del mercato possono effettivamente operare. Comunque, quel che vorrei sostenere qui, è che, oggi, questa linea di confine è meno netta di quanto non si sia soliti ritenere.

Prendiamo il diritto del lavoro. Sebbene il diritto del lavoro abbia una funzione che è decisamente preponderante, quella protettiva contro l'operare del mercato, non c'è dubbio, e nessun giurista del lavoro lo ha mai potuto ignorare, che molti datori di lavoro non operano in regime di concorrenza. Per questo, l'impatto del diritto del lavoro sulla produttività del lavoro e in generale sull'efficienza dei datori di lavoro, è sempre stato un tema poco esplorato, soprattutto a livello di produzione legislativa. In anni recenti, comunque, l'aumento incredibile del livello di disoccupazione ha reso i giuristi del lavoro più sensibili all'impatto del mercato del lavoro sulle loro regole. In ragione di ciò la Commissione Europea nel suo *Programma di Azione Sociale per gli anni 1998/2000*, ritiene che la prima delle tre « *sfide sociali più importanti* » in cui si imbatte l'Unione Europea, provenga dal fatto che il « *tasso di disoccupazione resta inflessibilmente alto* » (1).

Ovviamente è ancora molto controverso come possano essere concettualmente spiegate le relazioni che intercorrono tra diritto del lavoro, mercato del lavoro e produttività del lavoro. È dubbio se sia corretta la prospettiva di analisi in termini di deregolazione. Questa impostazione teorica si basa sul presupposto dell'esistenza di una semplice relazione di perfetta rispondenza tra la rimozione delle tutele del diritto del lavoro e creazione di nuovo impiego. È preferibile, invece, pensare che il diritto del lavoro, per lo meno un certo modello di diritto del lavoro, può contribuire a rendere più rispondente il modo di utilizzare il lavoro. Lo scopo di questo articolo, tuttavia, non è quello di sostenere quest'ultima conclusione, ma semplicemente quello di porre l'accento sul fatto che oggi è essenziale chiedersi se esistono delle regole del diritto del lavoro o delle proposte di nuove regole in grado di aiutarci (ovvero se ne esistano alcune di ostacolo) nel percorso per rendere più efficiente il mercato del lavoro. Dunque, il diritto del lavoro di oggi non è più semplicemente un sistema di protezione dei lavoratori dal mercato, ma anche, per una sua parte, uno strumento che può contribuire alla efficienza delle imprese.

Sotto un altro aspetto, malgrado l'importanza dei principi del diritto della concorrenza sia in costante aumento, specialmente nei paesi dell'Unione Europea, il diritto commerciale non è indirizzato al semplice mantenimento di una struttura legale per il funzionamento mercato. In alcuni studi recenti, si è posta l'attenzione sull'importanza che le imprese all'avanguardia, attribuiscono alle relazioni di lungo periodo con fornitori e acquirenti. Relazioni di questo genere, non c'è dubbio, sono spesso mantenute in un contesto contrattuale, ma irragionevolmente, e al solo scopo di ridurre i costi di transazione è malvista l'ipotesi che il contratto spieghi in tutto e per tutto *ab initio* le regole che andranno a regolare ogni eventualità che potrebbe capitare nel corso di queste relazioni. In certe circostanze, una delle parti contraenti si trova libera di minacciare comportamenti opportunistici all'altra che non ha alcuna possibilità di controllo sulla risoluzione degli accordi contrattuali.

A questi fini, l'obiettivo del diritto commerciale diventa, non soltanto, quello di assicurare che le promesse fatte siano mantenute, ma anche quello di approntare una sovrastruttura all'interno della quale possa essere controllata la discrezionalità e sia accresciuta la fiducia delle parti. Invero, sotto questa prospettiva, provvede, o dovrebbe provvedere, a costituire la sovrastruttura appropriata per lo sviluppo di relazioni a lungo termine con fornitori ed acquirenti, mentre il diritto del lavoro svolge un ruolo simile in relazione ai lavoratori e il diritto societario questo stesso ruolo in relazione a chi si indebita o al capitale azionario.

Ragionamenti di questo tipo, d'altra parte, sono alla base dell'attuale dibattito sulle società quotate.

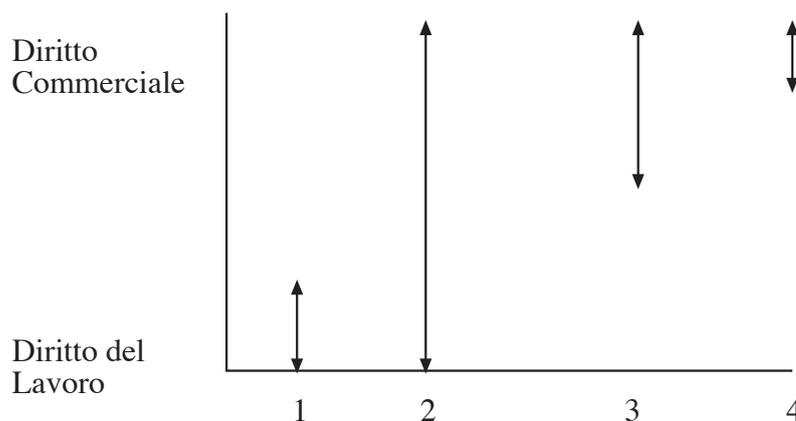
Ciononostante, nessuno potrebbe pretendere, né io sono intenzionato a farlo, di sostenere che il diritto del lavoro e il diritto commerciale siano stati fatti convergere a tal punto che non è più importante a quale regime è sottoposta una relazione di lavoro. Il diritto del lavoro è ancora oggi indeciso su quanto spazio dare alla prospettiva del mercato e dell'impresa, e il diritto commerciale è maldisposto nei confronti di concezioni « distributive » e non « efficientiste ». Tentiamo ora di dare una risposta alla domanda che ci eravamo posti in principio su dove sia da collocarsi la linea di confine tra diritto del lavoro e diritto commerciale rispetto alla gamma di relazioni di lavoro coperte dall'uno e dall'altro.

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Paul Davies

2. Una classificazione tipologica dei contratti di lavoro

La questione è tutt'altro che semplice. Si potrebbe tentare di ricostruire il problema in termini concettuali, più che farne una ricostruzione storica, sebbene sia indubbio che molte delle regole e dei principi di oggi possano essere spiegati soltanto in chiave storica. Lo schema seguente spiega, con un percorso piuttosto complicato, le possibili soluzioni, in termini di rapporti tra diritto del lavoro e diritto commerciale, che con uno sguardo comparato si possono analizzare nei paesi europei in relazione a quattro tipi di contratto di lavoro. Non ho intenzione di fare una analisi esaustiva, ma di descrivere semplicemente i principali filoni del dibattito scientifico in questo campo.

Diritto del Lavoro e Diritto Commerciale



1= subordinato; 2=quasi subordinato; 3= prestatori personali; 4 = prestatori non personali

Lungo l'asse orizzontale della figura ci sono quattro differenti tipi di contratto di lavoro. Non necessariamente questa quadripartizione tipologica deve essere considerata onnicomprensiva. Certamente ad essa si possono individuare delle varianti, o delle aggiunte, ma credo che questa suddivisione in quattro gruppi sia sufficiente per chiarire questo approccio al problema. Da destra a sinistra lungo l'asse orizzontale, il primo gruppo è costituito dai lavoratori in senso tradizionale. Nel sistema di *common law* questi sono i lavoratori che lavorano in forza di un contratto di impiego (piuttosto che di servizio). Nel sistema di *civil law* sono, invece, i lavoratori subordinati o dipendenti, tradizionalmente intesi.

La seconda categoria, procedendo da destra verso sinistra, la definirei, prendendo a prestito un termine del diritto tedesco, dei « quasi-subordinati » (*arbeitsnehmerähnliche Personen*). Il concetto non è, comunque, esclusivamente tedesco e si può ritrovare, per fare un esempio,

**Lavoro subordinato e
lavoro autonomo**
Paul Davies

nel diritto italiano, ed è stato recentemente introdotto anche nel diritto inglese. Secondo la legge questi lavoratori non sono dei veri e propri lavoratori subordinati, rispetto a un datore di lavoro, solitamente in ragione della natura occasionale della loro relazione di lavoro con l'altro contraente. Comunque, la loro prestazione lavorativa è personale, ed essi sono in una condizione di dipendenza economica da uno, o da un piccolo numero, di datori di lavoro. Alcuni gruppi di lavoratori *freelance*, per esempio, rientrano in questa categoria. La mancanza di un obbligo di offerta di lavoro in capo ai datori e di un correlativo obbligo di accettazione dal lato dei prestatori, insieme al fatto che si tratta di una forma di impiego nei fatti intermittente, fa sì che i giudici siano piuttosto restii a ricondurre questa tipologia all'interno del primo gruppo, quello dei lavoratori in senso tradizionale, ma in realtà i *freelancers* non lavorano che per un unico committente. Quando non lavorano per questo principale datore di lavoro, essi, in pratica, non lavorano affatto; per cui sono in una situazione di tale dipendenza economica da quel datore di lavoro, da ritrovarsi nella condizione di un tradizionale salariato.

Il terzo gruppo è costituito da chi, come nel secondo gruppo, si è obbligato ad una prestazione di carattere personale ma che, diversamente, persegue un identificabile interesse proprio. Questo è il gruppo che solitamente viene definito come dei lavoratori autonomi. I quali lavorano usualmente per una clientela (che rappresenta il « datore di lavoro ») e usualmente non si trovano in una situazione di dipendenza economica da essa. Quel che distingue il quarto gruppo dal terzo è che nel quarto gruppo non c'è stata affatto una obbligazione ad una prestazione personale, ma semplicemente un'obbligazione di risultato, sia in conseguenza del proprio lavoro, che di propri subordinati che di subappaltatori o di una mescolanza di queste modalità. Pertanto se stipulo un contratto con un artista perché dipinga un ritratto dei miei figli, il contratto ricade nel terzo gruppo, mentre invece pongo in essere un contratto con un'impresa di trasloco per spostare i miei libri da Oxford a Londra, ricadrà, normalmente, tra quelli del quarto gruppo. Anche se colui che effettua il trasloco è un soggetto individuale (anziché una impresa) solitamente non mi importa nulla se fa il lavoro lui da solo, manda dei suoi salariati a svolgere il compito o subappalta il lavoro ad un'altra impresa, purché i libri siano trasportati in modo idoneo dal luogo A al luogo B.

Abbiamo, dunque, quattro gruppi: i lavoratori subordinati, i lavoratori che non sono subordinati secondo la legge, ma che lo sono economicamente, lavoratori che svolgono una prestazione di carattere personale ma che perseguono un interesse proprio, e coloro i quali si sono obbligati ad una prestazione di risultato. Fino a che punto le relazioni che intercorrono tra questi quattro gruppi di contraenti e i loro datori di lavoro sono governati dal diritto del lavoro e fino a che punto dal diritto commerciale?

L'asse verticale della figura tenta di classificare le varie possibilità. Nella parte più bassa dell'asse verticale le regole sono, in tutto e per tutto, quelle del diritto del lavoro; nella parte più alta sono, in tutto e per tutto, quelle del diritto commerciale. Nel mezzo le regole sono in parte quelle del diritto del lavoro e in parte quelle del diritto commerciale.

Quello che ci indica lo schema — e si tratta del punto più interessante — è che l'analisi comparata ci mostra che una combinazione di diritto del lavoro e diritto commerciale, può esistere in tutti e quattro i tipi di contratto. Allora, se prendiamo i due estremi, sebbene i tradizionali contratti di lavoro subordinato possono essere interamente regolati dal diritto del lavoro, ciò non toglie che in numerosi ordinamenti possa essere rintracciata una qualche presenza dei principi che ispirano il diritto commerciale. Ma, invero, non si tratta di un tentativo di brutale deregolazione per incrementare ed estendere il campo di azione del diritto commerciale all'interno bastioni del diritto del lavoro. Al lato opposto dello « spettro » di possibilità, i contratti « di risultato » possono essere governati interamente dai principi del diritto commerciale, ma come argomenterò in seguito, credo che ci sia anche qui un possibile campo di azione per alcuni principi quantomeno simili a quelli del diritto del lavoro.

3. Un indice di dipendenza economica

Non è possibile soffermarsi qui su tutti le possibili interrelazioni tra le opzioni legislative che avvengono in quest'area. Invece è interessante porre l'attenzione soltanto su di una proposizione e andare in cerca delle sue « ramificazioni ». La proposizione è la seguente: l'indice decisivo per l'applicazione o meno del diritto del lavoro dovrebbe essere quello

della dipendenza economica del lavoratore dal datore di lavoro. Questo indice dovrebbe operare sia in negativo che in positivo: se c'è dipendenza economica si applicherà tutto il diritto del lavoro; se la dipendenza economica non c'è, non si applicherà nulla del diritto del lavoro. Non credo che esista attualmente alcun sistema legale che utilizzi il criterio della dipendenza economica come il solo ai fini della applicabilità del diritto del lavoro. Non si deve, d'altra parte, sostenere che debba essere così in ogni caso. Quel che affermo è che l'analisi della proposizione formulata rivela con chiarezza la linea di *policy* che emerge in quest'area.

L'impatto più evidente di un indice di dipendenza economica si avrebbe sulla categoria dei lavoratori quasi-subordinati. Dal momento che abbiamo definito, seppure in modo ampio, i quasi-subordinati attraverso il riferimento ad una relazione in cui è presente l'elemento della dipendenza economica, il risultato del nuovo indice non può che essere quello di applicare a questo gruppo l'intero diritto del lavoro. Ad un primo sguardo questo sembrerebbe essere un grosso ostacolo. Questo perché le legislazioni degli Stati europei o non hanno una categoria corrispondente oppure o sono abbastanza cauti nell'attribuire ai lavoratori quasi-subordinati le tutele del diritto del lavoro. In Germania, per esempio, le principali forme di tutela che sono state esportate dal mondo del lavoro subordinato al mondo dei lavoratori quasi-subordinati sono l'accesso ai meccanismi di risoluzione delle controversie e la regola inderogabile delle ferie, piuttosto che una ammissione, in linea di massima teorica, di questo genere di lavoratori al mondo della contrattazione collettiva. Una simile precauzione « politica » è stata tradizionalmente propria anche dell'Italia, anche se oggi è in via di ripensamento.

Comunque, se si guardano le tendenze in atto nei vari paesi, dove la normativa è in via di trasformazione, una proposta di estensione di tutto il diritto del lavoro ai lavoratori quasi-subordinati è piuttosto radicale. Ho in mente la proposta che esiste in Italia di estendere ai lavoratori *parasubordinati* un'ampia dote delle leggi che regolano il lavoro subordinato, incluso il diritto di associarsi liberamente, alcune libertà fondamentali, le leggi sulla sicurezza e sulla salute qualche forma di tutela del posto di lavoro, una lista che, come dirò in seguito, è abbastanza significativa per la scelta della normativa da estendere ai quasi-subordinati.

Anche nel Regno Unito, dove l'idea di una categoria di lavoratori quasi-subordinati non rientra storicamente nell'ambito del diritto del lavoro, di fatto questo concetto comincia a fare le sue prime apparizioni — « dall'entrata secondaria », come si usa dire, e senza troppo rumore — in modo abbastanza consistente nella recente legislazione sulle condizioni di lavoro. La nuova legislazione sull'orario di lavoro, sui minimi salariali e sulla contribuzione si applica non soltanto ai rapporti di impiego tradizionale, ma anche ad ogni tipo di contratto dove ci sia un accordo individuale di prestare un lavoro o un servizio personale, a meno che il beneficiario della attività lavorativa non possa considerarsi cliente di un professionista che gli ha fatto il lavoro. Per potere essere fuori dal campo di applicazione della disciplina giuslavoristica, comunque, deve trattarsi di una attività professionale, e questo è un vero e proprio tentativo di mettere in pratica l'idea che i lavoratori quasi-subordinati dovrebbero ricevere la protezione del diritto del lavoro in modo pressoché totale, anche se non rientrano negli schemi usuali di classificazione dei lavoratori subordinati.

Comunque sarebbe del tutto sbagliato pensare che i quasi-subordinati ricevano la protezione del diritto del lavoro soltanto da esplicite norme legislative che ne riconoscono l'esistenza come categoria di lavoratori. È noto che, oggi, la prima categoria, quella dei tradizionali lavoratori subordinati, ha dei criteri identificativi talmente flessibili e diversificati che i lavoratori quasi-subordinati riescono spesso ad ottenere una protezione adeguata semplicemente perché vengono considerati tali e quali ai lavoratori subordinati. A questo proposito, la dottrina tedesca ha bene evidenziato come sia accaduto che alcuni lavoratori *freelancers* nel campo dell'informazione, il cui lavoro era stato soppresso per esigenza di tagli ai costi societari, hanno ottenuto in sede giudiziale l'applicazione nei loro confronti della legge tedesca sui licenziamenti ingiustificati propria dei lavoratori subordinati. Non c'è dubbio che fossero in una reale condizione di subordinazione, pur senza poter avere accesso alla protezione derivante della normativa contro i licenziamenti ingiustificati. Tuttavia hanno ottenuto quella protezione attraverso un'interpretazione dei criteri tradizionali di subordinazione ad opera del giudice. E infatti la dottrina tedesca pone l'accento proprio sulla tendenza dei giudici ad estendere l'ambito di applicazione del diritto del lavoro.

Un altro esempio ci viene dalla Svezia, ma questa volta da parte del diritto del lavoro di

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Paul Davies

natura collettiva. La dottrina svedese ha infatti segnalato l'introduzione — avvenuta nel 1945 — della categoria dei « *dependent contractor* » al fine ricomprendere nella legislazione collettiva del lavoro soggetti come i concessionari di stazioni di carburante di proprietà della compagnie petrolifere o i camionisti di legname proprietari dei loro camion, ma ritiene anche che oggi la categoria potrebbe essere tranquillamente abolita da quando la magistratura del lavoro tende ad estendere l'ambito dei veri e propri impiegati, quelli della prima categoria del mio schema.

Si potrebbe pervenire alla conclusione che l'estensione dell'intero diritto del lavoro ai quasi-subordinati potrebbe essere rivoluzionaria nella teoria, ma molto meno significativa nella pratica, data la quantità di regole del diritto del lavoro cui già ora sono soggetti i lavoratori quasi-subordinati, sia per loro proprio diritto sia come « falsi » subordinati. L'effetto sarebbe indubbiamente notevole, perché l'estensione dell'intero diritto del lavoro comprende al suo interno la tutela contro il licenziamento, e questa è un'area che nelle recenti proposte italiane di riforma è toccata con grandissima cautela. Si potrebbe pensare che chi si interessa all'impatto del diritto del lavoro sulla *job creation* si opporrebbe strenuamente ad una estensione palese di queste leggi ai quasi-subordinati, anche se è proprio questo genere di estensione quella che è stata fatta dai giudici del lavoro tedeschi, sebbene tramite una sorta di manipolazione delle tipologie esistenti, nel caso dei *freelancers* come in altri casi.

Se è successo che la categoria dei quasi-subordinati è stata trascinata per intero dentro al diritto del lavoro, talvolta dalla legge talaltra dalla magistratura, l'esperienza Francese della *loi Madelin*, suggerisce con chiarezza che dovrebbe farsi molta attenzione a non provocare, con l'estensione, un vero e proprio assorbimento o di tutti i soggetti che sono inclusi nella terza categoria. L'importanza della *loi Madelin* del 1994, significativamente indicata come la legge dedicata a « *l'initiative et à l'entreprise individuelle* », è quella di mostrare la probabile resistenza cui si andrebbe incontro se l'estensione del diritto del lavoro a tutte le situazioni di dipendenza economica fosse tanto ampia da abbracciare anche i soggetti che hanno una attività professionale propria, e cioè quella che nella mia analisi è la terza categoria. La legge francese, approvata in risposta al rischio di una interpretazione giudiziale dei tradizionali indici di subordinazione, crea un meccanismo in cui coloro i quali rientrano nella mia terza categoria possono tentare di ottenere la loro indipendenza dal diritto del lavoro. Attraverso la registrazione in un registro delle imprese, il lavoratore può creare una presunzione legale di non-subordinazione. Il risultato che si ottiene con una tale registrazione è soltanto quello di una presunzione ribaltabile di non-subordinazione, in modo tale che chi è davvero lavoratore subordinato non possa utilizzare il meccanismo per sfuggire alla sua specifica classificazione, mentre è il soggetto che vuole ricadere nel lavoro subordinato a dovere vincere quella presunzione. Pure senza prendere in considerazione i risvolti pratici di questa legge, l'esistenza stessa della legge basta a memento di quanto possa essere cosa nient'affatto gradita l'applicazione di tutte le tutele del diritto del lavoro a coloro i quali hanno una vera e propria attività professionale autonoma.

È molto difficile stimare la percentuale di forza lavoro interessata se ci fosse una totale estensione del diritto del lavoro ai quasi-subordinati. Non c'è dubbio che dipenderebbe dalle condizioni di ogni singolo Stato. È stato fatto un tentativo di recente nel Regno Unito per stabilire il numero dei lavoratori che ricadono nella categoria che in Inghilterra corrisponde ai quasi-subordinati che ho citato prima, e il risultato è stato che si tratta più o meno del 5% della forza lavoro.

4. I lavoratori autonomi.

Si è detto fino ad ora, e in via generale in modo favorevole, dell'estensione del diritto del lavoro a quei lavoratori che fanno un lavoro personale e che si trovano in una condizione di dipendenza economica sostanziale da un solo datore di lavoro. Si consideri l'altra faccia della proposizione, quella « negativa »; e cioè che il diritto del lavoro non alcun ruolo nella regolamentazione delle condizioni dei lavoratori che non si trovano in una posizione di dipendenza economica. Questo principio, se rigorosamente applicato, potrebbe di fatto lasciar fuori dal diritto del lavoro alcune categorie di lavoratori che normalmente vi ricadono.

Per esempio un soggetto che, secondo gli indici legali di subordinazione, oggi rientra nella prima categoria della mia classificazione, dovrebbe venire escluso dalla protezione del diritto del lavoro se non è economicamente dipendente dal suo datore di lavoro. Un

esempio potrebbe essere un lavoratore autonomo quanto a reddito, che tuttavia fa un lavoro di alta specializzazione, perché questo gli dà una soddisfazione che va in tutto e per tutto al di là del beneficio economico che ne riceve. Deve essere protetta la stabilità del suo posto di lavoro? Un po' di tempo fa Alan Fox ha messo in evidenza che il ruolo della contrattazione collettiva non è semplicemente quello di fissare il prezzo del lavoro ma anche, attraverso una comune regolamentazione, quello di modulare la discrezionalità manageriale. Un obiettivo che dovrebbe potersi dire adempiuto quando questa regolamentazione diventa il metodo della legislazione (*legal enactment*) più che della contrattazione collettiva (per dirla con i coniugi Webbs).

Non c'è dubbio che per la maggior parte dei lavoratori la condizione di subordinazione nei confronti del potere del datore di lavoro deriva dalla situazione di dipendenza economica, ma il controllo degli abusi di questo potere sembra essere giustificato allo stesso modo quando, come per il nostro lavoratore semi-autonomo è il riflesso di un particolare monopolio del datore di lavoro sui mezzi di auto-sviluppo. Credo di poter concludere dicendo che la dipendenza economica è una ragione sufficiente per attribuire al lavoratore la protezione del diritto del lavoro, ma non è la sola ragione. Comunque, non sono particolarmente interessato a cercare spiegazioni per la perdurante protezione dei lavoratori che non si trovano in una posizione di dipendenza economica all'interno della prima categoria, ma nelle implicazioni che può comportare il principio se viene applicato alla terza categoria. Quegli aspetti del diritto del lavoro che non sono riferiti (o almeno non sono direttamente riferiti) alla dipendenza economica, possono anche fornire un punto di partenza per l'estensione di *alcune parti* del diritto del lavoro ai lavoratori che rientrano nella terza categoria.

Lasciate che vi faccia due esempi contrastanti del ruolo che può svolgere il diritto del lavoro in una situazione che non mi sembra possa dirsi caratterizzata dalla dipendenza economica di un soggetto che beneficia della tutela nei confronti di un altro cui, invece, sono imposti dei doveri. Il primo è quello della protezione dei diritti umani sul posto di lavoro. In ogni Paese il diritto del lavoro ha il compito di garantire e promuovere i diritti umani sul posto di lavoro. In alcuni Paesi si tratta di ruolo assai antico; in altri è meno risalente. Quello che si può dire, comunque, è che un aspetto rilevante dello sviluppo del diritto del lavoro nel periodo dalla Seconda Guerra Mondiale ad oggi è stato la sempre maggiore attenzione dedicata a questo specifico compito. Un così imponente sviluppo dei diritti umani sul posto di lavoro è in una indubbia relazione molto stretta con il principio di uguaglianza, o come più spesso si dice in termini giuridici, di non discriminazione (2). Nel Regno Unito, che è stato storicamente un paese avverso allo sviluppo di diritti legali a pro dei singoli lavoratori, rispetto, invece, ai diritti di origine collettiva, la marcia progressiva compiuta dalle leggi in tema di uguaglianza è stata certamente l'aspetto più evidente dell'innovazione legislativa degli ultimi trent'anni. Esistono, oggi, norme di legge antidiscriminatorie tra uomini e donne, anche in relazione allo stato civile, rispetto a sesso, razza, origini, disabilità, e, in Irlanda del Nord, rispetto a credo politico e religioso. Che esista una forte spinta politica dietro a questo sviluppo è ben evidente e lo dimostra anche il fatto che sia stato un Governo conservatore, che in generale ha un approccio « deregolativo » al diritto del lavoro, ad avere introdotto la legge contro la discriminazione dei disabili nel 1995.

La mia osservazione, comunque, non si rivolge tanto ai contenuti oggettivi della legislazione antidiscriminatoria, quanto agli aspetti soggettivi. I *British Acts* appena descritti non si applicano soltanto ai lavoratori subordinati e quasi-subordinati, ma anche a quelli che si obbligano personalmente a compiere un'opera o un servizio, e cioè ai soggetti che rientrano nella terza tanto quanto nella seconda categoria della mia classificazione. Per esempio, se io mando via il fontaniere che ho chiamato per riparare una perdita, perché è un nero, commetto un illecito anche se il fontaniere ha numerosi clienti e non dipende economicamente da me. E non è difficile darne una spiegazione. L'obiettivo della legislazione antidiscriminatoria non è soltanto quello di proteggere i lavoratori dipendenti dalle possibili forme di discriminazione, ma quello di proteggere gruppi rilevanti di soggetti discriminati in ogni situazione significativa della loro vita sociale. Così, molti degli *Acts* soprariportati si applicano sia all'interno che all'esterno del mondo del lavoro, per esempio nel campo delle locazioni immobiliari, in quello dell'istruzione o dei trasporti.

(2) Riconosco che, ovviamente, si possono fornire anche altri esempi, tra i quali è degno di nota il principio di libertà di associazione.

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Paul Davies

Bisognerebbe farsi una domanda pedagogica se si volesse studiare come parte del diritto del lavoro l'applicazione delle leggi antidiscriminatorie al lavoro autonomo. Non è forse materia che rientra nel diritto commerciale più che del diritto del lavoro? Mi pare che il diritto del lavoro possa sicuramente rivendicare a buon diritto la sua competenza in materia. Prima di tutto perché la gran parte dei casi di discriminazione coinvolgono lavoratori subordinati che si trovano nelle prime due categorie, e non lavoratori autonomi; e quindi sono i giudici del lavoro ad avere affinato la propria competenza nella applicazione delle regole antidiscriminatorie nel mondo del lavoro.

Dal punto di vista processuale, quindi, questo potrebbe essere una buona ragione per attribuire ai giudici del lavoro anche la competenza sull'applicazione di queste regole ai lavoratori autonomi. In secondo luogo, dal punto di vista sostanziale, le tecniche di regolamentazione della legislazione antidiscriminatoria hanno probabilmente più affinità con le tecniche del diritto del lavoro che con quelle del diritto commerciale. Non si enfatizzi troppo questo aspetto: spesso i soggetti collettivi, nel diritto del lavoro tradizionale hanno fatto in modo di regolare in modo analitico ed esaustivo i diritti umani sul luogo di lavoro. Il mio secondo esempio è un poco differente. La legislazione in materia di salute e sicurezza è un altro campo del diritto del lavoro che spesso arriva ad abbracciare i lavoratori autonomi, anche quelli che sono portatori di un proprio genuino interesse economico. Questa seconda argomentazione è lievemente diversa dalla precedente. Ed è che l'esistenza di una relazione di subordinazione non è l'unico principio in base a cui attribuire ad un soggetto un'obbligazione di sicurezza. Un diverso fondamento per imporre simili obblighi potrebbe essere rintracciato nel fatto che il datore abbia un concreto interesse imprenditoriale. Il punto è che questo secondo fondamento — la responsabilità di impresa — come fonte degli obblighi anzidetti potrebbe risolvere molte situazioni che si rivelerebbero di non facile soluzione con il solo ausilio del primo fondamento. Per esempio il punto 3 del « *British Health and Safety at Work Act* » del 1974, che è adottato in molti paesi Commonwealth, impone un obbligo ai datori di lavoro di prendere ogni misura adatta ad evitare rischi per la salute e la sicurezza nei confronti di tutti quei soggetti che in qualsiasi modo possano venire a contatto con l'attività dell'impresa. Questo in una precisa correlazione con l'obbligo stabilito al punto 2 posto in capo al datore di lavoro nei confronti dei suoi dipendenti. L'obbligo del punto 3, imposto al datore di lavoro come imprenditore e nei confronti di tutti i soggetti coinvolti nell'impresa, fa sì che rimanga in secondo piano e sia meno pressante l'esigenza di adottare, in questo caso, una definizione precisa di lavoratore subordinato per imporre un obbligo a carico dell'imprenditore come datore di lavoro.

Pare, dunque, che ci siano delle buone ragioni per estendere l'applicazione di alcune parti del diritto del lavoro alle relazioni che coinvolgono soggetti della mia terza categoria. Ho suggerito due possibili applicazioni di diritto del lavoro a questi lavoratori: nel campo dei diritti umani e in quello della salute e della sicurezza. Si tratta di materie abbastanza diverse l'una dall'altra e la loro estensione alla terza delle categorie da me indicate è giustificata da motivi diversi. Si potrebbe dire, e bene, che la differenza sta nel fatto che il diritto che attiene a salute e sicurezza è nato all'interno della prima categoria ma ha col tempo evidenziato una giustificazione che ora lo pone fuori dalla prima categoria; mentre i diritti umani, pur avendolo influenzato, hanno costituito un fattore soltanto « esogeno » rispetto al diritto del lavoro.

5. Diritto del lavoro e prestazioni personali

In questa ultima parte di tenterà di risolvere il problema che i giuristi del lavoro accettino che l'obbligazione che nasce da una prestazione di carattere personale sia la linea di confine estrema del diritto del lavoro. La mia quarta categoria è completamente fuori dall'ambito di applicazione diritto del lavoro? Si è detto di come una parte del diritto del lavoro potrebbe essere a ragione applicata ai lavoratori autonomi che si obbligano a compiere una attività lavorativa personalmente. Che succede ai lavoratori autonomi che non si limitano a svolgere una prestazione personale. Sono sempre al di là della linea di confine?

Ci sono due possibili ragioni per non accettare l'obbligazione di una prestazione di carattere personale come *conditio sine qua non* per l'applicazione del diritto del lavoro. La prima, che è anche la più ovvia, è che si tratta di una linea di confine aperta alle « manipolazioni » delle parti contrattuali, e in particolare del datore di lavoro. Al lavoratore potrebbe esser data per contratto la libertà di farsi sostituire, libertà che però, nei fatti è puramente immaginaria,

perché il lavoratore ne può trarre comunque un vantaggio limitato. Per evitare manipolazioni di questo genere basterebbe ammettere che l'obbligazione di fornire una prestazione personale debba esserci in pratica e non semplicemente a livello di previsioni contrattuali. Una seconda forma di manipolazione della linea di confine delle prestazioni a carattere personale è quella che sfrutta la costituzione di società fittizie cui imputare la prestazione. Una delle parti contrattuali è una società, anche se poi in realtà le prestazioni sono rese dalla società per il tramite di un soggetto individuale o di un gruppo di soggetti. In quei paesi dove costituire una società è semplice ed economico (perché non esistono ad esempio limiti minimi di capitale) non sarà difficile assistere a simili manipolazioni. La soluzione potrebbe essere quella di permettere ai giudici di rompere il velo costituito dalla società quando si tratta di applicare i principi di legge relativi alle prestazioni personali anche se è poco prevedibile come i giudici farebbero uso di un simile potere.

Una seconda e non meno valida ragione per essere contrari a che l'esistenza di una obbligazione di prestare la propria opera personalmente sia la linea di confine estrema per l'applicazione del diritto del lavoro è che numerosi problemi del diritto commerciale potrebbero essere risolti più facilmente se si utilizzassero le tecniche del diritto del lavoro. In generale, è del tutto corretto ritenere che i contratti che rientrano nella quarta categoria non siano propriamente regolati dai principi del diritto del lavoro. Comunque, in qualche caso, potrebbe anche non esserlo e le tecniche del diritto del lavoro potrebbero avere un ruolo decisivo per la soluzione di alcuni problemi del diritto commerciale.

Dove ciò accade, deve essere possibile, come per la terza categoria di contratti, semplicemente estendere i principi più importanti del diritto del lavoro alla quarta categoria. Una diversa soluzione, forse più flessibile, che probabilmente sarebbe anche più redditizia in relazione alla quarta categoria, potrebbe essere quella di creare delle specifiche norme di legge per i soggetti (o per i gruppi di soggetti) della quarta categoria utilizzando, però, come modello i principi fondamentali del diritto del lavoro.

Mi riferisco alla Direttiva CE 86/653 sugli agenti commerciali autonomi. Gli agenti cui si riferisce la Direttiva rientrano nella seconda o terza categoria, ma è importante rilevare che essi potrebbero anche rientrare nella quarta. La definizione di agente commerciale autonomo sta tutta nella funzione dell'agente, cioè la vendita o l'acquisto di beni in nome o per conto di un *principal*. Non c'è alcuna indicazione sul fatto che questa prestazione debba essere resa personalmente e quindi l'agente può essere anche una qualsiasi società.

La Direttiva non fa altro che adattare le tecniche del diritto del lavoro per risolvere un problema del diritto commerciale. La combinazione di scopi « commerciali » e « sociali » è ben evidente nel Preambolo. Che si riferisce alle norme del Trattato sulla libertà di circolazione (in questo caso l'art. 57(2) sulla libertà di circolazione dei lavoratori autonomi) e le norme di politica sociale (l'art 117 sul miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori). Questa doppia origine entra nelle norme sostanziali della Direttiva. Dal diritto del lavoro è presa l'idea di un periodo obbligatorio di preavviso per risolvere il contratto di agenzia e anche, la previsione di forme obbligatorie di « risarcimento » in favore dell'agente per il caso di risoluzione. È del tutto chiaro il perché queste previsioni abbiano portato un commentatore del Regno Unito a dire che la Direttiva abbia introdotto « *alien principles in the traditional common law rules of agency* ».

Sotto altro aspetto, le somme di denaro che spettano all'agente in caso di risoluzione del contratto non sono riferite alla colpa del mandante – resta ferma l'esistenza di un diritto del *principal* di risolvere il contratto dopo un doveroso preavviso – e nemmeno alla semplice perdita di reddito che l'agente avrà in futuro. Il solo fatto che l'agente perderà reddito non è da solo sufficiente a dargli titolo per ottenere un pagamento. I criteri sulla base dei quali è assegnato il « risarcimento » dimostrano l'importanza che dalla legge è attribuita al contesto di relazioni commerciali in cui si trovano ad operare agente e *principal*. Questo indennizzo, così indicato dal maggior numero di Paesi Membri in sede di attuazione della Direttiva, si calcola sulla base della perdita di reddito derivante dai nuovi affari che l'agente ha procurato al *principal* nel corso di esecuzione del contratto di agenzia, sia dai nuovi clienti che dall'incremento dei rapporti con quelli preesistenti. La perdita di reddito derivante dagli affari che erano già in piedi al momento dell'inizio del rapporto con il *principal* non è in alcun modo risarcibile (3).

note

(3) Cfr. Commissione Europea, Report on the application of the Article 17 of Council Directive on the coordination of the laws of the Member States relating to self-employed commercial agents (86/653/EEC), COM(96) 364 final, Luglio 1996.

Lavoro subordinato e
lavoro autonomo
Paul Davies

Il punto fondamentale da considerare a proposito della Direttiva credo sia il fatto che la protezione degli agenti, non dalla perdita di reddito in sé e per sé, ma nei confronti dei comportamenti opportunistici del *principal* che possono arrivare all'esproprio della rete di rapporti messa in piedi dall'agente. L'agente corre il rischio di impiegare le proprie risorse per espandere la rete di affari del suo *principal*, ma di vedersi impedito ogni vantaggio nell'acquisizione di nuovi affari, dal comportamento del *principal* con la risoluzione improvvisa del contratto di agenzia una volta che abbia ottenuto il risultato voluto. È fondamentale notare, comunque, che la Direttiva non concede benefici soltanto all'agente per il caso di esproprio. Ma agevola, in generale, anche il *principal* perché il regime legale della Direttiva sprona gli agenti a promuovere gli affari dei propri *principal*. In altre parole, la Direttiva in questione è un buon esempio di diritto commerciale capace di creare una struttura per lo sviluppo di relazioni di lungo periodo tra agenti e *principals*, del tipo di quelle che ho indicato all'inizio di questo saggio, ridisegnando e adattando le tecniche di regolamentazione del diritto del lavoro.

6. Conclusioni

Abbiamo tentato di spiegare le ragioni per cui la *dipendenza economica* può servirci per definire il campo di applicazione soggettivo del diritto del lavoro. Due osservazioni conclusive. La prima è che l'ambito soggettivo di applicazione di ogni particolare ramo del diritto del lavoro dovrebbe essere argomento di discussione tanto quanto la sostanza dei suoi contenuti. Un ambito soggettivo ampio può permettere una struttura regolativa più leggera; mentre un ambito ristretto può consentire una regolazione più rigida. Non credo che ci sia nulla di nuovo in ciò. È stato soltanto recentemente che abbiamo preso l'abitudine di considerare il diritto del lavoro limitato alla prima categoria della classificazione qui effettuata. All'inizio di questo secolo, anche nel Regno Unito, veniva usata una stupefacente varietà di formule per definire l'ambito soggettivo destinato al diritto del lavoro. Soltanto uno dei parametri definitivi veniva usato per stabilire se un lavoratore era nella prima, nella seconda o nella terza categoria della classificazione. Significativi allo stesso modo erano le distinzioni tra lavoro manuale e non manuale, lavoro domestico e non, lavoro nel settore pubblico e lavoro nel privato. Il suggerimento non è quello di tornare a fare quelle distinzioni in sottocategorie particolari, perché la loro eliminazione o modificazione è stata un vantaggio per il diritto del lavoro. Ma penso che la stessa attenzione e la stessa « apertura » dovrebbe essere utilizzata per definire precisamente il raggio di azione per il diritto del lavoro e che la prima categoria dei lavoratori della mia classificazione non dovrebbe essere la sola a ricevere la protezione di quel sistema normativo.

La seconda riguarda l'autonomia del diritto del lavoro. Siamo soliti apprezzare l'« autonomia » dei principi del diritto del lavoro dai principi del diritto civile. Se, comunque, il raggio d'azione del diritto del lavoro viene esteso alle relazioni tipiche del diritto commerciale, nel modo che ho cercato di illustrare in questo saggio, i principi del diritto del lavoro dovranno andare a mescolarsi con quelli del diritto commerciali per ottenere forme efficaci di regolamentazione. Riaffermata la sua prerogativa tipica, che è l'autonomia, il diritto del lavoro deve arrivare a considerarsi abbastanza forte per mescolare sé stesso agli altri rami del diritto.

Lavoro subordinato e lavoro autonomo

Alain Supiot (*)

Sommario

1. Premessa. **2.** La distinzione fra lavoro subordinato e lavoro autonomo. **2.1.** La posta in gioco della distinzione: casistica e sistematica. **2.2.** I criteri della distinzione: la tecnica dell'insieme di indici qualificatori. **3.** L'avvicinamento del lavoro subordinato e del lavoro autonomo. **3.1.** La metamorfosi giuridica del potere. **3.2.** L'autonomia nella subordinazione. **3.3.** La dipendenza nell'autonomia. **4.** L'articolazione del lavoro subordinato e del lavoro autonomo. **4.1.** Il dibattito sulle frontiere della subordinazione. **4.1.1.** L'ampliamento del campo di applicazione del diritto del lavoro subordinato. **4.1.2.** Il restringimento del campo di applicazione del diritto del lavoro. **4.2.** Il dibattito sulla « zona grigia » fra subordinazione e autonomia. **4.3.** Il dibattito sul futuro del diritto del lavoro.

1. Premessa.

La distinzione fra lavoro subordinato e lavoro autonomo ha delle profonde radici storiche. Nell'antichità il lavoro dell'uomo libero era considerato solo in rapporto al suo risultato, in altre parole come oggetto concreto (v. Vernant J.-P., 1965, pp. 41-43). Allo stesso modo la *locatio operis faciendi* romana non aveva per oggetto il lavoro, ma piuttosto l'opera eseguita, che apparteneva al proprietario e che assorbiva in sé stessa tutto il valore dell'attività svolta (v. Thomas Y., 1995). Il concetto di lavoro, in quanto valore astratto, si confondeva con quello di schiavitù ed era preso in considerazione soltanto in determinati negozi giuridici dove l'oggetto era lo schiavo (vendita, locazione, usufrutto, affrancamento e patronato). In generale il lavoro a servizio di un altro individuo era ritenuto incompatibile con l'ideale di libertà: l'uomo libero era colui che agiva nel proprio interesse e non per soddisfare i bisogni altrui. La contrapposizione fra lavoratore libero e schiavo corrispondeva allora alla moderna distinzione fra lavoro concreto e lavoro astratto. Il lavoro servile era riducibile ad una semplice quantità, ad un valore misurabile in tempo e denaro, mentre il lavoro dell'uomo libero appariva attraverso le sue opere, che incorporavano le sue qualità e il suo genio. Soltanto con la rivoluzione industriale si sono cominciate a fondere in un'unica categoria astratta le diverse tipologie di lavoro umano. Così come i prodotti, tutti diversi in base al loro uso differente, sono divenuti delle merci comparabili fra loro dal punto di vista del valore, così anche le opere, tutte diverse per qualità richiesta, sono state assorbite da un'unica nozione di lavoro, che consente di misurare e scambiare il lavoro stesso. Nel caso del lavoro, come nel caso dei prodotti, questo movimento di astrazione ha risposto

note

(*) Il presente saggio costituisce una versione ridotta della Relazione presentata dall'A. al 6° Congresso Europeo di Diritto del Lavoro e Sicurezza Sociale, Varsavia, 15 settembre 1999. Il saggio è di prossima pubblicazione in lingua francese sulla Rivista *Droit Social*.

Traduzione di Silvia Spattini.

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Alain Supiot

all'esigenza di quantificazione, esigenza caratteristica dell'economia di mercato e che porta sempre a ridurre a dei numeri le diversità degli uomini e delle cose.

Così si spiega il posto acquisito dalla subordinazione nella nostra definizione di contratto di lavoro. L'istituzione di un mercato del lavoro supponeva in effetti di fare del lavoro il possibile oggetto di un contratto. Questo contratto è stato concepito sul modello del contratto di locazione. Ma non poteva trattarsi di una locazione ordinaria, dal momento che il locatario non può venire in possesso della cosa locata: « in contrasto con gli aspetti più somiglianti alla natura della locazione, non c'è la consegna materiale al datore della forza lavoro, data l'impossibilità di dividere questa dal corpo del lavoratore » (Fabre-Magnan M., 1998, p. 119). La soggezione del lavoratore alla volontà del datore di lavoro compensa l'impossibilità di quest'ultimo di venire direttamente in possesso della forza lavoro, della quale ha per contratto acquisito il godimento. La subordinazione rappresenta proprio questa acquisizione (Fabre-Magnan, 1998, p. 119). In questo modo il contratto di lavoro viene a legare il lavoro, in quanto bene separabile dal lavoratore, e la subordinazione, in quanto forma particolare di possesso di questo bene.

È sotto questa forma che sono sopravvissuti i legami, già visibili nel diritto romano, da una parte fra il lavoro servile (subordinato) e il lavoro astratto (bene di scambio) e dall'altra parte fra il lavoro libero (indipendente) e il lavoro concreto (l'opera). Il grande giurista Pothier scriveva ancora nel XVIII secolo che « soltanto i servizi ignobili e misurabili in denaro sono suscettibili di un contratto di locazione, come quello dei servitori, dei manovali, dei artigiani ecc. Coloro ai quali la loro eccellenza o dignità impediscono di potersi valutare in denaro non ne sono suscettibili » (citato da Camerlynck, 1982, p. 5). Anche dopo la rivoluzione industriale certe professioni ritenevano che la speciale qualità dei servizi da loro resi era incompatibile con la condizione di lavoratore dipendente. Questo fu il caso, per molto tempo, delle professioni dette liberali — eredi delle « arti liberali » — che rifiutavano con il contratto di lavoro non soltanto l'idea di subordinazione, ma anche quella di servizio commerciale. È in questo modo che nel nostro vocabolario è nata la distinzione fra il *salario*, che è il prezzo del lavoro che si acquista e si vende sul mercato, e l'*onorario*, che ricompensa la prestazione d'opera, del resto inestimabile, dell'uomo d'arte. Nel contratto di lavoro è il valore del lavoro astratto (l'ammontare del salario) che si trova al centro del rapporto giuridico, mentre il risultato concreto del lavoro è relegato all'esterno della sfera dello scambio e rimane unica responsabilità del datore di lavoro dall'inizio alla fine dell'esecuzione del contratto. Al contrario, nell'esercizio di una professione liberale, sono la particolare natura della prestazione resa e la responsabilità del professionista che configurano il rapporto giuridico, mentre il valore commerciale di questa prestazione è lasciata ai margini di questo rapporto.

I confini posti nei confronti del contratto di lavoro hanno ceduto uno dopo l'altro e non esiste quasi più nessuna professione che non si adatti oggi al lavoro subordinato. La distinzione fra le « professioni subordinate » e le « professioni indipendenti » ha lasciato posto, all'interno di ciascuna professione, alla coesistenza fra la subordinazione e l'autonomia. E ciò che è vero per il lavoro, lo è anche per i suoi prodotti. Questi, che per la loro particolare qualità sembravano dover essere collocati *in toto* o in parte « al di fuori del commercio » (opere d'ingegno, prodotti delle biotecnologie, ecc.), subiscono l'attrazione del regime giuridico delle merci.

Ma questo cambiamento non è mai giunto a cancellare interamente la dimensione concreta e qualitativa del lavoro e dei suoi prodotti. Non soltanto essa continua a manifestarsi giuridicamente, per quello che può apparire, come una superstite, non soltanto la crescita continua del lavoro subordinato rispetto al lavoro autonomo sembra aver trovato i suoi limiti negli anni Ottanta, ma ancora certi valori legati all'autonomia sono risorti proprio all'interno del contratto di lavoro, che ha potuto estendere la sua influenza soltanto facendoli propri. A sua volta il modello salariale ha proiettato la sua ombra sul regime giuridico del lavoro autonomo, così da rendere la distinzione fra l'uno e l'altro più sfuggente che mai. La contrapposizione fra il lavoro subordinato e il lavoro autonomo rimane una *summa divisio* del diritto del lavoro in Europa (*infra* 2). Nello stesso tempo però bisogna tenere conto di un movimento che mira all'avvicinamento del regime giuridico dell'autonomia e della subordinazione (*infra* 3). Cosa che dovrebbe incentivare a pensare le relazioni fra queste in termini di articolazione e non più di contrapposizione (*infra* 4).

2. La distinzione fra lavoro subordinato e lavoro autonomo.

Lavoro subordinato e
lavoro autonomo
Alain Supiot

La distinzione fra il lavoro subordinato e il lavoro autonomo non ha assunto in tutti i paesi la stessa rilevanza e lo stesso significato, anche se obbedisce a dei criteri molto simili.

2.1. La posta in gioco della distinzione: casistica e sistematica.

È soltanto nel momento e nella misura in cui il lavoro subordinato e il lavoro autonomo assumono delle regole differenti che il problema della loro distinzione acquista un significato giuridico. Fino a che i rapporti di lavoro hanno rilevato ai fini del diritto comune dei contratti, dove anche le regole speciali sono applicabili a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro (così come gli usi professionali), non è stata quasi mai prestata attenzione alla distinzione fra la prestazione di servizi e la prestazione d'opera (v. Morin, 1998, 125 e ss.). Ovunque in seguito l'emergenza di avere regole adatte al lavoro subordinato ha obbligato a distinguere quest'ultimo dal lavoro non subordinato.

Ma questo problema è stato posto in modo differente, a seconda che il diritto del lavoro sia stato concepito come branca del diritto, fortemente unificata e sistematizzata, oppure al contrario come la sedimentazione di disposizioni eterogenee e non eventi conseguentemente lo stesso campo d'applicazione.

Dove per esempio, come in Germania, prevaleva una cultura giuridica romano-germanica, dove una forte tradizione universitaria spingeva alla teorizzazione del diritto e dove il diritto del lavoro si è sviluppato principalmente sotto una forma legale, la nozione di lavoro subordinato è stata presto sistematizzata ed è servita in seguito ad unificare il campo d'applicazione del diritto del lavoro. Questo sforzo di sistematizzazione ha attribuito al concetto di lavoro subordinato una funzione centrale nella stessa struttura del diritto del lavoro: il contratto di lavoro non è soltanto l'oggetto di questa o quella disposizione derivante dal diritto del lavoro, è anche un criterio di delimitazione del campo di applicazione di questo diritto. Il contratto di lavoro opera allora come una chiave che permette d'accedere ad un unico edificio giuridico.

Dove invece, come in Gran Bretagna, prevaleva una cultura del *common law*, dove non esisteva una dottrina universitaria influente e dove il diritto del lavoro si è sviluppato principalmente in forma di convenzioni collettive, l'individuazione del concetto di lavoro subordinato è diventata oggetto di un approccio più casistico che sistematico. All'interno del diritto del lavoro, sopravvive allora la tendenza preindustriale che consiste nel rapportare il diritto applicabile alla diversità dei compiti o delle professioni (come osservava Otto Kahn-Freund, lo spirito medievale di una organizzazione fondata sui mestieri è ancora presente in un tale sistema: « the guild spirit is present », egli scriveva in *Labour and the law*, Londra, Stevens, II ed., 56). Invece di adottare una definizione univoca (coerente e comprensiva) di contratto di lavoro, la giurisprudenza ne ha ristretto e complicato i contorni.

Nel pensiero sistematico, il contratto di lavoro è un concetto allo stesso tempo unico e unificante, mentre all'interno di un pensiero casistico, questo contratto sarà concepito come una « realtà » varia e difficilmente comprensibile. In altre parole, nella prima concezione il contratto di lavoro assume una funzione di unificazione dello « *status* » dei lavoratori subordinati, mentre nella seconda riflette la diversità degli « *status* » attribuibili a questi lavoratori. La contrapposizione fra la sistematica e la casistica spiega i suoi effetti su due piani: quello dell'unità dei concetti di contratto di lavoro e di lavoratore subordinato e quello dell'unificazione dello « *status* » del lavoratore subordinato.

Non si può attribuire a ciascun paese europeo uno o l'altro dei due metodi (sistematico e casistico) di definizione del concetto di lavoro subordinato, dal momento in cui si ritrovano entrambi all'opera in ciascun diritto nazionale. Ciascuno di questi diritti ha intrapreso un certo sforzo di sistematizzazione del concetto di contratto di lavoro subordinato, continuando a ricorrere ad un approccio casistico. Ma è possibile in compenso individuarne uno dominante, sistematico o casistico, nel tentativo di definizione di lavoratore subordinato da parte di ciascun diritto nazionale.

Nei sistemi nordici e di *common law*, l'approccio casistico è stato dominante. Così per esempio la Danimarca è uno dei paesi dove la concettualizzazione della nozione di contratto di lavoro è rimasta a lungo la più debole. Fino a poco tempo fa, nessuna regolamentazione complessiva era in effetti legata al riconoscimento di una tale qualificazione. Il diritto del

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Alain Supiot

lavoro danese non è costituito da un insieme sistematico di norme, per accedere alle quali il contratto di lavoro dovrebbe esserne la chiave, ma si compone essenzialmente di una pluralità di blocchi normativi autonomi, ciascuno dei quali possiede delle sue particolari condizioni d'accesso. Questo spiega perché non esistono degli interventi del passato da parte dei giuristi danesi sul concetto di lavoratore subordinato. La loro attenzione è stata attirata dalla casistica, relativa alla definizione delle categorie di lavoratori, derivanti da questa o quella particolare disposizione, piuttosto che dalla nozione stessa di contratto di lavoro. Tuttavia questa situazione si è evoluta sotto l'influenza del diritto comunitario, la cui trasposizione ha attribuito una maggiore rilevanza pratica a questo problema di definizione generale.

In compenso nella maggior parte dei paesi di cultura cosiddetta « romano-germanica » (che sarebbe meglio chiamare romano-canonica) i concetti di contratto di lavoro e di lavoratore subordinato sono stati oggetto di una definizione sistematica, dal momento che esse determinavano l'applicazione dell'insieme del diritto del lavoro. Questa definizione unica può risultare direttamente da una disposizione legale come in Olanda, Portogallo, Italia e Spagna, oppure può avere anche un'origine giurisprudenziale come in Francia, Belgio, Germania. Nella maggior parte dei paesi la definizione di lavoratore subordinato si può dedurre da quella di contratto di lavoro, ma può essere vero anche il contrario. Così per esempio l'articolo 2094 del codice civile italiano definisce il lavoratore subordinato come « colui che si obbliga, mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore ». La dottrina e la giurisprudenza ne deducono la corrispondente definizione di contratto di lavoro. In Spagna lo statuto dei lavoratori è applicabile ai « lavoratori che offrono volontariamente i loro servizi in cambio di un corrispettivo, all'interno di un'organizzazione e sotto la direzione di un'altra persona fisica o giuridica, chiamata datore di lavoro ». Ma in questi paesi dove domina l'approccio sistematico, la casistica riappare, lo vedremo, ai margini del diritto del lavoro attraverso delle specie ibride di lavoratori, come i parasubordinati italiani, le *arbeitnehmerähnliche Personen* tedesche oppure i « gestori » di fondi di commercio del diritto francese, che sono qualificati come lavoratori subordinati nel loro rapporto con il loro fornitore e dei lavoratori autonomi nei loro rapporti con i terzi.

Questo spiega perché il diritto comunitario è dovuto spesso ricorrere alla nozione di « rapporto di lavoro », e non soltanto a quella di contratto di lavoro, per definire il campo di applicazione di alcune norme. L'impiego di questa espressione mira principalmente a estendere il campo di applicazione delle disposizioni sociali aldilà dei limiti entro i quali una definizione casistica può rinchiudere la nozione di lavoratore subordinato nell'ambito di un determinato diritto nazionale.

Ma il paradosso sta nel fatto che il diritto comunitario stesso si caratterizza per un approccio di tipo casistico, nel senso che non esiste un'unica definizione delle nozioni di lavoratore subordinato, di contratto di lavoro oppure di rapporto di lavoro. La Corte di Lussemburgo ha inteso imporre una definizione unitaria della nozione di lavoratore, in quanto se questo termine « dovesse derivare dal diritto interno, ciascuno stato avrebbe allora la possibilità (...) d'eliminare a suo piacimento dalle tutele del trattato certe categorie di persone » (1). L'analisi comparativa e comunitaria conduce quindi a liberarsi dell'idea che la distinzione fra lavoro subordinato e lavoro autonomo avesse mai acquisito un valore assoluto. La diversità delle forme del lavoro concreto non ha mai smesso di manifestarsi sotto forma di una diversità di qualificazione e della possibilità che uno stesso lavoratore si veda trattato per certi aspetti come un lavoratore subordinato e per altri come un autonomo.

2.2. I criteri della distinzione: la tecnica dell'insieme di indici qualificatori.

La caratteristica comune a tutti i diritti dei paesi europei è l'identificazione del lavoro subordinato con il lavoro dipendente. Certamente non è la sola caratteristica del contratto

note

(1) Corte di Giustizia Europea, 19 marzo 1964, Rec. 349. Questa riflessione della Corte di Giustizia, secondo la quale esiste un legame stretto fra l'esistenza o la mancanza di una definizione comunitaria di lavoratore subordinato da una parte, e l'effettività o meno del diritto sociale comunitario dall'altra, ha una portata generale e potrebbe essere trasferita anche ad altri campi. L'esperienza della giurisprudenza relativa alla libertà di circolazione mostra a che punto una definizione comunitaria di rapporto di lavoro subordinato sia uno strumento potente di attuazione del Trattato e del diritto che ne deriva.

di lavoro, che si definisce anche per l'onerosità e l'impegno personale del lavoratore, ma è la sola che consenta di distinguere il lavoratore subordinato dal professionista autonomo. Questa questione è stata per molto tempo dominata dalla contrapposizione fra due tesi. La prima, cosiddetta della *dipendenza economica*, prende in considerazione una definizione funzionale di subordinazione, in altre parole essa mira ad adattare il campo di applicazione del diritto del lavoro alle categorie economicamente più deboli. In questa prospettiva, il criterio principale sarebbe quello del livello e dell'origine delle risorse del lavoratore: se queste risorse dipendono quasi esclusivamente da colui che trae profitto dal suo lavoro, allora occorrerebbe un salario. Questo criterio della dipendenza economica è stato discusso in molti paesi europei, ma non è quello che è stato poi utilizzato per caratterizzare il contratto di lavoro. Temendo la sua imprecisione, gli è stato preferito un criterio di ordine giuridico, quello della *subordinazione tecnico-funzionale* del lavoratore alle direttive del datore di lavoro. È quindi la soggezione del lavoratore al potere del datore di lavoro che è stata ovunque ritenuta il criterio principale d'individuazione del contratto di lavoro.

La caratterizzazione del contratto di lavoro non deve quindi essere ricercata nella coppia « profitto/dipendenza economica », ma nella coppia « potere/subordinazione ». Alla prospettiva funzionale e induttiva d'aggiustamento del concetto di contratto di lavoro ai bisogni di tutela, è preferita una prospettiva formale e deduttiva, che basa la qualificazione del contratto sulla costante della soggezione di una parte alle direttive dell'altra. La sola domanda da porsi è allora se il lavoratore riceva degli ordini nell'ambito dello svolgimento del suo stesso lavoro. Così per esempio in Italia, l'articolo 2094 del codice civile definisce il lavoratore subordinato in base al fatto che egli lavori « alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore », mentre l'articolo 2222 definisce la prestazione di lavoro autonomo attraverso l'assenza di un legame di subordinazione (« senza vincolo di subordinazione »). Il codice polacco del lavoro definisce il lavoratore subordinato come colui che si obbliga a lavorare « per il profitto del datore di lavoro e sotto la sua direzione » (v. Codice polacco del lavoro, art. 22, §1).

Il posto così attribuito alla subordinazione non è inerente all'idea di contratto di lavoro. Proprio perché è concepibile che una persona lavori per un'altra senza essere soggetta ai suoi ordini, che la tesi della dipendenza economica ha potuto essere difesa e continua ad influenzare la dottrina e la giurisprudenza (v. *infra* par. III). Il successo del criterio della subordinazione non dipende dunque dalla natura intrinseca del contratto di lavoro, ma dalla difficoltà tecnica di assicurarsi diversamente il godimento da parte del datore di lavoro della forza lavoro della controparte contrattuale (cfr. Fabre-Magnan, 1998).

Ma le carenze di questo criterio sono diventate presto evidenti. Esse si manifestano su due piani. Da una parte sul piano della tecnica giuridica: malgrado la sua apparente semplicità, l'idea di subordinazione non è sufficiente a caratterizzare la situazione dei lavoratori qualificati, che godono nello svolgimento del loro lavoro di un'autonomia oggettiva, dovuta alla loro competenza professionale. Da questo deriva che il potere direttivo non si eserciti più sul cuore della prestazione stessa, ma soltanto sulla periferia, sulle condizioni di esecuzione di questa prestazione. Il legame di subordinazione si definisce allora in un modo più ampio e diventa più difficile evidenziarlo. La carenza del criterio di subordinazione si manifesta d'altra parte *sul piano sociale*: il concetto di subordinazione conduce — è l'argomentazione principale dei suoi oppositori — ad escludere dal campo di applicazione del diritto del lavoro dei lavoratori che necessitano tuttavia — obiettivamente e soggettivamente — di tutela.

Queste carenze, che talvolta si sommano, spiegano la nascita in diversi paesi europei della *tecnica dell'insieme di indici qualificatori*, che per il giudice consiste nel procedere ad una valutazione d'insieme del rapporto di lavoro che deve qualificare (tipo di remunerazione, proprietà dei mezzi di produzione, organizzazione dell'orario di lavoro, tipo e intensità dei controlli esercitati ecc.) e ricercare se esiste un numero sufficiente d'indici di un rapporto subordinato. La caratteristica di questa tecnica è che ciascuno di questi indici non può essere considerato da solo determinante.

Per esempio in Gran Bretagna il *contract of employment* è definito legalmente come un « contratto di servizio o di apprendistato, implicito o esplicito, scritto o orale » (Trade Unions and Labour Relations Act, 1974, s. 30; EPCA, 1978, s. 153; cfr. Deakin, Morris, 1998, 149 e ss.). La giurisprudenza ha perciò sempre definito il contratto di servizio per contrapposizione con il contratto per servizi. E il criterio di distinzione è stato di nuovo ricercato nel potere direttivo esercitato dal datore di lavoro sullo svolgimento stesso del lavoro. La nozione tradizionalmente impiegata a questo proposito è quella del controllo (*control test*).

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Alain Supiot

Secondo questo criterio, il contratto di lavoro è quello per il quale il datore di lavoro può prescrivere non soltanto che lavoro deve essere fatto, ma anche il modo in cui deve essere svolto. Ma il *control test* non è adatto al caso dei lavoratori qualificati, la cui competenza eccede quella del datore di lavoro. Così la giurisprudenza ricorre alla tecnica dell'insieme di indici (*mixed test*). Dopo aver analizzato il grado di controllo esercitato sul lavoratore, il giudice verifica se le clausole contrattuali sono coerenti (*consistent*) con la nozione di «*contract of service*» e segnatamente se l'interessato possa essere considerato come lavoratore in proprio. In questo metodo, tutto dipende dal peso relativo attribuito ad una incoerenza (*inconsistency*) puntuale, che questa analisi avrebbe rivelato. L'origine principale di incoerenza che possa essere rilevata in materia è il fatto che il lavoratore si comporta in certi casi come un imprenditore, cosa che spinge il giudice a vederci un lavoratore operante per proprio conto («*in business on his own account*»), in altre parole un lavoratore autonomo. Questo ha portato per esempio a negare la qualità di lavoratore subordinato a degli autotrasportatori, che lavoravano per incarico conferito di volta in volta (v. *Ready Mixed Concrete (SE) Ltd. Ministero delle Pensioni*, 1968).

Questa tecnica è utilizzata universalmente, ma la lista degli indici ritenuti pertinenti varia da un sistema giuridico ad un altro. Sul piano comparativo si evidenzia un inconveniente che rileva solo sul piano del diritto interno e che residua nell'incertezza inerente a questa tecnica: la parte preponderante che questa tecnica attribuisce al potere di valutazione del giudice impedisce la definizione di soluzioni precise nel caso di professioni per le quali il legame di subordinazione è molto variabile e difficile da definire. La tecnica dell'insieme di indici attribuisce al giudice un ampio orizzonte dove spostare i confini del lavoro subordinato in funzione dell'idea che egli si crea dei bisogni di protezione di questa o quella categoria di lavoratori.

Le considerazioni sulla sicurezza sociale hanno sempre pesato molto sul modo in cui ciascun giudice nazionale ha fatto uso di questo orizzonte. Dove il lavoro subordinato è la condizione per l'accesso ad un alto livello di sicurezza sociale, il pensiero della protezione del lavoratore ha prevalso sul problema della sua qualificazione giuridica e il giudice ha avuto la tendenza ad ampliare i confini del lavoro subordinato. Dove invece la sicurezza sociale è maggiormente legata allo status di cittadino piuttosto che all'identità professionale, è più facile per il giudice applicare una definizione restrittiva di lavoro subordinato. Dal momento in cui il livello di protezione sociale dei lavoratori autonomi rispetto ai rischi sociali si avvicina a quello dei lavoratori subordinati, il giudice tenderà invece ad adottare una definizione più esigente degli indici della subordinazione.

3. L'avvicinamento del lavoro subordinato e del lavoro autonomo.

3.1. La metamorfosi giuridica del potere.

Si potrebbe senza dubbio far risalire alla fine degli anni sessanta, e ai disordini sociali che hanno segnato questo periodo, l'inizio di una metamorfosi delle forme giuridiche dell'esercizio del potere. Nell'impresa come nella famiglia o nella sfera pubblica, il modello di autorità è entrato in crisi, aprendo la via non sicuramente ad una scomparsa dei rapporti di potere, ma alla loro profonda trasformazione.

Nel diritto pubblico e nel diritto di famiglia, questa metamorfosi si è manifestata in due modi principali.

In primo luogo attraverso un *arretramento del potere discrezionale a vantaggio del potere funzionale*. Questo arretramento si è tradotto in un aumento dei controlli esercitati su coloro che detengono il potere: controlli *a priori*, con lo sviluppo degli obblighi di motivazione; e controlli *a posteriori* con l'accrescimento del ruolo del giudice (e qualcuno ha parlato di giudicizzazione della società). Il tempo è compiuto dal governo, unico giudice del bene dei cittadini oppure dal padre di famiglia, unico giudice dell'interesse del bambino. Le riforme del diritto di famiglia sono venute ad abolire ciò che il diritto civile indicava come la patria potestà, per sostituirvi un modello di autorità parentale assoggettata all'interesse del bambino. Il controllo dei pubblici poteri attraverso il giudice (amministrativo, costituzionale o comunitario) si è accresciuto, come il campo degli obblighi di motivazione (certi dicono di trasparenza) che pesano su questi.

In secondo luogo attraverso un *arretramento del potere a vantaggio di una distribuzione dei poteri*. Il vecchio principio di uguaglianza e il nuovo principio di sussidiarietà si sono qui

ricongiunti per mettere in discussione tutte le forme di organizzazione piramidale del potere. Nel diritto di famiglia l'uguaglianza fra uomo e donna ha portato ad una suddivisione dell'autorità parentale, mentre l'abbassamento della maggiore età e l'emergere dei « diritti del bambino » tendono a limitare questa autorità. Nel diritto pubblico, l'idea della ripartizione orizzontale dei poteri ha ceduto il passo a quella della loro redistribuzione verticale, attraverso la comunitarizzazione e la regionalizzazione, mentre qua e là si era proclamato un rafforzamento dei diritti d'espressione e d'iniziativa dei cittadini (diritti economici, ma anche politici attraverso i referendum di iniziativa popolare o la liberalizzazione dei media, come le radio « libere »).

Evidentemente lo specchio del diritto dovrebbe essere girato per farsi un'idea esatta dei cambiamenti che sono realmente sopravvenuti. Non esiste una sola delle trasformazioni qui evocate che non abbia il suo rovescio. L'autonomia civile dei giovani ha avuto un miglioramento, ma la loro autonomia economica ha subito un arretramento a causa della disoccupazione o del prolungamento degli studi, che protrae la loro dipendenza economica rispetto ai genitori. Il potere del politico è diminuito, ma spesso a vantaggio del potere del denaro, dei giudici, degli esperti o dei media... In altre parole, il potere non declina, ma si esercita sotto forme più complesse, più diffuse, che il diritto in effetti ha sempre più difficoltà a individuare e classificare.

Questa difficoltà è ancora maggiore nella sfera economica piuttosto che in quella politica o familiare. Il diritto – diritto del lavoro e diritto commerciale – mostra lo stesso tipo di metamorfosi del potere. Anche in questo caso il modello di organizzazione piramidale e gerarchica è entrato in crisi. Anche in questo caso ha prevalso un approccio funzionale del potere che ha aumentato il ruolo degli esperti e dei giudici. Anche in questo caso il potere non diminuisce ma si esercita sotto nuove forme. La dinamica della libera concorrenza ha accresciuto i poteri di una magistratura "economica" (Commissione europea, Commissione delle operazioni di borsa, Banca europea) a discapito del potere economico degli Stati o delle imprese monopolistiche, ma d'altra parte essa ha attribuito un potere senza precedenti ai mercati finanziari. La generalizzazione del modello della rete nell'organizzazione delle imprese (cfr. Castells, 1996) si traduce a volte in una redistribuzione dei luoghi del potere e a volte in una trasformazione profonda delle sue forme di esercizio. La deregolamentazione giuridica è accompagnata anche da un aumento in efficacia delle norme tecniche a tutela universale. La normalizzazione tecnica e specialmente il ricorso alle norme di qualità e alle procedure di certificazione da parte di agenzie private (Mayer, 1998, 287), si sostituisce alla direzione giuridica come metodo di controllo della produzione.

La trasformazione dei rapporti di lavoro si inquadra in queste tendenze generali. Il lavoratore subordinato non è più necessariamente un semplice ingranaggio, privato di iniziativa all'interno di un'organizzazione fortemente gerarchica. E il lavoratore autonomo non è più necessariamente un imprenditore libero di operare come più gli piace. Il lavoratore subordinato fa posto a quello che si può definire autonomia nella subordinazione, mentre reciprocamente il lavoro non subordinato si è aperto a ciò che si può chiamare obbedienza nell'indipendenza.

3.2. L'autonomia nella subordinazione.

La grande impresa industriale è stata il prototipo di riferimento del diritto del lavoro. Nessuno meglio di Chaplin ha saputo mostrare di quale concezione del lavoro la grande impresa era portatrice. La fabbrica di « Tempi moderni » mira ad eliminare tutta l'incertezza umana nell'esecuzione del lavoro, scomponendolo in gesti semplici, prevedibili e misurabili. L'opera d'arte ci mostra nella sua purezza cristallina l'ideale del lavoro astratto: il fattore umano è ridotto al minimo, in quanto ciascun lavoratore è considerato come un ingranaggio, subordinato al ritmo della macchina. L'incapacità di Charlot di smettere di essere se stesso lo rende totalmente inadatto a questa spersonalizzazione del lavoro e lo porta immancabilmente alla sua eliminazione. Questa forma di organizzazione non è affatto sparita, ma al contrario è stata importata nel settore dei servizi. È sufficiente mettere piede in un ipermercato per constatare che la grande distribuzione è giunta a sottomettere il commercio alla logica dei « Tempi moderni » e alla spersonalizzazione generalizzata del lavoro.

Ma nel settore industriale dove aveva cominciato a trionfare, questo modello è entrato in crisi (Supiot et al., 1999, 25 e ss). Sotto la tripla influenza dell'innalzamento del livello di competenze e di qualificazione (e il conseguente aumento dei livelli d'autonomia profes-

Lavoro subordinato e
lavoro autonomo
Alain Supiot

sionale dei lavoratori, indipendentemente dalla subordinazione contrattuale), della pressione crescente della concorrenza su mercati più aperti e dall'accelerazione del progresso tecnico (in particolare nell'ambito dell'informazione e della comunicazione), si sono sviluppati altri modelli di organizzazione (v. Commissione europea, §18 e ss.), e con essi altre concezioni del potere nell'impresa. Il tratto comune di queste concezioni è di scommettere nuovamente sull'uomo e le sue capacità professionali come fattore di produttività e di efficacia economica. La soggezione non è sparita, ma è interiorizzata. Un numero crescente di lavoratori subordinati opera in condizioni che non differiscono molto nella realtà da quelle del lavoro autonomo dei subappaltatori.

L'idea dell'autonomizzazione del lavoratore subordinato è centrale nelle ultime teorie del management e nelle regole di gestione che esse promuovono all'interno delle imprese. I giuristi rimangono purtroppo indifferenti a queste regole di gestione, che aspirano all'universalità e che interferiscono con il diritto del lavoro e tendono a spiegare i cambiamenti osservati su un piano strettamente giuridico.

Lo schema taylorista aveva fatto prevalere una normalizzazione delle azioni del lavoratore, che annunciava il concetto della subordinazione giuridica. Ciascuna mansione era stata scomposta in una serie di atti il più semplici e misurabili possibile; il lavoratore destinato a questa mansione doveva realizzare queste azioni nell'ordine e alla velocità stabilita e sotto il controllo di un altro lavoratore subordinato ad un livello gerarchicamente più elevato. Questa organizzazione era adattata ad una produzione di massa, che obbediva a degli standard di qualità poco esigenti. I nuovi schemi organizzativi riguardano al contrario la realizzazione di prodotti diversificati e di alta qualità. Le qualità personali del lavoratore sono perciò determinanti, in quanto ricadono sulla qualità dei prodotti. Questa « ripersonalizzazione » del rapporto di lavoro ha ispirato le teorie del management partecipativo. Queste teorie derivano dalla necessità di restituire al lavoratore dei margini di libertà, che gli permettano di esprimere le sue qualità personali nello svolgimento del suo lavoro.

In questa prospettiva, il peso diretto della gerarchia deve essere alleggerito, dal momento in cui il superiore gerarchico ha spesso, nelle imprese ad alto valore aggiunto, delle conoscenze inferiori a quelle del suo subordinato nel preciso ambito di competenze che riguardano il suo lavoro. Il controllo del lavoratore non scompare, ma si modifica l'oggetto. Al posto del modo di eseguire un determinato compito, il controllo riguarda piuttosto il risultato di questo compito. Da cui la messa in opera in molte imprese di norme destinate alla valutazione dell'apporto di ciascun lavoratore. Alla *normalizzazione delle azioni* che caratterizzava lo schema taylorista succede allora una *normalizzazione delle persone*. L'obiettivo rimane la riduzione dell'incertezza inerente al contratto di lavoro (il datore di lavoro non è mai certo delle qualità del lavoratore che assume); è attraverso l'interiorizzazione da parte di ciascun lavoratore delle norme e dei valori dell'impresa che si attende questa riduzione dell'incertezza e non più attraverso una codificazione dei modi di svolgimento del lavoro. Il superiore gerarchico non trae il suo potere dal fatto di sapere svolgere meglio il lavoro del suo subordinato, ma dal fatto che è abilitato ad utilizzare dei criteri astratti per la valutazione delle *performance* del suo subordinato.

Alcuni di questi criteri hanno conosciuto un grande successo nelle imprese, come il metodo Hay di valutazione delle mansioni, che integra fra gli altri fattori di valutazione il grado (quantificato) d'iniziativa creatrice richiesta al lavoratore (cfr. Commissione Europea, § 18 e ss.). Questi criteri, elaborati generalmente da esperti esterni all'impresa, servono a legittimare le decisioni del datore di lavoro soprattutto nell'ambito delle retribuzioni (cfr. Raynaud, 1992, 215). La politica di remunerazione (stipendi e partecipazioni agli utili) è in effetti, accanto ai colloqui individuali di valutazione e agli accordi sugli obiettivi, una parte importante di questo management partecipativo. Essa ha spesso assunto, in Europa e negli Stati Uniti, la forma dell'individualizzazione degli stipendi, fondata su quei criteri (supposti oggettivi) di valutazione delle mansioni e delle *performance*. Infatti non si tratta più per il lavoratore di cedere una parte misurata del suo tempo e di obbedire meccanicamente a degli ordini in cambio di uno stipendio, ma si tratta piuttosto di dare « il meglio di se stessi » per massimizzare il profitto. In altre parole, si tratta di comportarsi « come se » fosse un lavoratore indipendente. Queste regole di gestione creano la finzione di un salario per proprio conto.

L'immagine del potere che si svincola da queste nuove tecniche di gestione dei lavoratori assomiglia a quella che si vede nella sfera politica o familiare. Il potere imprenditoriale « di diritto divino », onnisciente e onnipotente, lascia il posto a un potere funzionale, che utilizza delle regole di gestione basate sull'autorità di esperti che le concepiscono o le

attuano nel quadro di procedure di controllo (Power, 1997, 183). E la centralizzazione del potere lascia il posto ad una distribuzione verticale, in cui ciascun « collaboratore » dell'impresa vede riconoscersi una sfera d'iniziativa e di responsabilità.

Gli stessi cambiamenti si producono nel diritto del lavoro, ma da un punto di vista totalmente diverso. Mentre il management sceglie un potere imprenditoriale dall'interno, in base a dei criteri di efficacia, il diritto lo teme dall'esterno, in base a dei criteri di legalità. E perciò le stesse tendenze si mostrano da questo punto di vista differenti.

a) *L'arretramento del potere imprenditoriale discrezionale a vantaggio di un potere funzionale* è una costante dello sviluppo del diritto del lavoro dalla fine degli anni Sessanta. Certamente questo movimento generale ha visto dei momenti di ritorno all'indietro e non si è espresso ovunque con la stessa forza, né alla stessa velocità, ma la tendenza di questi ultimi trent'anni non lascia dubbi. Questo arretramento si è concretizzato in tre modi principali. Innanzitutto con lo sviluppo delle *obbligazioni di motivazione* delle decisioni del datore di lavoro, suscettibili di influenzare le sorti dei lavoratori. Che si tratti di sanzioni disciplinari, di licenziamenti individuali o collettivi oppure più in generale di decisioni economiche che abbiano impatto sull'occupazione, il datore di lavoro non ha più un diritto di governare l'impresa senza limiti. Egli deve motivare le sue decisioni. In seguito si è concretizzato attraverso i *diritti di informazione, di consultazione e di controllo* dei rappresentanti del personale. Questi diritti esistono da molto tempo in alcuni paesi (come la *Mitbestimmung* tedesca) ma hanno conosciuto uno sviluppo straordinario negli ultimi trent'anni e il diritto comunitario ha obbligato i paesi più restii a sottomettersi (Sentenza della Corte di Giustizia, 8 giugno 1994; Bercusson, 1996, 510; Rodière, 1998, n. 282, 284 e ss.). Infine attraverso un *incremento del ruolo del giudice*, sempre più spesso chiamato a controllare a posteriori la legalità oppure la fondatezza di certe decisioni dei datori; il diritto del licenziamento è particolarmente rivelatorio di questa evoluzione (Couturier, 1997, 75).

b) *La riduzione dell'accentramento del potere a vantaggio di una distribuzione dei poteri* non si manifesta soltanto nelle tecniche di management. Si manifesta anche nel diritto del lavoro attraverso delle importanti trasformazioni del rapporto di subordinazione. Si assiste da una parte ad una riduzione del potere del polo imprenditoriale e dall'altra parte allo sviluppo di una sfera d'autonomia, garantita giuridicamente al lavoratore.

La dispersione del polo imprenditoriale deriva dalle nuove forme giuridiche di impresa. Alla grande organizzazione integrata e centralizzata, si sono sostituite delle forme di impresa estesa, come i gruppi e più recentemente le reti di imprese. In entrambi i casi, si tratta di sostituire ad un centro di potere unico, una pluralità di poli decisionali, aventi ciascuno la sua sfera di competenza e di responsabilità. Questi poli sono legati fra loro attraverso delle regole di diritto delle società (nel caso dei gruppi) oppure di diritto dei contratti (nel caso delle reti). I gruppi hanno dato luogo ad una abbondante letteratura giuridica, mentre le reti, ben individuate dalle scienze gestionali, emergono a mala pena all'orizzonte dei giudici. Peraltro la differenza fra i gruppi e le reti di imprese non è così grande: le reti sono gruppi con una struttura contrattuale, mentre i gruppi di imprese sono delle reti con una struttura societaria. Le une come gli altri pongono in fin dei conti gli stessi problemi di diritto del lavoro: il rapporto di subordinazione, che era sempre stato concepito come un legame fra due soggetti di diritto, si trova influenzato dalla dispersione del polo imprenditoriale. La controparte contrattuale del lavoratore rimane il datore di lavoro *de jure*. Ma quest'ultimo detiene soltanto una parte del potere (quello essenziale per verificare l'esecuzione del contratto). Invece le decisioni più importanti dipendono da un altro polo imprenditoriale (la società madre oppure del mandante), che esercita un potere *de facto* sulla gestione del personale senza doversene assumere la responsabilità giuridica.

All'interno di un gruppo di società, questa pluralità di poli padronali è ancora relativamente facile da gestire giuridicamente, in quanto essa si mostra nelle partecipazioni finanziarie di una società nell'altra. L'ammontare di queste partecipazioni permette non soltanto di giustificare l'esistenza di un potere di controllo, ma anche di quantificarlo (controllo di maggioranza o minoranza). È inoltre possibile definire una gerarchia delle società appartenenti al gruppo e di identificare quelle che detengono, non la totalità del potere, ma quanto meno le chiavi del potere all'interno del gruppo. Al contrario la struttura contrattuale delle reti di imprese rende più difficile la definizione di questi eventuali rapporti di potere e l'identificazione di un suo centro. Come ha mostrato Gunther Teubner nel suo articolo sull'argomento (cfr. Teubner, 1993, 41 e ss.) la rete di imprese è

Lavoro subordinato e
lavoro autonomo
Alain Supiot

un'idra a molte teste che non si lascia ricondurre né ad un insieme di contratti, né ad un'organizzazione gerarchica.

Il diritto del lavoro ha giocato un ruolo notevole nell'identificazione e nell'organizzazione di queste nuove forme di organizzazione del potere. Oggi esiste un diritto del lavoro adatto ai gruppi di imprese, che regola da una parte la situazione individuale del lavoratore, destinato successivamente a molte società di uno stesso gruppo e dall'altra parte la rappresentanza collettiva dei lavoratori di uno stesso gruppo. La recente direttiva comunitaria sui gruppi di dimensione comunitaria (cfr. Direttiva n. 95 del 22 settembre 1994) ha innescato su questo punto una dinamica giuridica, nella quale il caso Renault Villevorde è una prima manifestazione. Le reti di imprese non sfuggiranno alla stessa dinamica. Il diritto commerciale le ha già normate, per esempio attraverso delle regole di trasparenza che definiscono la concorrenza oppure delle regole di diritto di borsa, che permettono di individuare certe forme di dipendenza contrattuale fra società quotate. L'approccio del diritto del lavoro nei confronti delle reti appare molto più incerto, ma emerge nel frattempo attraverso le norme che regolano la salute e la sicurezza oppure il subappalto (cfr. Morin, 1994, 23 e ss., Supiot, 1999, 45 e ss.). Dal momento in cui molte imprese cooperano alla realizzazione di un prodotto in condizioni che possono avere conseguenze sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori, l'intervento del diritto del lavoro è in effetti inevitabile nel tentativo di impedire l'affievolimento delle responsabilità in questo campo.

Lo sviluppo di un'autonomia giuridica dei lavoratori non è una novità nel diritto del lavoro. Le rappresentanze (sindacali o elette) hanno da molto tempo messo in atto l'idea del « contro-potere » nell'impresa, volto a liberare sul piano collettivo, i lavoratori subordinati sul piano individuale. L'intervento del diritto nella negoziazione collettiva ha contribuito a prolungare questo movimento. L'imperio della decisione unilaterale del datore di lavoro ha dovuto lasciare posto, in certi campi, alle decisioni negoziate. Questi cambiamenti hanno attribuito ai rappresentanti dei lavoratori delle nuove responsabilità, spesso difficili da sostenere nei periodi di difficoltà economiche. Le negoziazioni che si è sviluppata in materia di occupazione mostra quanto può essere pericolosa questa attività. Essa porta i sindacati ad avallare una regressione delle condizioni di lavoro (riduzione o congelamento delle retribuzioni; flessibilizzazione dell'orario di lavoro) in cambio di ipotetici impegni dei datori nell'ambito dell'occupazione. Queste decisioni negoziali sono dotate di una legittimità molto più forte di quella delle misure unilaterali, in quanto esse obbligano i suoi sottoscrittori. La « democratizzazione » del potere che opera la negoziazione collettiva non si traduce quindi in questo caso in un indebolimento del potere stesso. Al contrario, essa consente di ottenere l'adesione dei lavoratori alle misure di gestione – e quindi alle regole finanziarie – che presiedono alla gestione delle imprese.

La distribuzione del potere dall'alto al basso non si ferma più al livello delle rappresentanze. Essa si estende fino ai lavoratori stessi, ai quali sono stati concessi nuovi diritti che consentono loro, in determinate circostanze, di liberarsi momentaneamente dal legame di subordinazione. Questi diritti si sono sviluppati principalmente in due forme. La prima è relativa ai congedi speciali, che consentono al lavoratore di lasciare per un certo periodo il posto di lavoro per dedicarsi a diverse attività private (congedi sabbatici, congedi parentali), professionali (creazione d'impresa, congedi di formazione) oppure di interesse generale (mandati politici o associativi). Alcuni di questi congedi possono essere retribuiti totalmente o parzialmente dall'impresa o da altri organismi. Il lavoratore in questo modo gode di una nuova libertà nella sua vita professionale, che può far posto a dei periodi dedicati ad altri tipi di impegno. Questa nuova circostanza lo avvicina al lavoratore autonomo e del resto certi diritti, come il versamento di una indennità sostitutiva in caso di congedo parentale, sono stati riconosciuti in alcuni paesi sia ai lavoratori subordinati sia a quelli autonomi. La seconda forma di autonomia all'interno della subordinazione individuale consiste in diritti di iniziativa, attribuiti ad alcuni lavoratori oppure attribuiti in particolari circostanze. Obbligando il lavoratore a « essere responsabile della sua salute e sicurezza, così come quella delle persone coinvolte dalle sue azioni od omissioni », la direttiva quadro n. 391 del 1989 gli ha implicitamente riconosciuto un diritto che alcuni diritti nazionali definiscono esplicitamente: quello di astenersi dalla prestazione in caso di situazioni pericolose per la sua salute o sicurezza. La clausola di coscienza riconosciuta a certe professioni (per esempio ai medici in materia di aborto oppure ai giornalisti in caso di cambiamento di orientamento del loro giornale) opera in modo simile, rendendo il lavoratore unico giudice del comportamento che gli conviene adottare in caso di una determinata situazione lavorativa.

Tutto questo assimila il lavoratore subordinato a quello autonomo. Ma questa somiglianza

è visibile anche in un altro senso: i lavoratori autonomi si trovano spesso in situazioni di dipendenza molto vicine al legame di subordinazione.

**Lavoro subordinato e
lavoro autonomo**
Alain Suptot

3.3. La dipendenza nell'autonomia.

Come ha dimostrato Gèrard Lyon-Caen in un'opera per certi aspetti premonitrice (cfr. Lyon-Caen, 1990, 208), la situazione dei lavoratori autonomi si caratterizza innanzitutto per una grande eterogeneità dei regimi giuridici. Non esiste, correttamente parlando, un diritto del lavoro autonomo, ma una pluralità di diritti delle professioni, più o meno sviluppati e spesso legati alla natura dell'oggetto della prestazione. Quanto più questi diritti sono l'aspetto professionale del contratto caratteristico della professione (trasportatore, mandatario, gerente), tanto più essi si sono fortemente sviluppati, includendo delle regole particolari di accesso alla professione, il rispetto di una deontologia, perfino degli organismi professionali costituiti in base alle competenze diverse come nel caso dei medici o degli avvocati). Questo conferma l'ipotesi secondo la quale il lavoro autonomo rimane fortemente legato al lavoro concreto, in altre parole alle caratteristiche proprie del servizio reso o del prodotto realizzato. Ma tutto questo rende difficile l'evidenziazione delle tendenze generali.

È nell'ambito della sicurezza sociale che queste tendenze sono più facili da evidenziare. I lavoratori autonomi hanno in comune l'assunzione dei *rischi* economici della loro attività professionale e quindi sono rimasti per molto tempo ai margini dei regimi di assistenza sociale, in quanto l'assicurazione contro i rischi era concepita come la controparte della dipendenza (il diritto « operaio » mescolava indistintamente delle regole di diritto del lavoro e di sicurezza sociale: v. Scelle, 1929). Questa contrapposizione, fra il lavoratore subordinato e tutelato da una parte e il lavoratore libero e responsabile di tutti i rischi relativi alla sua attività dall'altra parte, ha singolarmente perso vigore con la tendenza incontrastata a generalizzare la sicurezza sociale. Questa tendenza è evidente nei sistemi universalisti derivanti dal piano Beveridge e attivati in molti paesi europei (per esempio in Italia in materia di sanità). Ma questa tendenza è allo stesso modo lampante nei sistemi di sicurezza sociale che hanno conservato una base professionale, cercando di estendere la copertura contro certi rischi (malattia, vecchiaia) a tutta la popolazione. Che questa estensione si sia tradotta in una creazione di regimi speciali riservati agli autonomi oppure in un'estensione del regime dei lavoratori subordinati agli autonomi, essa comunque ha portato questi ultimi a rientrare in un ambito di legami di solidarietà su base professionale. Questa solidarietà di fronte ai rischi e l'obbligo di un contributo finanziario che l'accompagna, implicano evidentemente una restrizione dell'indipendenza economica dei professionisti interessati, che sono obbligati ad associarsi ad una cassa che non hanno scelto. Questo obbligo ha costituito l'oggetto di molti ricorsi di fronte alla Corte di Giustizia, che è perciò stata costretta ad affermare che nel diritto comunitario esiste un principio di solidarietà che si applica sia ai lavoratori autonomi sia a quelli subordinati (Corte di Giustizia, sentenza C-159 e 160/91 del 17 febbraio 1993 Poucet e Pistre; sentenza C-244/94 del 16 novembre 1995 Coreva; sentenza C-238/94 del 26 marzo 1996 Garcia). Il diritto della sicurezza sociale è quindi un osservatorio privilegiato dell'approssimarsi della situazione giuridica dei lavoratori subordinati e degli autonomi (Lyon-Caen osserva che il diritto della sicurezza sociale è il solo a fornire una definizione unitaria della nozione di remunerazione professionale dei lavoratori autonomi, v. n. 143, 132).

L'avvicinamento operato dal diritto della sicurezza sociale fra i lavoratori subordinati e gli autonomi è visibile anche nella definizione di lavoratore adottata dal diritto comunitario in materia di armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. A seguito dell'ingresso nella Comunità Europea di paesi in cui la sicurezza sociale ha una base universale, la Corte di Giustizia ha esteso la nozione di lavoratore a coloro che hanno successivamente occupato posti di lavoro subordinato e autonomo (sentenza C-17/76 del 29 settembre 1976 – Black). Dal momento in cui il regolamento 1390/81 ha esteso l'armonizzazione comunitaria ai lavoratori non subordinati, la distinzione fra lavoratori subordinati e non ha perso essenzialmente di significato in questo ambito (Rodière, 1998, n. 484, 474 e ss.). Questo significa che la qualità del lavoratore, ai sensi delle regole dell'armonizzazione comunitaria in materia di sicurezza sociale, è relativa alla persona di colui che vive del suo lavoro ed è garantita dal diritto interno. Dal momento in cui, perciò, il lavoro autonomo è assimilato al lavoro subordinato dalla legislazione nazionale, la qualità del lavoratore non si perde per

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Alain Supiot

un'interruzione momentanea dell'attività, né per un cambiamento della natura — dipendente o indipendente — di questa attività. La continuità della natura di lavoratore, riconosciuta indipendentemente dalla continuità e dalla natura esatta dei diversi contratti in base ai quali il lavoratore presta i suoi servizi, è il corollario necessario dell'idea di continuità e di generalità della protezione sociale che caratterizza tutti i sistemi europei. Questa definizione di lavoratore basata sulla sua professione è molto significativa in una tendenza più generale, che si ritrova nella terminologia della Carta dei diritti sociali fondamentali. All'interno di questa Carta compaiono delle nozioni — quali *mestiere*, *vita attiva*, oppure *vita professionale* — che si riferiscono più ad una identità professionale che alla natura subordinata o non dei contratti conclusi dal lavoratore.

Ma questo avvicinamento è anche visibile nell'evoluzione dei contratti professionali che strutturano l'attività dei lavoratori autonomi. Diverse ricerche condotte in questo campo, hanno messo in evidenza l'integrazione di questi lavoratori in reti di produzione o di distribuzione (in lingua francese, l'opera di riferimento è di Virassamy, 1986, 334; e sulle conseguenze di questa dipendenza nell'ambito della responsabilità: Del Cont, 1997, 399). Questi lavoratori sono sottomessi a delle regole collettive nello svolgimento della loro attività professionale. Essi devono rispettare un certo numero di norme commerciali (politica dei prezzi, pubblicità, servizi alla clientela ecc.) e tecniche (norme sulla qualità, metodi di fabbricazione, disposizione dei locali ecc.) e sottomettersi al controllo del rispetto di queste norme da parte dei committenti. In cambio, essi hanno garantito la stabilità del rapporto contrattuale, che si traduce segnatamente in un diritto di indennizzo in caso di scioglimento del contratto. I contratti d'integrazione che formalizzano questo scambio rimangono contratti individuali, ma sono fortemente inquadrati su un piano collettivo, più frequentemente attraverso dei contratti tipo, nei quali le negoziazioni sono stipulate collettivamente, oppure attraverso dei veri accordi collettivi (per esempio relativi agli agenti assicurativi; v. Barthélémy, 1997, 40). Dal momento in cui questa tendenza generale è legata all'organizzazione delle imprese in rete, essa riguarda la maggior parte dei settori d'attività. Ma si manifesta sotto forme diverse secondo le professioni, cosa che verifica nuovamente l'ipotesi di un legame strutturale fra il lavoro autonomo e il lavoro concreto. Molti casi potrebbero essere esaminati. Per esempio quello delle professioni della sanità, che la generalizzazione del diritto di sicurezza sociale colloca immancabilmente in una relazione di dipendenza economica nei confronti delle casse, anche se essi rimangono dei lavoratori autonomi. Oppure il caso dei subappaltatori che in alcuni settori (edile, trasporti) sono stati sottomessi a delle regole speciali volte ad impedire l'elusione delle responsabilità in materia di salute e sicurezza (Morin, 1994, 23). Mi limiterò a ricordare due di questi casi, particolarmente rivelatori: quello del contratto d'integrazione in agricoltura e quello delle reti di distribuzione commerciale.

a) *Il settore agricolo* è particolarmente interessante perché rimane nella maggior parte dei paesi europei una roccaforte del lavoro autonomo (BIT, 1990, tabella A1, 108; Commissione europea, 1996, 61 e ss.). Ma questa autonomia mantenuta sul piano giuridico non può mascherare la forte dipendenza economica nella quale si trova oggi la maggior parte degli agricoltori europei. Dipendenza dalla politica agricola comunitaria, che finanzia una parte sostanziale dei redditi agricoli; e dipendenza dalle industrie agroalimentari. Le sovvenzioni pubbliche hanno come controparte la sottomissione a delle regole quantitative, in base al regime delle quote di produzione, che ha determinato una ripartizione del lavoro nel settore agricolo ad un livello prima sconosciuto. L'integrazione all'interno di reti produttive agroalimentari ha come controparte la sottomissione a delle norme tecniche, che riguardano le materie prime, i metodi di lavoro, la commercializzazione e che danno luogo a un potere di controllo da parte delle imprese integratrici (v. Massart, 1990, 311).

La situazione degli agricoltori « sotto contratto » d'integrazione è a volte così simile a quella della subordinazione che per esempio in Francia è stato necessario l'intervento di una legge per non farli qualificare come lavoratori subordinati (legge del 6 luglio 1964 sull'economia contrattuale in agricoltura) e con riferimento al diritto del lavoro, la risoluzione da parte del giudice del contratto d'integrazione, nel momento in cui è, cosa frequente, influenzato da una causa di nullità (Lorvellec, 179 e ss.). La legge prevede la conclusione di contratti tipo, negoziati dagli organismi professionali. Una volta omologati da decreto ministeriale, questi contratti tipo acquisiscono una forza obbligatoria comparabile a quella di un accordo collettivo esteso (Lorvellec, 1984, 245). Nel diritto tedesco, l'integrazione agricola non è stata assoggettata ad una legge speciale (Winkler, in Massart, 1990, 239 e ss.). L'integrazione contrattuale può risultare sia da contratti di produzione e di commercializzazione dei

prodotti (*Bezugs- und Absatzverträge*), sia da contratti a carattere remunerativo (*Verträge mit Lohnvertragscharakter*). In quest'ultimo caso l'agricoltore è soggetto alle direttive dell'altro contraente e si vede garantito in cambio un certo livello di remunerazione; ma rimane giuridicamente un lavoratore autonomo. Il mondo agricolo offre quindi l'immagine di un settore economico che è passato direttamente da un'organizzazione del lavoro preindustriale, basata sullo sfruttamento indipendente della terra, ad un'organizzazione che si sarebbe tentati di qualificare postindustriale, basata su delle reti di produzione, che pongono l'agricoltore in dipendenza economica rispetto al committente, conservando la sua autonomia giuridica.

b) Il quadro offerto dal *settore della distribuzione commerciale* è per molti aspetti simile. Il modello industriale (ipermercati tayloristi che riducono al massimo il fattore umano) che ha prevalso in alcuni paesi europei (come la Francia) ha portato all'integrazione verticale di certi fornitori da parte dei grandi distributori oppure di gruppi di distributori (centrale d'acquisto) che costituiscono così la loro propria rete d'approvvigionamento. Questo tipo di rete si tesse attraverso dei contratti di *réfèrencement* attraverso i quali il fornitore referenziato accede al sistema di distribuzione della controparte. Il potere d'acquisto del distributore gli permette di ottenere delle condizioni privilegiate e di sottomettere i fornitori a certe norme tecniche di qualità dei prodotti o del servizio post-vendita, mentre l'integrazione in questa rete garantisce in cambio ai fornitori la sicurezza delle vendite. Al contrario, il piccolo commercio ha spesso potuto sopravvivere solo attraverso l'organizzazione in reti di distribuzione, dominate da un fornitore (Amiel-Cosme, 1995, 404; Beauchard, 1996; Behar-Touchais, Virassamy, 1999, 938; Collart Dutilleul, Delbecq, 1998, n. 903, 765). Queste reti di distribuzione sono tessute attraverso dei contratti di *franchise* oppure di concessione che legano i commercianti ai fornitori, di cui distribuiscono i prodotti. Garantito su una parte (o sulla totalità) delle vendite di un prodotto o di una marca e dal sostegno tecnico e commerciale del fornitore, il distributore deve sottomettersi in cambio a certe norme tecniche, come la politica dei prezzi e dei metodi di commercializzazione che sono decisi dal fornitore.

Alcune di queste reti commerciali sono state dotate dai regolamenti comunitari di un quadro giuridico che le mette al riparo dal divieto di intesa e di posizione dominante definito dal Trattato di Roma (per esempio il Regolamento n. 4087/88 del 30 novembre 1988 relativo all'applicazione dell'art. 85 §3 ai contratti di *franchise*), mentre le altre rimangono assoggettate alle procedure di esenzione individuale previste dall'articolo 88 del Trattato. Ma questa procedura si applica alle reti di distribuzione che comportano una « integrazione totale » dei distributori (Behar-Touchais, Virassamy, 1999, n. 974, 502 e ss. e i riferimenti citati). L'integrazione è totale quando il distributore non sopporta il rischio finanziario, è al servizio esclusivo del fornitore e non interviene sullo stesso mercato come distributore indipendente. Quando queste tre condizioni sono presenti, il distributore non è un imprenditore nel senso del diritto commerciale, anche se sarebbe qualificato giuridicamente come lavoratore autonomo. In effetti secondo la Corte di Giustizia europea « la definizione di impresa nel contesto del diritto della concorrenza deve essere intesa come indicante un'unità economica dal punto di vista dell'accordo in causa, anche se da un punto di vista giuridico questa unità economica è costituita da molte persone fisiche o morali » (Corte di Giustizia 12 luglio 1984 (Hydrotherm), *Racc* 1984, 2999). Questa definizione porta di contro a qualificare come imprenditori autonomi i fornitori oppure i distributori integrati all'interno di una rete senza essere assorbiti dall'impresa dell'integrante.

La dipendenza economica che risulta da questa integrazione non è comunque ignorata dal diritto. Per questo il diritto belga ha sottomesso la risoluzione di un contratto di concessione di vendita a delle regole speciali, che tutelano il concessionario (v. Virassamy, n. 335 e ss., 281 e ss.). Il diritto tedesco tutela coloro la cui attività dipende dall'integrante al punto « che per essi non esistono possibilità sufficienti e accettabili di rivolgersi ad altre imprese » (Bouscant, 1991, 253 e ss.; Kohler, 1998, 549). In Francia, le imprese integratrici nel campo della distribuzione sono obbligate ad una informazione preliminare (Cfr. Behar-Touchais, Virassamy, 1999, n. 34, 20 e ss.). Le nozioni di contratto d'interesse comune oppure d'abuso di diritto sono state definite per stabilizzare le relazioni contrattuali all'interno delle reti di distribuzione e garantire così una certa sicurezza economica agli imprenditori integrati. Tutto questo consente lo sviluppo di una casistica in base alla quale il giudice determina caso per caso il grado di tutela che conviene garantire alla parte debole, in funzione del grado di dipendenza nella quale si trova e dell'uso che la parte forte fa del suo potere. La dipendenza economica non costituisce dunque, come la subordinazione, un criterio generale di qualifi-

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Alain Supiot

cazione, comportando l'applicazione di un vero statuto professionale. L'importanza del diritto della distribuzione non si colloca nella coerenza e nella forza dei rimedi alla dipendenza economica, ma piuttosto nella possibilità di caratterizzare questa dipendenza e di dare consistenza giuridica al concetto di reti di imprese.

Così il lavoro autonomo e il lavoro subordinato si trovano all'interno di una stessa logica nuova dell'esercizio del potere economico. L'impresa moderna non si accontenta più né della semplice obbedienza agli ordini, né dell'indipendenza assoluta. Essa intende piegare ai suoi propri fini la capacità d'iniziativa e di responsabilità degli uomini che lavorano. Si inventano quindi dei nuovi modi di governare gli uomini, che evocano il vassallaggio feudale: viene rinnovato a più o meno lungo termine un legame di fedeltà, che non fa perdere al vassallo la sua qualità di uomo libero, ma lo obbliga ad usare questa libertà a servizio degli interessi del suo feudatario (l'ipotesi della rifeudalizzazione dei rapporti sociali è stata avanzata da Legendre in diversi scritti e per ultimo in *Sur la question dogmatique en Occident*, Fayard, Parigi, 1999, 235 e ss.). Certamente come il possesso servile non era il feudo, così il lavoro subordinato non si deve confondere con l'integrazione economica del lavoratore autonomo. Ma l'uno e l'altro derivano da uno stesso modello culturale, che porta a considerare le loro relazioni non in termini di opposizione, ma piuttosto di articolazione.

4. L'articolazione del lavoro subordinato e del lavoro autonomo.

Il relativo temperamento del criterio della subordinazione e l'avvicinamento delle situazioni giuridiche del lavoratore subordinato e di quello autonomo hanno suscitato delle profonde riflessioni relative alla necessità di riconsiderare le rispettive posizioni del diritto del lavoro, del diritto civile e del diritto commerciale in materia di attività professionale. Il modo più semplice di affrontare questo problema è quello di considerarlo in termini di frontiere da muovere in una direzione o nell'altra. Ma la caratteristica delle frontiere è di avere soltanto due lati e di non poter concepire le situazioni intermedie. Un altro modo di iniziare questo dibattito è stato quello di interrogarsi sulla zona grigia che separa il lavoro subordinato dal quello autonomo e sull'opportunità di collocarvi degli ibridi. Un terzo modo, più ambizioso, di porsi il problema consisterebbe nell'analizzare la possibilità di un diritto comune del lavoro che dovrebbe avere la capacità di regolare tutti i tipi di attività professionale, lasciando spazio alla diversità delle forme contrattuali sotto le quali essa si esercita.

4.1. Il dibattito sulle frontiere della subordinazione.

In questo campo si affrontano due tesi; da una parte quella che sostiene l'estensione del diritto del lavoro a svantaggio del diritto autonomo; mentre dall'altra quella che propende al contrario ad una riconquista del terreno perduto da parte del diritto civile e del diritto commerciale, nei confronti del diritto del lavoro.

4.1.1. L'ampliamento del campo di applicazione del diritto del lavoro subordinato.

Questo ampliamento è stato al principio dovuto ai giudici che, nella maggior parte di paesi europei, hanno utilizzato in questo senso la tecnica dell'insieme di indici qualificatori. Così in Francia, è la definizione di subordinazione giuridica che continua a servire da criterio distintivo del contratto di lavoro: si tratta di sapere se, durante l'esecuzione della prestazione, il lavoratore è sottomesso agli ordini di colui che lo paga (cfr. Aubert-Montpeyssen, 1988, 337). Ma questo criterio della subordinazione si è considerevolmente arricchito e complicato, nel senso di un ampliamento della definizione di contratto di lavoro. L'idea fondamentale di questo ampliamento consiste nel chiedersi se il lavoratore esercita la sua libertà di intraprendere oppure soltanto la libertà del lavoro (Groutel, 1978, 57, 58).

Questa idea generale si basa su due criteri che la giurisprudenza usa oggi per caratterizzare la dipendenza del lavoratore. Il primo è quello dell'*inserimento in un'organizzazione*, che implica la direzione, non dell'esecuzione della prestazione, ma piuttosto delle condizioni dell'esecuzione stessa, da parte del beneficiario della prestazione. Queste condizioni possono riguardare il tempo (riduzioni dell'orario, obbligo di rispondere a delle chiamate, ecc.),

il luogo (il beneficiario definisce questo luogo, che si tratti di uno stabilimento, di un tragitto o di un settore d'attività?) oppure gli strumenti di lavoro (chi fornisce gli arnesi, la documentazione, il locale necessario per la prestazione? ecc...). Questo criterio d'inserimento all'interno di un'organizzazione è stato utilizzato nel campo della sicurezza sociale (Cass. Ass. Plén 18 giugno 1976, D. 1977, J., 1973), prima di essere esteso anche al diritto del lavoro. Esso ha permesso di riconoscere la qualità di lavoratori subordinati a lavoratori che godevano di una certa indipendenza nell'esecuzione della loro prestazione, come i professori (Cass. Ass. Plén 4 marzo 1983, D. 1984, IR, 164), i medici (Soc. 6 luglio 1981, Bull. civ. V, n. 91, 64), i dimostratori commerciali (Soc. 24 febbraio 1977, Bull. civ. V, n. 149, 116) ecc.. L'altro criterio sviluppato dalla giurisprudenza francese è quello della *partecipazione all'impresa d'altri*. Questo criterio è un test negativo, che consiste nel verificare da una parte che il lavoratore non abbia né dipendenti, né clientela propria (Soc. 7 dicembre 1983, Bull. civ. V, n. 592, p. 423) e d'altra parte che non sopporti i rischi d'impresa (Soc. 14 novembre 1984, Bull. civ. V, n. 428, p. 319). Importante è notare tuttavia che gli indici, positivi o negativi, non si sono sostituiti al criterio della subordinazione, ma servono soltanto ad attuarlo (v. recentemente, riaffermando la supremazia del criterio della subordinazione: Cass. Soc. 13 novembre 1996, DS 1996, 1067, Duperyroux).

Lo stesso tipo di evoluzione si ritrova in Germania (cfr. Hanau e Adomeit, 1994, 144 e s.), dove viene utilizzata la nozione di « dipendenza personale » (*persönliche Abhängigkeit*) per distinguere il lavoratore subordinato (*Arbeitnehmer*) dal lavoratore autonomo (*Selbständiger*) e dove la giurisprudenza e la dottrina hanno sviluppato un sistema molto simile a quello francese. La verifica della dipendenza si compie da una parte in modo positivo, accertando se il lavoratore è integrato in un'organizzazione produttiva controllata da un terzo (*arbeitsorganisatorische Abhängigkeit*) e d'altra parte in modo negativo, assicurandosi che egli non lavori per proprio conto, che non abbia possibilità di guadagno o perdita, che non sia proprietario dei suoi strumenti di lavoro e che non abbia una clientela propria ecc.. Si ritrovano qui i due criteri di inserimento in un'organizzazione e di partecipazione all'impresa altrui, che raggruppano ciascuno, come nel sistema francese, una lista aperta di indici.

In Spagna, il criterio della subordinazione è stato notevolmente relativizzato dai lavori del professor Alonso Olea, che propone di caratterizzare il contratto di lavoro non mediante la subordinazione, ma attraverso il fatto che il lavoratore lavora per un terzo. Questo contratto qualifica la situazione nella quale « *los frutos del trabajo son atribuidos inicial y directamente a persona distinta de quien ha ejecutado el trabajo. La atribución ocurre en virtud de una singular relación entre el trabajador el adquirente de los frutos, la relación de ajenidad, estructurada jurídicamente de formas muy diversas y peculiares, que preexisten a la ejecución del trabajo* » (Alonso Olea e Casa Baamonde, 1997, 39-40). Anche se questa tesi non è definita formalmente, la giurisprudenza ha reso meno rigido il concetto di dipendenza, attuando l'idea secondo la quale il lavoratore subordinato è colui la cui attività produce immediatamente un profitto per l'impresa, senza aspettare la cessione distinta del prodotto di questa attività (Alonso Olea e Casa Baamonde, 1997, 53). Riprendendo queste soluzioni giurisprudenziali, la legge ha introdotto il criterio dell'inserimento del lavoratore nell'organizzazione produttiva di un terzo, per caratterizzare il lavoro subordinato. Lo statuto dei lavoratori è in effetti applicabile, l'abbiamo già notato, a coloro che lavorano « all'interno di una organizzazione e sotto la direzione di un'altra persona, fisica o giuridica, chiamata datore di lavoro » (*y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona*).

In tutti i paesi in cui ha contribuito ad ampliare la definizione di lavoro subordinato, la tecnica dell'insieme di indici ha portato ad una notevole debolezza del concetto di subordinazione, che si adatta ad una grande indipendenza tecnica del lavoratore nell'esercizio delle sue funzioni. In Belgio, la legge del 17 luglio 1985 ha soppresso il riferimento al concetto di « direzione », che era presente nella legge del 3 luglio 1978 relativa al contratto di lavoro, per limitarsi a quello di autorità. Questa modifica è il risultato di un'evoluzione giurisprudenziale che aveva rinunciato a delle definizioni distinte e si limitava alla costante del rapporto di autorità, indipendentemente dalla sua intensità (Cass. 26 settembre 1973, Pas 1974, I, 84). Questa giurisprudenza ha permesso di estendere la qualità di lavoratore subordinato a molte professioni che prima ne erano escluse (medici, artisti, farmacisti, professioni paramedicali, ecc.; cfr. Jamoulle, 1982, n. 131, 174-175).

Anche in Olanda la giurisprudenza ha sempre più relativizzato il concetto di subordinazione, avvicinandosi così alle correnti dottrinali che preferiscono il criterio della dipendenza

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Alain Supiot

economica (cfr. autori come de Gaay Fortman, van der Grinten, de Leede, Versloot, Schut). Il Hoge Raad (la Corte di cassazione olandese) rinvia quindi l'essenziale della questione alla competenza dei giudici dei gradi inferiori, limitandosi al controllo dell'errore di qualificazione. Il concetto di subordinazione resta il criterio ufficiale (cfr. Hoge Raad 11 novembre 1988, *NJ* 1988, 173), ma si assume che questa subordinazione non implica *de facto* l'esercizio dell'autorità nell'esecuzione del lavoro.

In Portogallo, dove il concetto di subordinazione è tradotto nella legge dall'idea di autorità e di direzione (*autoridade e direcção*) (legge del contratto di lavoro n. 49/408 del 24 novembre 1969, art 1), la giurisprudenza lo utilizza in senso economico (*subordinação económica*) e non solo giuridico (*subordinação jurídica*). In modo più preciso, questo significa che la subordinazione rappresenta una dipendenza giuridica soltanto potenziale e che quindi non è incompatibile con una completa autonomia tecnica nell'esecuzione del lavoro (v. Monteiro Fernandes, 1991, p. 105; Menenez Cordeiro, 1991, 127). Questa estensione del campo di applicazione del diritto del lavoro subordinato è stato possibile, qui come altrove, dal ricorso alla tecnica dell'insieme di indici.

Ma l'ampliamento del campo di applicazione del diritto del lavoro può essere il risultato dell'intervento del legislatore. La tecnica dell'insieme di indici ha in effetti l'inconveniente dell'incertezza della qualificazione giuridica dei lavoratori situati alla frontiera fra lavoro subordinato e autonomo. È per rimediare a questa incertezza che si è ricorsi in molti paesi all'assimilazione legale di certe categorie professionali ai lavoratori subordinati. Questa tecnica ha una dimensione corporativa evidente nella misura in cui essa si basa sul concetto di professione: la prova dell'appartenenza a questa professione dispensa dalla prova dell'esistenza del legame di subordinazione ed è sufficiente a giustificare l'applicazione dello statuto dei lavoratori subordinati. Il diritto francese è ricorso a questa tecnica di assimilazione a vantaggio di tre tipi di professioni raggruppate per la maggior parte nel Libro VII del codice del lavoro. Innanzitutto sono contemplate le professioni esercitate a domicilio (per un approccio storico e comparativo, v. Hesse e Le Crom, 1990, 191), che si tratti di lavoratori a domicilio (codice del lavoro art. L. 721-1 s.) oppure di assistenti alla maternità (art. L. 773-1 s.); poi le professioni intellettuali o artistiche, come i giornalisti (art. L. 761-1 s.) e gli artisti di spettacolo (art. L. 762-1); infine le professioni commerciali, come i rappresentanti di commercio (art. L. 751-1) oppure le modelle (art. L. 763-1).

L'ampliamento del campo di applicazione del diritto del lavoro potrebbe derivare anche dall'adozione del criterio della dipendenza economica, che era stato scartato negli anni Trenta. In Germania, una parte della dottrina aveva infatti raccomandato di ricorrere a questo criterio per impedire le fughe dal diritto del lavoro. Questa tesi è stata difesa, come è noto, dal professor Rolf Wank (in una pubblicazione intitolata « *Arbeitnehmer und Selbständiger* », 1988; v. un riassunto di questa tesi in *Der Betrieb*, 1992, p. 90), secondo il quale l'assoggettamento agli ordini non può più essere considerato come l'elemento caratterizzante del lavoratore subordinato. Secondo questa tesi, il bisogno di protezione non è legato alla subordinazione giuridica, ma al fatto di dipendere economicamente da un solo datore di lavoro. Questa tesi è stata accolta da alcune giurisdizioni, segnatamente da parte del *Landesarbeitsgericht* di Colonia (in una sentenza del 30 giugno 1996, pubblicata in *Entscheidungsammlung zum Arbeitsrecht*, § 611 *BGB Arbeitnehmerbegriff* n. 29). Una legge del 19 dicembre 1998 ha consacrato le proposizioni del professor Wank, ma limitandone la portata al diritto della sicurezza sociale (« *Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte* », *BGBL.*, I, p. 3843; v. articolo 3, modificante il §7 del Libro IV del Codice della sicurezza sociale).

Questo testo enumera quattro criteri della dipendenza economica:

- lavoro compiuto personalmente, senza l'aiuto di collaboratori (salvo i famigliari);
- lavoro svolto per conto di un solo datore di lavoro;
- lavoro corrispondente ad un lavoro salariato (« *für Beschäftigte typische Arbeitsleistungen erbringen* »);
- lavoro svolto senza essere un imprenditore sul mercato (« *nicht aufgrund unternehmerischer Tätigkeit am Markt auftreten* »).

Si presume subordinato, il lavoratore che riassume due dei quattro criteri elencati. Entrata in vigore il 1° gennaio 1999, questa disposizione è oggetto di interesse critico delle organizzazioni imprenditoriali, che le rimproverano di impedire la creazione di attività autonome. Per incoraggiare questa creazione bisognerebbe, secondo la linea di questa critica, spostare le frontiere piuttosto del diritto del lavoro nell'altra direzione.

4.1.2. Il restringimento del campo di applicazione del diritto del lavoro.

La tesi della riduzione del campo di applicazione del diritto del lavoro è sostenuta dai partigiani della deregolamentazione, che ritengono che questo diritto sia di ostacolo all'iniziativa economica e alla creazioni di posti di lavoro. In questa prospettiva, essi converrebbero di ridimensionare l'importanza del diritto del lavoro a vantaggio del diritto civile e del diritto commerciale e di favorire così lo sviluppo del lavoro autonomo. Questo spostamento delle frontiere del diritto può ancora essere operato sia dai giudici, sia dalla legge.

La tecnica dell'insieme degli indici qualificatori può in effetti servire altrettanto bene a restringere come ad allargare il concetto di contratto di lavoro. È appunto ricorrendo a questa tecnica che la giurisprudenza britannica ha introdotto un nuovo elemento d'identificazione del contratto di lavoro — la mutualità delle obbligazioni — che esclude dal lavoro subordinato un certo numero di lavoratori atipici. L'idea della mutualità delle obbligazioni porta in effetti a sottolineare la continuità e la stabilità dell'autorità esercitata sul lavoratore, cioè a sottolineare un tipo di subordinazione che corrisponde all'impiego « tipico » (v. Deakin e Morris, 164 e ss.; Deakin, 1989, 213 e ss.). Questa giurisprudenza della *English Court of Appeal* porta a rifiutare lo status di « employee » a coloro che lavorano in modo intermittente (*regular casual workers*) e a qualificarli come lavoratori autonomi, nonostante il fatto che essi non abbiano altri datori di lavoro e non mettano in opera nessun capitale proprio (*O'Kelly v. Trusthouse Forte* (1983), ICR 728; v. Deakin e Morris, 164 e ss.). Essa inoltre può portare a qualificare come lavoratori autonomi i lavoratori interinali (v. Deakin e Morris, 181).

Dove i giudici non adottano essi stessi una definizione restrittiva di subordinazione, il legislatore può tentare di imporla. Così in Francia, una legge del 11 febbraio 1994, detta legge Madelin, ha istituito la *presunzione di non subordinazione* rispetto a persone che sono registrate dall'assistenza sociale come lavoratori autonomi (codice del lavoro art. L. 120-3; codice dell'assistenza sociale art. L. 311-11. Vacarie, 1996, 103 e ss.; Aubert-Montpeysen, 1997, 616). Questa presunzione può essere rovesciata se si stabilisce che l'attività degli interessati li pone « in un legame di subordinazione giuridica permanente » rispetto ad un committente. Ma questa semplice presunzione può essere consolidata per iniziativa degli interessati, la cui volontà diventa un elemento della qualificazione (2). L'introduzione del criterio della permanenza della subordinazione porta per sua natura ad escludere dalla subordinazione stessa i lavoratori intermittenti e occasionali. Sembra che questa legge risulti un insuccesso. La giurisprudenza non se n'è servita per restringere la definizione di contratto di lavoro e il lavoro autonomo non ha visto quello sviluppo prospettato dai promotori della legge.

Più efficaci sembrano le leggi che riguardano una professione particolare. Questo è il caso per esempio del trasporto su gomma, che in molti paesi è stato oggetto di misure che facilitano il ricorso al lavoro autonomo. In Spagna, alcuni trasportatori subappaltatori in una situazione di dipendenza economica avevano ottenuto dal giudice la riqualificazione del loro contratto in contratto di lavoro e l'applicazione della legislazione sugli incidenti sul lavoro. La legge è intervenuta per infrangere questa giurisprudenza e imporre la qualificazione di autonomi ai trasportatori, dal momento in cui sono proprietari di un veicolo con portata superiore alle due tonnellate e titolari della licenza amministrativa corrispondente, anche se essi lavorano per un solo committente (*aun cuando dichos servicios se realicen de forma continuada para un mismo cargador o comercializador*. Estatuto de los trabadores, art. 1, § 3-g). In Francia le grandi compagnie di taxi parigine hanno ottenuto che il legislatore intervenisse per impedire che il giudice potesse riqualificare come lavoratore subordinato l'autista affittuario del loro veicolo, assicurando tutti i rischi di questa « impresa »: grazie a questa legge, alla compagnia proprietaria del capitale è garantita la sicurezza del compenso, mentre il rischio economico è sopportato dal lavoratore (Ord. n. 73-1679 del 16 febbraio 1973).

note

(2) Se in effetti gli organismi dell'assistenza sociale dei lavoratori sono stati interrogati sulla qualificazione dell'attività svolta, la risposta negativa oppure la non risposta entro due mesi da parte di questi organismi impedisce di rimettere in causa la sua registrazione come autonomo, salva la prova che le condizioni della sua attività sono sostanzialmente cambiate oppure che le informazioni che aveva fornito erano sbagliate. (v. Chauchard, in *DS*, 1995, 642)

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Alain Supiot

Questi modi di procedere portano il lavoratore più esposto allo sfruttamento ad essere privato della protezione del diritto del lavoro. Per contro anche l'ampliamento senza sfumature della qualificazione di lavoratore subordinato sembra altrettanto inadatta, dato che porta ad estendere la protezione del diritto ai dirigenti della grandi imprese (che godono dei vantaggi dell'autonomia senza sopportare dei rischi) oppure a dei lavoratori che sono realmente autonomi (3). Mantenere il problema in termini di spostamento delle frontiere del diritto comporta il mantenimento di un'opposizione fra subordinazione e autonomia che non corrisponde per niente all'evoluzione attuale. Un approccio più sottile consiste nell'introdurre nel quadro del diritto un terzo termine: riconoscere l'esistenza di una zona grigia fra autonomia e subordinazione.

4.2. Il dibattito sulla « zona grigia » fra subordinazione e autonomia.

Senza dubbio è in Italia che l'introduzione di un « lavoro di terzo tipo », né subordinato, né autonomo è stata per prima oggetto di dibattito dottrinale maggiormente ricco e sottile (Santoro Passarelli, 1979; Grieco, 1983; Mengoni, 1986, I, 5 e ss.; Ballestrero, 1987, 41 e ss.; Pedrazzoli, 1989, 329; inoltre i numerosi speciali dedicati a questo tema da *Lavoro e diritto* 1997, n. 2 e 3). Ma questa categoria si trova in realtà, sotto diverse forme, nella maggior parte dei diritti nazionali. Essa si presenta spesso sotto la forma dell'applicazione parziale del diritto del lavoro a dei lavoratori giuridicamente autonomi, ma economicamente dipendenti.

Questa tecnica si trova per esempio nel diritto tedesco del « *arbeitnehmerähnliche Person* » (quasi-subordinato). Questi quasi-subordinati sono definiti dalla sezione 12a della legge del 1974 sui contratti collettivi (*Tarifvertragsgesetz*), come delle « *Personen, die wirtschaftlich abhängig und vergleichbar einen Arbeitnehmer sozial schutzbedürfnis sind (arbeitnehmerähnliche Personen)* » [N.d.T. persone economicamente dipendenti e bisognose di una tutela sociale simile a quella dei lavoratori subordinati]. Si tratta quindi di lavoratori giuridicamente autonomi, ma economicamente dipendenti, che hanno bisogno di una protezione simile a quella dei lavoratori subordinati. Perché un lavoratore possa essere qualificato come tale, devono essere soddisfatte due condizioni particolari: in primo luogo egli deve lavorare da solo e senza l'aiuto di una persona salariata e in secondo luogo la maggior parte del suo lavoro oppure delle sue entrate deve provenire da una sola persona o istituzione. Per apprezzare questa soglia (che è stata ridotta a un terzo delle entrate per i giornalisti, gli scrittori e gli artisti), una stessa entità economica è considerata come una sola istituzione sul piano giuridico, poco importa se essa abbia o no personalità giuridica. Questi quasi-subordinati rimangono dei lavoratori autonomi e quindi sono esclusi per esempio dal campo di applicazione del diritto dei licenziamenti, ma beneficiano di alcune disposizioni del diritto del lavoro, relative alle cause di lavoro, ai congedi e alle condizioni di lavoro. Due categorie di quasi-subordinati sono oggetto di disposizioni particolari: gli agenti di commercio e i lavoratori a domicilio.

La nozione italiana di parasubordinazione si colloca in una prospettiva un po' diversa, anche se i suoi risultati sono praticamente gli stessi. Questa definizione di lavoratore parasubordinato è apparsa con la legge n. 533/1973 (codificata all'art. 409 c. p.c.), che ha esteso il diritto di cause di lavoro individuali ai rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale, così come ad altri rapporti di collaborazione che si concretizzano in una prestazione di lavoro continuata e coordinata, di natura personale, anche senza caratteri di subordinazione (« *Altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale anche se non a carattere subordinato* »). Si tratta quindi di una categoria « aperta » dove si trovano in pratica delle professioni molto diverse, dagli avvocati che lavorano per una società ai medici del servizio nazionale di sanità. La

note

(3) Questo spiega l'irrigidimento della giurisprudenza nei paesi dove essa ha maggiormente contribuito ad ampliare la subordinazione. V. sul caso spagnolo: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, 13 aprile 1989 e l'analisi di Rodriguez-Piñero, 1996, p. 3. In Germania, la Corte federale del lavoro ha ammesso, senza un evidente arresto, che il datore di lavoro è libero di riorganizzare la sua impresa ricorrendo al lavoro autonomo piuttosto che a quello subordinato: Bundesarbeitsgericht, 9 maggio 1996, in *Der Betrieb*, 1996, p. 2033. Il datore di lavoro intendeva trasformare la sua rete di stabilimenti in una rete di agenzie in *franchise*. Egli ha visto riconosciuto il suo diritto di licenziare per questo fine il suo personale e di proporre ai lavoratori licenziati lo *status* di liberi collaboratori (*frei Mitarbeiter*).

differenza con i quasi-subordinati tedeschi consiste nel fatto che il bisogno di protezione sociale non trova spazio in questa definizione. In Italia, la discussione si è concentrata sul fatto di sapere se bisognasse vedere in questa definizione il riconoscimento del criterio della dipendenza economica, che autorizzerebbe un'applicazione del diritto del lavoro ai « parasubordinati » oppure al contrario se questi ultimi dovessero rimanere dei lavoratori autonomi, ai quali questo diritto non è applicabile se non nei casi espressamente previsti dalla legge, cioè principalmente in materia di processo del lavoro e di salute e sicurezza (v. Ballestrero, 1987). È questa seconda tesi che è stata adottata dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Ma nei fatti i lavoratori parasubordinati hanno ottenuto attraverso i contratti collettivi dei vantaggi che vanno ben al di là di queste disposizioni di legge.

L'Olanda ha impiegato questa tecnica di assimilazione parziale in due ambiti principali; innanzitutto in quello dei licenziamenti economici e nella riduzione d'orario. La legge è in certi punti applicabile ai lavoratori che non sono titolari di un contratto di lavoro, la cui situazione di dipendenza economica può essere caratterizzata dai seguenti quattro criteri: a) carattere personale del lavoro svolto; b) per al massimo due « datori di lavoro »; c) con la collaborazione al massimo di due persone e d) non avente carattere accessorio. La legge sugli accordi collettivi permette di introdurre delle disposizioni applicabili ai lavoratori autonomi, cosa che consente di comprendere un certo numero di lavoratori atipici.

Molte riforme o progetti di riforma recenti mirano ad estendere questo « *tertium genus* » fra subordinazione e autonomia. In Germania, la legge già citata del 19 dicembre 1998 ha assoggettato all'assicurazione contro la vecchiaia le persone che nell'esercizio della loro attività autonoma non impiegano lavoratori dipendenti e che mettono in modo continuato la maggior parte della loro attività a servizio di un committente.

In Italia, l'intenso dibattito al quale ha dato luogo la parasubordinazione ha determinato lo sviluppo di rapporti di lavoro definiti di « collaborazione coordinata e continuativa » (V. De Luca Tamajo, 1997, n. 5, 41 e ss.). Da prima riconosciuto dal diritto tributario. Testo unico delle imposte sui redditi, decreto del 22 dicembre 1986, art 49, comma 2, punto A) questo rapporto ha per oggetto la prestazione di un lavoro qualificato, compiuto al di fuori di un vincolo di subordinazione, ma nell'ambito di un rapporto stabile, sia dal punto di vista del lavoro fornito, sia da quello della remunerazione ottenuta in cambio. Questo tipo di contratto, che consente di ricorrere al lavoro d'altri senza essere soggetti al diritto del lavoro, ha conosciuto negli ultimi anni un grande sviluppo (si stima a più di 4 milioni il numero di lavoratori italiani aventi a che fare con questo tipo di contratto; cfr. Trentin, 1999, 472). L'assenza totale di protezione per questi « liberi collaboratori » ha portato ad assoggettare questi contratti ad una quota sociale del 10% a titolo di contributo per la pensione sociale, di invalidità per o decesso (v. Lagala, 1997, n. 4, 201; Vianello, 1997, 270 e ss.). Un progetto di legge è (in aprile 1999) in corso di discussione nel Parlamento italiano, esso doterebbe questi « liberi collaboratori » di un vero statuto professionale. Il disegno di legge approvato al Senato nel febbraio 1999 definisce i rapporti di collaborazione « *di carattere non occasionale, coordinati con l'attività del committente, svolti senza vincolo di subordinazione, in modo personale e senza impiego di mezzi organizzati e a fronte di un corrispettivo* » (proposta di legge approvata il 4 febbraio 1999: *Norme di tutela dei lavoratori « atipici »* art. 1). I collaboratori così definiti si vedrebbero riconosciuti una serie di diritti in materia di informazione preliminare alla conclusione del contratto, di formazione, di cessazione del contratto, di protezione sociale, di diritto sindacale e di contrattazione collettiva. Per contro la durata del lavoro e la remunerazione dipenderebbero dalla sola libertà contrattuale.

Si trova quindi posta la questione dell'istituzione di un rapporto di lavoro di terzo tipo, che si colloca fra la subordinazione e l'autonomia. Si tratterebbe quindi di riconoscere l'esistenza di un *contratto di lavoro autonomo*, che strutturalmente è sempre esistito (per esempio nel diritto tedesco: *frei Dienstvertrag*), ma che non ha avuto fino ad oggi un suo quadro giuridico. Le organizzazioni imprenditoriali sono generalmente ostili alla costituzione di uno statuto del lavoratore autonomo, che, secondo loro, ostacolerebbe l'iniziativa economica. Quanto alle organizzazioni sindacali, esse sono incerte, in quanto da un certo punto di vista si potrebbe temere che la creazione dello statuto del lavoratore autonomo « cannibalizzi » il lavoro subordinato. I datori di lavoro avrebbero evidentemente tutto l'interesse a ricorrere a questi liberi collaboratori, il cui costo è attualmente inferiore di quasi la metà rispetto a quello del lavoro subordinato. Il grande rischio è quello di vedere moltiplicarsi i « falsi autonomi », che andranno ad aumentare i ranghi dei *working poors*. Ma d'altra parte il mantenimento dello *statu quo* non impedisce affatto lo sviluppo di questi

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Alain Supiot

contratti di collaborazione e porta al contrario all'abbandono dei lavoratori legati alla libertà contrattuale, cioè spesso alle condizioni imposte dai committenti (v. Trentin, 1999).

Mentre il dibattito sulle frontiere del diritto del lavoro ci lasciava all'interno di un modo di pensare binario (subordinazione contro autonomia) e basato su un diritto costante (non si discuteva il contenuto del diritto, ma soltanto il campo di applicazione), il dibattito sulla zona grigia ha il merito di infrangere un modo di pensare in bianco e nero e di aprire la via a un nuovo tipo di diritto del lavoro. Al contrario, ci lascia nel dilemma inerente al riconoscimento legale di una « forma atipica di lavoro »: il riconoscimento favorirebbe il suo sviluppo; il non riconoscimento abbandonerebbe i lavoratori « atipici » al loro destino. Questo genere di dilemma è inevitabile se si pone ai margini del diritto del lavoro un problema che lo tocca in pieno: quello delle metamorfosi del potere economico e del mutamento della subordinazione. La questione dei rapporti fra il lavoro subordinato e il lavoro autonomo non si riassume nell'esistenza di una categoria intermedia di rapporti di lavoro. Essa riguarda, noi l'abbiamo visto, anche i lavoratori « atipici » che hanno a che fare con il subappalto (su questa questione la riflessione iniziata dall'Ufficio internazionale del lavoro mira ad adottare una convenzione internazionale del lavoro in subappalto) oppure le nuove forme di management. Essa interessa altrettanto l'autonomo « tipico », inserito all'interno di una rete di produzione o di distribuzione. La questione che pone il rapporto fra subordinazione e autonomia è in fin dei conti la questione dell'avvenire del diritto del lavoro.

4.3. Il dibattito sul futuro del diritto del lavoro.

Non si tratta qui di riprendere questo dibattito nella sua ampiezza, né di riassumere gli importanti lavori che sono stati realizzati in questi ultimi anni (Matthies, Mückenberger, Offe, Peter, Raasch, 1994, 472; Simitis, 1997, 665; Supiot, 1998, 640; Trentin, 1997, 268; Casas, De Munck, Hanau, Johanson, Meadows, Mingione, Saliasm, Supiot, van de Heijden, 1998. La traduzione in francese di questo rapporto ha dato luogo a delle importanti reazioni e commenti, v. Théry, in *Esprit*, febbraio 1999, 198 e il dossier realizzato dal *Droit Social*, maggio 1999, 431 e ss.). Queste note conclusive hanno solo l'intento di mostrare come questo dibattito porti a rinnovare profondamente il modo in cui sono stato fino ad oggi concepiti i rapporti fra il lavoro subordinato e il lavoro autonomo. Al centro di questo dibattito si trovano due questioni: il diritto del lavoro è destinato a diventare il diritto comune di tutti i rapporti di lavoro? E se sì, quali sono le conseguenze sul suo contenuto in caso di un ampliamento del suo campo di applicazione?

La risposta alla prima domanda è già scritta nell'evoluzione del diritto positivo: il diritto della sicurezza sociale, il diritto sindacale, il diritto della formazione o il diritto della contrattazione sindacale, che sono nati nel diritto del lavoro, hanno già esteso la loro efficacia sulla maggior parte dei lavoratori autonomi. La questione è quindi di sapere se bisogna opporsi a questa tendenza oppure trarne tutte le conseguenze. Ci si potrebbe opporre se le ragioni di questa continua estensione del diritto del lavoro fossero scomparse; allora sarebbe logico in effetti tornare al diritto civile e dei contratti. Ma questo non è il caso, l'abbiamo visto sopra: i rapporti di potere economico che avevano costituito le ragioni della nascita del diritto del lavoro si estendono oggi ben al di là dei limiti del lavoro subordinato. Il diritto del lavoro è quindi destinato a diventare il diritto comune di tutti i rapporti di lavoro, subordinato e non (v. Commissione Europea, 1999, 25 e ss. e 295 e ss.).

La seconda questione riguarda l'ampliamento dell'oggetto del diritto del lavoro, che non può rimanere senza conseguenze sul suo contenuto. L'idea del *diritto comune* del lavoro è in effetti esclusiva dell'estensione pura e semplice del campo di applicazione del lavoro subordinato. Essa non potrebbe ridursi allo sviluppo di un diritto del lavoro *intermedio* fra subordinazione e autonomia, in quanto implica di distinguere da una parte i diritti fondamentali e i principi generali applicabili a tutti i rapporti di lavoro e dall'altra parte i diritti *speciali* applicabili ai tipi diversi di rapporti di lavoro. Riprendiamo rapidamente ciascuno di questi due aspetti.

La questione dei diritti fondamentali dell'uomo nel lavoro è già stata studiata a fondo (v. segnatamente: Verdier, 1992, 427 e ss. e 1992, n. 2) ed è dotata di un certo numero di strumenti internazionali. Ma questi diritti sono spesso stati concepiti con riferimento al solo

lavoro subordinato. E gli strumenti giuridici difettano nel renderli operativi anche nel campo del lavoro non subordinato. Le proposte avanzate da certi sindacati, come la CGIL in Italia, mostrano quale potrebbe essere il contenuto di un diritto comune del lavoro (v. Trentin, 1999, 473). Questo sindacato avanza l'idea di « una carta del lavoro » che possa servire da riferimento a tutte le forme di rapporti di lavoro, subordinato e non subordinato. Questa « carta » fonderebbe quattro tipi di diritti: diritto alla sicurezza sociale; diritto alla formazione professionale permanente; diritto a partecipare alla definizione dell'oggetto del lavoro e delle condizioni di svolgimento (condizioni di lavoro, orario di lavoro); e diritto alla stabilità dei contratti professionali (protezione contro le risoluzioni ingiustificate).

Un tale orientamento invita a disfarsi della tendenza, ancora dominante, che consiste nel considerare tutti i tipi di rapporti di lavoro sul modello del contratto di lavoro. In questo modello, lo statuto professionale si trova inserito nel contratto: i diritti del lavoratore derivano dalla conclusione di un contratto di lavoro e si traducono in obblighi a carico esclusivo del datore di lavoro. Oltre ad incoraggiare le imprese alla riduzione o all'esternalizzazione del lavoro, un tal modello non arriva a regolare alcune delle questioni cruciali che pongono le nuove forme d'organizzazione del lavoro, come il passaggio da un lavoro ad un altro (segnatamente dal lavoro subordinato a quello autonomo) oppure la dispersione del polo imprenditoriale relativa alle reti di imprese o alla pluriattività. Da questo deriva il bisogno di diritti e principi nuovi che assicurino queste transizioni professionali (Lyon-Caen, 1996, n. 6, 759 e ss.) o che sopperiscano a questa dispersione.

Ma questi diritti e principi non possono evidentemente essere fondati esclusivamente sui contratti mutevoli e diversi che un lavoratore è suscettibile di concludere. Essi devono tenere in considerazione la persona del lavoratore e garantirgli la continuità di una vera condizione professionale al di là della diversità delle sue posizioni sul mercato. E le obbligazioni corrispondenti ad alcuni di questi diritti non devono pesare solamente sulla controparte del lavoratore; il sostentamento di una forza di lavoro qualificata è una questione che interessa non soltanto il potere pubblico, ma anche tutte le imprese, qualunque sia il volume e la forma del loro lavoro. L'ammontare dei contributi sociali delle imprese dovrebbero in questa prospettiva dipendere meno dal volume o dal tipo (subordinato o autonomo) della manodopera e più dall'ammontare della ricchezza prodotta (v. in questo senso l'evoluzione dei modi di finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale, in particolare nel campo della sanità).

Questo porta all'ultima questione qui trattata: quella dei diritti speciali applicabili a ciascuna varietà dei rapporti di lavoro. La questione di un *diritto del lavoro speciale* (come esiste un diritto penale speciale o un diritto dei contratti speciali) non si poneva finché il diritto del lavoro si è identificato con il modello del lavoro astratto e il lavoro autonomo con quello del lavoro concreto. Erede del lavoro servile, il lavoro subordinato pone fuori dal contratto l'oggetto stesso del lavoro, che rimane cosa del datore di lavoro: è il salario, la valutazione monetaria (quantitativa) del lavoro, che il lavoratore subordinato e non il prodotto che egli produce o il servizio che rende. Al contrario, il lavoro autonomo, erede della *locatio operis faciendi* e delle arti liberali, pone il suo prodotto o il suo servizio al centro del contratto; è l'oggetto concreto del lavoro (la sua qualità particolare) che nello stesso tempo qualifica il contratto e il lavoratore contraente: il mandato va di pari passo con il mandatario, il medico con il contratto dei medici, il contratto di trasporto con il trasportatore ecc. A questa contrapposizione corrispondevano due tipi molto diversi di diritti: da un lato un diritto del lavoro generale e astratto, applicabile uniformemente a tutti i contratti di lavoro subordinato; dall'altro una serie di « diritti professionali », più o meno sviluppati e profondamente radicati nella specificità di un lavoro determinato. Questa chiara distinzione tende a confondersi con l'avvicinamento del lavoro subordinato con quello autonomo. La logica monetaria invade tutte le professioni autonome, mentre la logica della qualità dei prodotti invade il lavoro subordinato. L'avvicinamento delle diverse forme di lavoro va di pari passo con la loro diversificazione: il modello generale e astratto della subordinazione si estende ai lavoratori autonomi, ma di ritorno la logica del lavoro concreto investe il lavoro subordinato. Questa diversificazione si esprime in particolare attraverso la frammentazione della contrattazione collettiva che accompagna le politiche di esternalizzazione dei servizi (riaccentramento delle imprese sul loro « mestiere » principale).

Sarebbe vano pretendere di sottomettere tutti i rapporti di lavoro al modello giuridico uniforme del lavoro subordinato, quando questo modello minaccia la rovina nel suo stesso campo di applicazione, minato dalla contrattazione collettiva che diversifica all'infinito le regole applicabili al contratto di lavoro. Il diritto comune del lavoro, che risponde all'avvi-

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Alain Supiot

cinamento di tutte le forme di lavoro, deve quindi essere completato da dei diritti speciali che tengono conto della diversità delle attività umane. Questi diritti speciali sono chiamati ad attuare i principi del diritto comune del lavoro e tra questi principi quello del diritto alla contrattazione collettiva sulla quale essi saranno largamente fondati.

Se le prospettive qui tracciate si realizzeranno, si assisterà nei prossimi decenni ad una vera rifondazione del diritto del lavoro. L'Unione Europea dovrebbe giocare un ruolo decisivo in questa rifondazione. Il diritto comunitario ha già decisamente contribuito all'avvicinarsi del lavoro subordinato e di quello autonomo con l'attuazione del principio della libera circolazione. È a questo livello che si ci deve porre per definire i principi fondamentali di un diritto comune del lavoro (questo per assicurare le condizioni per un buon funzionamento del mercato del lavoro). E l'importanza che il diritto comunitario accorda al principio della sussidiarietà presagisce bene la sua capacità di articolare questo diritto comune del lavoro con i « diritti professionali », largamente negoziati, e lasciando gran spazio alla libertà dell'uomo sul lavoro.

Bibliografia

- Alonso Olea M., Casa Baamonde M.-E.** (1997), *Derecho del trabajo*, 15a ed.
- Amiel-Cosme L.** (1995), *Les réseaux de distribution*, LGDJ, Parigi.
- Arseguet A., Isoux Ph.** (1995), *Les nouvelles frontières entre le contrat de travail et le contrat d'entreprise*, P.U. Aix-Marseille.
- Aubrt-Montpeyssen Th.** (1988), *Subordination juridique et relation de travail*, Ed. du CNRS, Tolosa.
- Aubrt-Montpeyssen Th.** (1997), *Les frontières du salariat à l'épreuve des stratégies d'utilisation de la force de travail*, in *DS*.
- Ballestrero M.-V.** (1987), *L'ambigua nozione di lavoro subordinato*, in *LD*, vol. 1.
- Barthélémy J.** (1997), *Une convention collective de travailleur indépendants?* in *DS*.
- Beauchard J.** (1996), *Droit de la distribution et de la consommation*, PUF, Parigi.
- Behar-Touchais M., Virassamy** (1999), *Les contrats de la distribution*, LGDJ, Parigi.
- Bercousson B.** (1996), *European Labour Law*, Butterworths, Londra.
- Besseyre C.-H.** (1990), *Gérer les ressources humaines dans l'entreprise*, Les Editions d'organisation, Parigi.
- Bouscant R.** (1991), *Le contrôle des entreprises en position dominante dans la République fédérale d'Allemagne*, Bruylant, Bruxelles.
- Camerlynck G.H.** (1982), *Traité de droit du travail, Le contrat de travail*, Dalloz, Parigi, 5.
- Casa M.-E., De Munck J., Hanau P., Johansson A., Meadows P., Mingione E., Salais R., Supiot A., van der Heijen P.** (1998), *Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapporto della Commissione europea.
- Castells M.** (1996), *The Rise of the Network Society*, Blackwell, Oxford.
- Collart Dutilleul F., Delbecq Ph.** (1998), *Contrats civils et commerciaux*, Dalloz, Parigi.
- Commissione Europea** (1999), *Livre vert Partenariat pour une nouvelle organisation du travail*.
- Couturier G.** (1996), *Quel avenir pour le droit du licenciement? Perspectives d'une régulation européenne*, in *DS*.
- De Luca Tamajo R.** (1997), *Per una revisione delle categorie qualificatorie del diritto del lavoro: l'emersione del « lavoro coordinato »*, in *ADL*, n. 5.
- Deakin S.** (1989), *Lavoro standard e lavori atipici nell'esperienza inglese*, in Pedrazzoli M. (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni. Comparazioni e prospettive*, Il Mulino, Bologna.
- Deakin S., Morris G.S.** (1998), *Labour Law*, 2a Ed., Butterworths, Londra.
- Del Cont C.** (1997), *Propriété économique, dépendence et responsabilité*, L'Harmattan, Parigi.
- Fabre-Magnan M.** (1998), *Le contrat de travail défini par son objet*, in *Le Travail en perspectives*, ouv. coll. Prarigi, LGDJ, 101 e ss.
- Grieco A.M.** (1983), *Lavoro parasubordinato e diritto del lavoro*, Jovene, Napoli.
- Groutel H.** (1978), *Le critère du contrat de travail in Tendances du droit du travail français contemporain*, Dolloz, Parigi.
- Hanua P., Adormeit K.** (1994), *Arbeitsrecht*, Hermann Luchterhand, Berlino.
- Hesse Ph.-J., Le crom J.-P.** (1990), *Le travail salarié à domicile*, CDMOT, Nantes.
- Jamouille M.** (1982), *Le contrat de travail*, Pubblicazione della facoltà di diritto di Liegi, Liegi.
- Kahn-Freund O.** (1951), *Modern law Review*, n. 14, 504.
- Kahn-Freund O.** (1972), *Labour and the law*, 2a Ed., Stevens, Londra.
- Kohler** (1988), *L'abus de la puissance d'achat en RFA*, in *Rev. int. de dr. comparé*.
- Lagala C.** (1997), *Il contributo del 10%*, in *DPL*, n. 4.

- Lorvellec L.** (1984), *Les contracts-types d'intégration homologués*, in *Revue de droit rural*.
- Lorvellec L.**, *L'agriculteur sous contrat*, in *Le travail en perspectives*.
- Lyon-Caen G.** (1990), *Le droit du travail non salarié*, Sirey, Parigi.
- Lyon-Caen G.** (1996), *La transition d'une situation à une autre en droit du travail*, in *RIT*, vol. 135, n. spec. n. 6.
- Massart A. (a cura di)** (1990), *Accordi interprofessionali e contratti agroindustriali. Problemi di inquadramento giuridico*, ETS editrice, Pisa.
- Matthies H., Mückenberger U., Offe C., Peter E., Raasch S.**, (1994), *Arbeit 2000*, Rowohlt, Amburgo.
- Mayer F.** (1998), *Certifier la qualité?*, Presses Universitaires de Strasbourg.
- Menenez Cordeiro A.** (1991), *Manual de Direito do Trabalho*, Coimbra, Lisbona.
- Monteiro Fernandes A.** (1991), *Direito do Trabalho*, 7a ed., Coimbra, Lisbona.
- Morin M.-L.** (1994), *Sous-traitance et relations salariales. Aspects du droit du travail*, in *TE*, n. 60.
- Morin M.-L.** (1998), *L'usage d'ouvrage et contrat d'entreprise*, in *Le travail en perspectives*, ouv. coll. Prarigi, LGDJ, 125 e ss.
- Pedrazzoli M.** (1989), *Lavoro subordinato e dintorni. Comparazioni e prospettive*, Il Mulino, Bologna.
- Power M.** (1997), *The Audit Society. Ritual of Verification*, Oxford University Press.
- Raynaud B.** (1992), *Le salaire, la règle et le marché*, C. Bourgeois, Parigi.
- Rodière P.** (1998), *Droit social de l'Union européenne*, LGDJ, Parigi.
- Rodriguez-Piñero M.** (1996), *La voluntad de las partes en la calificación del contrato de trabajo*, in *RL*, n. 18.
- Santoro Passarelli G.** (1979), *Il lavoro « parasubordinato »*, Angeli, Milano.
- Scelle G.** (1929), *Le droit ouvrier*, A. Colin, Parigi.
- Simitis S.** (1997), *Le droit du travail a-t-il encore un avenir?* in *DS*.
- Supiot A. et al.** (1999), *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, Parigi.
- Supiot A.**, (1998), *Le travail en perspectives*, LGDJ, Parigi.
- Teubner G.** (1993), *The Many-Headed Hydra: Networks as Higher-Order Collective Actors*, in Cahery, Picciotto, Scott, *Corporate Control and Accountability*, Oxford University Press.
- Thomas Y.** (1995), *Le travail en droit romain*, rapporto presentato al seminario « Travail en perspectives ».
- Trentin B.** (1999), *Un nouveau contrat de travail*, in *DS*.
- Trentin B.**, (1997), *La città del lavoro*, Feltrinelli, Milano.
- Vacarie** (1996), *Travail subordonné, travail indépendant: question de frontière?* in *Rev.jur. Ile de France*, n. 39/40.
- Verdier** (1992), *En guise de manifeste: le droit du travail terre d'élection pour le droit de l'homme*, in *Les orientations sociales du droit contemporain*, PUF, Parigi.
- Vernant J.-P.** (1965), *Mythe et pensée chez les grecs*, Maspéro, Parigi.
- Vianello R.** (1997), *La nuova tutela previdenziale per le attività di lavoro autonomo, libero-professionale e di collaborazione coordinata e continuativa*, in Cester C. (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli, Torino.
- Virassamy G.** (1986), *Le contrat de dépendance*, LGDJ, Parigi.
- Winkler W.** (1990), *Les contrats agro-industriels dans la République fédérale d'Allemagne*, in Massart A. (a cura di), *Accordi interprofessionali e contratti agroindustriali. Problemi di inquadramento giuridico*, ETS editrice, Pisa.

Lavoro subordinato e lavoro autonomo
Alain Supiot
Bibliografia

Mercato del lavoro e modelli organizzativi nella fornitura di lavoro temporaneo

Alberto Russo

Sommario

A. Il caso: parere del Consiglio di Stato — seduta del 29 settembre 1999. **B.** Commento

A. IL CASO: parere del Consiglio di Stato — seduta del 29 settembre 1999

CONSIDERATO:

Il lavoro temporaneo, o interinale, è stato introdotto nell'ordinamento italiano in virtù della (...) legge 24 giugno 1997: questa ha fatto eccezione ad un divieto presente nell'ordinamento sin dalle leggi 29 aprile 1949, n. 264 — Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati e poi 23 ottobre 1960, n. 1369 — Divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di manodopera negli appalti di opere e di servizi, che vietavano l'intermediazione privata di manodopera.

Nondimeno, come osserva ora l'Amministrazione, la legge n. 196 del 1997 non abroga la legislazione precedente e dunque non rimuove in toto il divieto di interposizione di manodopera. Questo, in difetto di un'abrogazione espressa, non risulta manifestamente rimosso: né sembra potersi arrivare ad analoghe conclusioni per effetto di una abrogazione tacita o addirittura implicita, continuando ad essere il divieto di appalto di manodopera — come le cautele poste da questa legge evidenziano — lesivo di interessi elementari nella tutela del lavoratore. L'innovazione (già una prima volta avviata con il decreto-legge n. 1 del 1993, peraltro non convertito in legge) è stata introdotta per adeguare la normativa alle mutate esigenze economiche e per avvicinare la legge italiana a quella degli altri paesi europei, e dunque per rimuovere rigidità apparse eccessive e alla fine ridondanti in minori opportunità di lavoro e dunque in un detrimento stesso per i lavoratori. Nondimeno resta fermo il principio generale del divieto: i requisiti e le condizioni ora previste sono dunque funzionali, come osserva l'amministrazione, a costituire i presupposti per un atto di accertamento costitutivo avente una causa abilitativa, legittimante cioè un'attività altrimenti contra legem, e istitutivo di un rapporto di vigilanza con l'autorità autorizzante.

Così stando le cose, appare evidente che i requisiti previsti siano inderogabili ed ineludibili. Tra questi, i requisiti espressamente richiesti dalle due citate disposizioni sono tali da non acconsentire che la struttura organizzativa del richiedente l'autorizzazione possa introdurre elementi di frammentazione ulteriore del rapporto immaginato come meramente triangolare tra — per usare la terminologia della legge — impresa utilizzatrice, impresa fornitrice e prestatori di lavoro temporaneo: rapporto che, per effetto di alcune sostituzioni essenziali imposte dalla legge a tutela del lavoro, collega direttamente il primo e il terzo di tali soggetti (cfr. ad es. art. 1, comma 6, lett. d) e ss.).

La prospettazione, fatta dall'amministrazione, del caso di una impresa fornitrice che abbia dato mandato a ulteriori soggetti (siano o non siano soci della società titolare di questa impresa) di svolgere per suo nome e conto l'oggetto sociale, vale a dire la ricerca dei

Lavoro temporaneo e modelli organizzativi
Alberto Russo

lavoratori, la gestione della relativa banca dati, la loro selezione e finanche la stipula del contratto, appare manifestamente elusiva della detta rigorosa triangolarità voluta dalla legge: in realtà con siffatte procure speciali (anche limitate ad alcune soltanto degli esposti frammenti di intermediazione) il rapporto diverrebbe di fatto quadrilaterale, e, dunque, introducendo nella società in via di fatto organi spurii e ulteriori rispetto a quelli tipici e ostacolando l'imputazione diretta di effetti, farebbe venir meno quelle garanzie date dalla immediata e totale identificabilità da parte della Amministrazione vigilante della struttura organizzativa già abilitata ad una tale eccezionale attività.

Correttamente, dunque, l'Amministrazione ritiene che in siffatte ipotesi si concreterebbe una non rispondenza ai requisiti richiesti dalla legge per l'autorizzazione: ed è il caso di aggiungere che, ove una simile pratica venisse posta in essere da impresa già abilitata, sussisterebbero i presupposti per una caducazione del provvedimento legittimante.

P.Q.M.

Nei suesposti termini è il parere.

B. COMMENTO.

1. Nel parere in epigrafe il Consiglio di Stato si sofferma su due profili interpretativi inerenti le forme lecite di somministrazione di manodopera: i rapporti tra fornitura di lavoro temporaneo di cui alla Legge n. 196/1997 e divieto di intermediazione nei rapporti di lavoro ex Legge n. 264/1949 e Legge n. 1369/1960, da un lato; i modelli organizzativi delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo incompatibili con i requisiti indicati dall'articolo 2 della Legge n. 196/1997, dall'altro lato.

2. Per quanto concerne il primo aspetto, il Consiglio di Stato, nel sostenere che la Legge n. 196/1997 « non rimuove in toto il divieto di interposizione di manodopera », conferma una opinione pacifica tra i primi commentatori della legge (v., tra i tanti, Del Punta R., *La « fornitura di lavoro temporaneo » nella l. n. 196/1997*, in *RIDL*, 1998, I, p. 205; Mazzotta O., *Qualche idea ricostruttiva (e molti interrogativi) intorno alla disciplina giuridica del lavoro temporaneo*, in *RIDL*, I, 1998, p. 182; Roccella M., *I rapporti di lavoro atipici in Italia dall'accordo tripartito del 23 luglio 1993 alla legge 196/1997*, in *RGL*, 1998, I, p. 17). In dottrina è infatti rimasta isolata la posizione estremizzante di chi, nell'intento di superare una normativa ritenuta obsoleta e inadeguata a normare i moderni modi di lavorare, ha sostenuto l'avvenuta tacita abrogazione dell'articolo 1, Legge n. 1369/1969 (in questo senso v. Maresca A., *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro*, cit., 1997, p. 182, secondo cui secondo cui l'abrogazione tacita del divieto di appalto di mere prestazioni di lavoro di cui all'articolo 1, della Legge n. 1369/1960 sembra possa essere affermata in quanto la nuova legge non solo « regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore », ma determina una situazione di « incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti come recita l'art. 15, disp. leg. gen. »).

Non mancano tuttavia posizioni più articolate e problematiche. Per un verso, anche se si ammette che « l'intelaiatura normativa della Legge n. 1369/1960 non può dirsi intaccata dalla tipizzazione del contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo », si precisa che, data la sostanziale identità tra la fattispecie di cui all'articolo 1, Legge n. 1369/1960 e quella dell'articolo 1, Legge n. 196/1997, la continuità applicativa della legge n. 1369/1960 concerne soltanto l'apparato sanzionatorio a cui si richiama l'articolo 10 della Legge n. 196/1997 per colpire le violazioni della disciplina in essa contenuta (v. Magnani M., *L'apparato sanzionatorio*, in Napoli M. (a cura di), *Il Pacchetto Treu*, in *NLCC*, 1998, pp. 1278-1279).

Altra dottrina, pur non giungendo a ritenere abrogata la Legge 1369/1960, sostiene che la legalizzazione della fornitura di lavoro temporaneo « non si limita a introdurre delle deroghe all'applicazione della precedente legge sull'interposizione » (Suppiej G., *L'interposizione brevettata*, in *ADL*, 1998, n. 1, pp. 18-19). In questa direzione v'è poi chi ha ritenuto fuorviante ed estranea alle logiche della fornitura di lavoro temporaneo una valutazione dei rapporti tra la Legge n. 1369/1960 e la Legge n. 196/1997 in termini di mera abrogazione/non abrogazione. Secondo tale dottrina infatti la legalizzazione della fattispecie avrebbe dato luogo « non a una mera deroga al regime generale in materia di interposizione nei rapporti di lavoro, quanto piuttosto alla nascita di una nuova forma giuridica di lavoro

dotata di logiche sue proprie rispetto a quelle del tipo legale lavoro subordinato di cui all'art. 2094 c.c. » (Tiraboschi M., *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 343).

Lavoro temporaneo e modelli organizzativi
Alberto Russo

3. Sicuramente più pregnante e innovativo, nella breve argomentazione svolta dal Consiglio di Stato, è il passaggio relativo ai modelli organizzativi delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo. Non che la dottrina non avesse anticipato, anche se in termini non certo univoci (come vedremo), le posizioni ora espresse dal Consiglio di Stato. E' evidente, tuttavia, che tale posizione è destinata ora ad assumere una notevole importanza pratica rispetto alla struttura organizzativa e al modello operativo adottato dalle imprese di lavoro temporaneo che operano nel mercato del lavoro italiano.

Nel ribadire la persistente vigenza dell'articolo 1 della Legge n. 1369/1960 il Consiglio di Stato, contrariamente a quanto sostenuto da una parte della dottrina (v., in particolare, Magnani M., *L'apparato sanzionatorio*, cit., spec. p. 1279), afferma che in tema di intermediazione nei rapporti di lavoro il principio di riferimento rimane quello del divieto di somministrazione di mere prestazioni di lavoro con la conseguente impossibilità, in linea generale, di configurare una dissociazione tra il titolare del contratto di lavoro e l'effettivo fruitore della prestazione lavorativa (cfr. De Simone G., *Titolarità dei rapporti di lavoro e regole di trasparenza. Interposizione, imprese di gruppo, lavoro interinale*, Angeli, Milano, 1995). In questa prospettiva, i requisiti per l'esercizio dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo fissati nell'articolo 2 della Legge n. 196/1997 assurgono logicamente, nel ragionamento abbozzato dal Consiglio di Stato, al ruolo di « presupposti per un atto di accertamento costitutivo avente una causa abilitativa, legittimante cioè un'attività altrimenti *contra legem*, e istitutivo di un rapporto di vigilanza con l'autorità autorizzante ». Una condizione assimilabile a quella che parte della dottrina, sulla scorta dell'elaborazione dottrinale tedesca, ha definito « divieto preventivo con riserva di autorizzazione » (Tiraboschi M., *I soggetti abilitati all'attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *DPL*, 1997, n. 33, pp. 2333-2342).

Sulla base di questa ricostruzione, appare, allora, assolutamente logica e coerente la precisazione che il Consiglio di Stato attua in relazione ai caratteri dei requisiti in oggetto (legittimanti l'attività di somministrazione di manodopera) affermando come essi debbano essere « inderogabili e ineludibili ». Tale puntualizzazione, sembra opportuno sottolineare, non si traduce in un inutile pleonasma, ma corrisponde alla volontà del Consiglio di Stato di evidenziare in maniera inequivocabile il carattere eccezionale dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo, il cui esercizio, infatti, deve, in linea generale, continuare a essere ritenuto illegittimo.

Tra detti requisiti di legittimazione il Consiglio di Stato prende in considerazione quelli inerenti la struttura organizzativa delle imprese di somministrazione di manodopera, giungendo alla conclusione che lo schema legislativo di autorizzazione alla predetta attività, di cui all'articolo 2 delle L. 196/97, non consente la configurazione di modelli organizzativi che introducano « elementi di frammentazione ulteriore del rapporto immaginato come meramente triangolare tra — per usare la terminologia della legge — impresa utilizzatrice, impresa fornitrice e prestatori di lavoro temporaneo ». Da questa constatazione, il Consiglio di Stato, nel prosieguo del ragionamento, deduce l'impossibilità di attribuire a ulteriori soggetti, indipendentemente da fatto che essi siano o non siano soci della società titolare, l'esercizio di attività rientranti nel ciclo produttivo di un'impresa di lavoro temporaneo quali, ad esempio, la ricerca e selezione dei candidati, la gestione delle banche dati, la stipulazione del contratto. La struttura trilatera della fornitura di lavoro temporaneo diventerebbe, altrimenti, quadrilatera, con conseguente diluizione (e in taluni casi vera e propria elusione) delle responsabilità e degli obblighi connessi a tale attività.

La suddetta opinione, pur non rappresentando un elemento di assoluta novità in ambito dottrinale (per questa posizione v., in particolare, tra i primi commentatori della Legge n. 196/1997, Tiraboschi M., *I soggetti abilitati all'attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, cit., pp. 2333-2342), costituisce, tuttavia, in virtù dell'autorevolezza della fonte da cui proviene, un passaggio fondamentale nel processo di chiarificazione dei caratteri strutturali dell'impresa di somministrazione di manodopera. Questo anche in considerazione della circostanza che larga parte della dottrina aveva assunto, al riguardo, una posizione assai più flessibile e ambigua, fino al punto di ritenere pienamente legittimo il ricorso a schemi contrattuali di appalto, *franchising*, associazione in partecipazione, mandato con o senza rappresentanza, etc., per l'esercizio di fasi della attività di fornitura di

Lavoro temporaneo e modelli organizzativi
Alberto Russo

lavoro temporaneo (cfr., in particolare, Maresca A., *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997, spec. p. 190. Cfr. altresì, seppure in forme più articolate e problematiche, Pellacani G., *I soggetti abilitati alla fornitura di lavoro temporaneo*, in *MGL*, 1997, pp. 166-167; Granata B., *Soggetti abilitati all'attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *NLCC*, n. 5-6 settembre-dicembre 1998, pp. 1204-1205. In questa prospettiva v. infine Pizzoli M., *Interinale e collocamento privato: i limiti di operatività delle agenzie*, in *Guida al Lavoro*, marzo 2000, n. 11, p. 12 e ss., che, anche dopo l'emanazione del parere del Consiglio di Stato, ritiene in parte legittimo il ricorso a schemi contrattuali di diritto privato con soggetti terzi. Si tratta tuttavia di una interpretazione non convincente e in chiaro contrasto con la *ratio* dell'art. 2, legge n. 196/1997).

A tal proposito si deve, infatti, rilevare come l'articolo 2 della Legge n. 196/1997 non faccia alcun esplicito riferimento al modello organizzativo da assumere da parte dei soggetti richiedenti l'abilitazione alla attività di fornitura di lavoro temporaneo, limitandosi a prevedere, soltanto, la necessità che le imprese di lavoro temporaneo dispongano di uffici e di competenze professionali idonee allo svolgimento della menzionata attività e che quest'ultima interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e comunque non inferiore a quattro regioni.

Nel silenzio della legge, se, da una parte, era assolutamente pacifico che l'autorizzazione ministeriale non potesse in nessun caso essere trasmissibile o cedibile a terzi, con la conseguente illegittimità dei contratti avente per oggetto il trasferimento della abilitazione all'esercizio della attività di fornitura di lavoro temporaneo a soggetti non direttamente autorizzati dal Ministero del lavoro, dall'altra parte, molto più problematica si presentava la questione inerente la possibilità di esternalizzare, da parte del soggetto titolare, singole fasi dell'attività di fornitura di lavoro interinale. A sostegno di questa tesi vi erano, del resto, fonti di natura ministeriale: la circolare ministeriale n. 141, del 5 novembre 1997, in particolare, ribadiva l'irrilevanza « del modello organizzativo che ciascuna impresa è libera di adottare », richiedendosi semplicemente la presenza « di quell'entità minima di capacità tecniche che la legge impone per garantire il buon fine dell'autorizzazione, al di là delle garanzie finanziarie e societarie » (negli stessi termini si erano espressi, nel commentare la legge, taluni funzionari del Ministero del lavoro: v. Ielo L., Cotronei G., Viaggio R., *I soggetti abilitati alla attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in Biagi M. (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 64).

Il parere del Consiglio di Stato, dunque, successivamente ripreso dalla circolare del Ministero del lavoro n. 83/1999 (che ricalca, sostanzialmente, il contenuto del predetto parere), determina un chiaro mutamento di indirizzo, affermando la illegittimità di modelli organizzativi in cui si costituiscono differenti centri di imputazione giuridica, ciò in conseguenza del ricorso a soggetti terzi per lo svolgimento di fasi tipiche dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo (selezione e pre-selezione, gestione di banche dati, stipulazione di contratti etc.)

Tale soluzione interpretativa sembra, invero, rispondere all'esigenze di trasparenza del mercato del lavoro, obiettivo primario del legislatore nel disciplinare l'attività d'appalto lecito di manodopera. Il parere del Consiglio di Stato (e la relativa circolare ministeriale che ha ad esso fatto seguito) va pertanto accolto positivamente, soprattutto in riferimento ad un mercato del lavoro come quello italiano ancora poco trasparente (in questo senso, anche con riferimento a talune prassi discutibili, di scorporo ed esternalizzazione del processo produttivo tipico della fornitura di manodopera, sin qui adottate da numerose imprese di lavoro temporaneo autorizzate, v. Tiraboschi M., *L'intermediazione privata nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro: un mercato ancora poco trasparente*, in *DPL*, 2000, n. 9, 657).

In conclusione, quindi, il soggetto richiedente l'autorizzazione o anche l'impresa già autorizzata, al fine di non incorrere in una caducazione del provvedimento legittimante, devono esercitare l'attività in oggetto controllando e assumendo la responsabilità di tutte le fasi del processo produttivo tipico di un'impresa di lavoro temporaneo, potendo avvalersi di contratti di collaborazione/consulenza con soggetti terzi unicamente per fasi non caratterizzanti e marginali della predetta attività: studi di marketing, consulenza legale per la stipulazione dei contratti, attività di comunicazione e di promozione, pubbliche relazioni, etc. Ma questo naturalmente a condizione che siffatti schemi contrattuali di relazione commerciale con soggetti terzi non siano meramente nominali, tali da mascherare ben diversi (e maggiormente ambigui) rapporti di collaborazione finalizzati a ridurre i costi della struttura organizzativa imposta dall'articolo 2 della Legge n. 196/1997. A tale proposito è

lecito, però, dubitare che tutte imprese di fornitura di lavoro temporaneo autorizzate si conformino realmente al suddetto modello organizzativo: l'estrema convenienza di una soluzione organizzativa, imperniata sulla frammentazione tra diversi soggetti delle varie fasi del ciclo produttivo, stimolerà inevitabilmente il ricorso a meccanismi simulatori difficilmente riconoscibili, e questo anche in considerazione del fatto che gli strumenti di controllo previsti dalla legge non sempre vengono attuati in modo completo e puntuale a livello periferico. Facile immaginare, anzi, che verrà progressivamente a configurarsi un modello ibrido di imprese di fornitura di lavoro temporaneo, quale conseguenza di una situazione che potremmo definire di tolleranza « controllata », più o meno consapevolmente perseguita dagli organismi di controllo, al fine di collocare la disciplina della somministrazione di manodopera in quella zona di confine tra proibizione e liberalizzazione, in perfetta sintonia con la tradizionale prassi attuativa legislativa italiana, che vede nel compromesso la soluzione preferibile (almeno rispetto a quella della riforma legislativa) per conciliare principi generali, regole operative ed esigenze di mercato.

**Lavoro temporaneo e
modelli organizzativi**
Alberto Russo

La democrazia sindacale preoccupa le pubbliche amministrazioni messicane

Carmen Agut Garcia e Josè Alfonso Buzas Ortis

Sommario

A. Il Caso. B. Il Commento. 1. Lo svolgimento del processo. **2.** La normativa di riferimento. **3.** Il contesto sociale.

A. IL CASO

Messico, Distretto Federale. Accordo del Tribunal Pleno della Suprema Corte di Giustizia della Nazione del 11-5-1999. Amparo en revisión 408/98.

Lavoratori al servizio dell'Amministrazione dello Stato. Diritto costituzionale di libertà sindacale. Pluralità sindacale. Incostituzionalità delle norme che vietano la presenza di più di un sindacato.

« (...) Il riconoscimento della libertà sindacale comprende tre aspetti: a) uno positivo, rappresentato dal diritto del lavoratore di aderire ad un sindacato già costituito o di partecipare alla istituzione di un nuovo sindacato; b) uno negativo, in base al quale nessuno può essere obbligato ad affiliarsi ad un determinato sindacato o, in generale, a qualsiasi sindacato; c) la libertà di rinunciare al diritto di fare parte di un'associazione sindacale.

Questi elementi permettono di concludere che il precetto, che disponga la proibizione dell'esistenza di un sindacato, viola quanto disposto dall'art. 123, comma B, punto X, della Costituzione, poiché imporre l'esistenza di un unico sindacato è contrario allo spirito che ha guidato il Poder Revisor nell'elaborazione della lista dei diritti svelati al rango di garanzie sociali in favore dei lavoratori, tra cui rientra il diritto di libera associazione sindacale.

Altro aspetto rilevante è rappresentato dal fatto che l'art. 123, comma B, punto X, garantisce il diritto alla libertà sindacale dei lavoratori, confermata nel Convenio 87 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, sottoscritto dal nostro paese con valenza di trattato internazionale; in secondo luogo, questo diritto non può essere limitato da norme di livello secondario, « federali o locali » ...

Secondo quanto ora affermato, il legislatore ordinario, che ha elaborato la Ley Reglamentaria Burocrática Federal, non ha rispettato l'emendamento fondamentale relativo alla libertà di associazione, introducendo una limitazione non prevista dalla norma gerarchicamente superiore nel nostro sistema giuridico; ciò dimostra l'incostituzionalità dell'art. 68 della Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, materia del presente amparo en revisión (...) ».

La democrazia sindacale

Carmen Agut Garcia e
 Josè Alfonso Buzas
 Ortis

B. IL COMMENTO**1. Lo svolgimento del processo**

Gli attori erano dipendenti del *Servicio de Administración Tributaria*. Tale Servizio fu trasformato in organo distaccato della *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* nel 1995 ed iniziò ad operare come tale nel giugno del 1997. Nel luglio dello stesso anno, alcuni lavoratori alle dipendenze del *Servicio de Administración Tributaria*, costituirono il *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Administración Tributaria* e presentarono relativa richiesta di registrazione all'autorità competente, il *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*.

Questo Tribunale, applicando l'art. 68 della *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* del 1963, ne vietò la registrazione (provvedimento del 14 ottobre 1997), adducendo come motivazione alla sua decisione il fatto che esisteva già un sindacato legittimamente registrato, il *Sindicato Nacional de trabajadores de Hacienda*, che operava nell'ambito della *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, da cui dipendeva il *Servicio de Administración Tributaria*, per cui non era possibile procedere alla registrazione di un secondo sindacato. In seguito all'impugnazione del provvedimento che aveva negato la registrazione del sindacato, e contrariamente a quanto stabilito dal *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, il *Juez Secundo de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal* ha affermato la supremazia dell'art. 123 della Costituzione Politica degli Stati Uniti Messicani del 1917 rispetto a qualsiasi altra norma successiva (provvedimento del 18 dicembre 1997). Partendo da tale considerazione, il giudice ha definito incostituzionali tutti gli articoli della *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* che impongono l'esistenza di un unico sindacato per ogni amministrazione, per i lavoratori al servizio dello Stato (artt. 68, 71, 72 e 73), e afferma il diritto alla libertà sindacale. Quanto sostenuto dal giudice di secondo grado viene successivamente confermato dalla *Suprema Corte de Justicia de la Nación*.

2. La normativa di riferimento

Per comprendere pienamente la tesi giurisprudenziale che sta alla base della sentenza della *Suprema Corte de Justicia*, occorre in primo luogo fare riferimento all'art. 123 della Costituzione messicana. Questo articolo si compone di due parti: il comma A fa riferimento agli « operai, coloro che lavorano a giornata, impiegati, domestici, artigiani » o ai lavoratori in generale, mentre il comma B è rivolto « ai Poteri dell'Unione, al Governo del Distretto Federale e ai suoi dipendenti », ossia ai lavoratori al servizio dello Stato Federale e del Distretto Federale, chiamati *trabajadores burocráticos* (1). In materia di libertà sindacale, il punto XVI del comma A stabilisce che « tanto gli operai quanto gli imprenditori hanno diritto di unirsi in difesa dei rispettivi interessi, costituendo sindacati, associazioni professionali, (...) »; e al punto X del comma B si afferma che « i lavoratori hanno diritto ad associarsi per difendere gli interessi comuni (...) ».

Relativamente alla libertà sindacale, il comma A dell'art. 123 trova il suo riscontro nella legge ordinaria agli artt. 354-370 della *Ley Federal de Trabajo* del 1970, mentre il comma B negli artt. 67-72 della *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*.

Mentre, però, la prima legge non prevede alcuna ipotesi di incostituzionalità che limiti la libertà sindacale (cosa assai differente è, invece, poi, l'applicazione pratica della libertà sindacale e le restrizioni alla libera costituzione di sindacati che si verificano nel momento in cui si esigono requisiti formali cui è impossibile adempiere), diversamente viene disposto dalla seconda legge, in particolare dal suo "controverso" art. 68, in base al quale « ogni amministrazione dovrà avere solo un sindacato. Nel caso in cui diversi gruppi di lavoratori richiedano il riconoscimento di questo diritto, il *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje* accorderà questo diritto al gruppo maggioritario ». In realtà, se in una amministrazione è già presente un sindacato, il Tribunale nega la registrazione di qualsiasi altro sindacato, a meno che non si provi il carattere di sindacato maggioritario, cosa in pratica impossibile da dimostrare.

Coloro che ritengono l'art. 68 conforme alla Costituzione, sostengono che la regolamentazione dei rapporti di lavoro contemplata nei comma A e B, dell'art. 123 della Costituzione,

note

(1) Il comma B, costituito da quattordici punti di nuova redazione, viene accorpato all'art. 123 della Costituzione in seguito all'emanazione del Decreto del 21 ottobre 1960.

La democrazia sindacale

Carmen Agut Garcia e
 José Alfonso Buzas
 Ortis

è diversa: il comma A si riferisce al diritto di costituire associazioni sindacali, mentre il comma B al diritto dei lavoratori di istituire organismi in difesa dei propri interessi. Non bisogna confondere il diritto di libertà sindacale con il diritto di associarsi per difendere gli interessi comuni dei *trabajadores burocráticos* (pubblici impiegati), e peraltro non è possibile applicare quanto stabilito nel comma A alle ipotesi regolamentate nel comma B, in quanto è diverso il tipo di rapporto di lavoro in questione. Quindi, la proibizione legale contenuta nell'art. 68 della *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* non è incostituzionale in quanto il comma B dell'art. 123 della Costituzione non menziona il diritto di libertà sindacale e il diritto di libera associazione viene rispettato anche consentendo l'esistenza di un unico sindacato.

Inoltre, la funzione svolta dai sindacati di cui al comma A dell'art. 123 consiste, in primo luogo, nel compensare la debolezza contrattuale dei lavoratori, all'interno del rapporto di lavoro: nel caso dei lavoratori al servizio dello Stato, questo problema non si pone data la diversa finalità perseguita da quest'ultimo. In particolare, occorre tenere presente che le condizioni di lavoro del *personal burocrático* non dipendono dalla firma di un contratto collettivo, ma dalle *Condiciones Generales de Trabajo*, determinate dal primo dirigente della amministrazione, dopo aver consultato il corrispondente sindacato; per questo motivo si ritiene che un unico sindacato sia sufficiente a garantire l'adempimento delle condizioni di lavoro stabilite. Si ritiene, inoltre, che la presenza di più di un sindacato potrebbe generare incertezza a livello giuridico e conflitti fra gli stessi sindacati.

Gli argomenti addotti a sostegno della tesi di incostituzionalità dell'art. 68 sono chiari. Si sostiene che l'art. 123 innanzitutto riconosce, in entrambi i suoi commi, il diritto dei lavoratori di costituire un sindacato a difesa dei propri interessi, senza alcuna limitazione e restrizione, ed inoltre non proibisce l'esistenza di diversi sindacati per ogni amministrazione pubblica. Di conseguenza, non è lecito che una legge ordinaria contenga disposizioni restrittive di quanto disposto dalla Costituzione. Concludendo, l'art. 68 della *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* è incostituzionale in quanto limita il diritto di libertà sindacale dei lavoratori, riconosciuto nell'art. 123 della Costituzione, consentendo la registrazione ad un solo sindacato.

Quest'ultima è la tesi accolta dalla Suprema Corte: l'art. 123, comma B, punto X, come confermato dalla Convenzione OIL n. 87, garantisce ai lavoratori il diritto di costituire un sindacato o di aderirvi liberamente; inoltre, il principio di prevalenza della norma costituzionale impedisce alla normativa di livello inferiore, federale o locale, di apportare restrizioni a questo diritto.

3. Il contesto sociale.

L'ordinamento giuridico messicano ha in passato permesso che si costituissero sindacati corporativi che, per alcuni decenni, hanno leso i diritti dei lavoratori, in particolar modo quelli collettivi, in cambio di benefici economici e politici, antepoendo i propri interessi a quelli dei lavoratori ad essi affiliati. È difficile addossare la totale responsabilità alla normativa, però è possibile affermare che disposizioni come l'art. 68 della *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* hanno svolto un ruolo importante in questo senso, nella misura in cui conferiscono all'autorità il potere di qualificare la legittimità delle organizzazioni sindacali.

In questo contesto, il riconoscimento dei diritti fondamentali dei lavoratori, come ad esempio il diritto ad ottenere permessi di lavoro conformemente a quanto disposto dalla legge o dal contratto collettivo, o aumenti salariali per anzianità, dipende dalla volontà che il rappresentante sindacale ha di mediare tra il lavoratore che pretende esercitare i propri diritti e il datore di lavoro.

Il *dirigente sindical* e la *autoridad laboral* si legittimano mutuamente nella misura in cui si riconoscono come interlocutori: l'esercizio dei diritti dei lavoratori dipende dalla partecipazione del leader sindacale. Quando questo non interviene in una controversia sorta fra il datore di lavoro ed il suo dipendente per il riconoscimento di un determinato diritto, impedisce che al lavoratore di conseguire questo riconoscimento, con conseguenze non contemplate dalla legge o dal contratto collettivo.

Essere *dirigente sindical*, anche dal punto di vista economico, costituisce un elemento di differenziazione rispetto a qualsiasi altro lavoratore: ciò genera delle aspettative nei lavoratori che aspirano a questa carica e risentimento in tutti quei lavoratori che vivono del proprio salario e conoscono le condizioni economiche dei propri *dirigentes sindicales*.

La democrazia sindacale

Carmen Agut Garcia e
 José Alfonso Buzas
 Ortis

In questo contesto, le direzioni dei sindacati agiscono per vie diverse: circolazione fra i diversi posti che possono occupare, modifica del nome dell'organizzazione (2), modifica dei termini del contratto collettivo, semplice modificazione dello statuto per una rielezione.

La normativa sul lavoro, sebbene derivi dall'art. 123 della Costituzione, è stata oggetto di numerose modifiche a partire dalla sua entrata in vigore nel 1917, che hanno introdotto condizioni differenti, soprattutto per quanto riguarda i diritti collettivi, in merito a: *burocrazia federal*, dipendenti dei *municipios* e dello Stato, lavoratori in generale, dipendenti di banche, del servizio elettorale, del servizio esterno, lavoratori che fanno parte del corpo di polizia e militari. Questo significa che l'ordinamento messicano è costituito da una decina di « corpi normativi » sul lavoro, che presentano differenze in particolare in materia di stabilità del lavoro, diritto di associazione, contrattazione collettiva e sciopero.

In quanto ai *trabajadores burocráticos*, a cui fa riferimento la sentenza della Suprema Corte, la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* stabilisce:

a) il diritto di associazione dei lavoratori al servizio dello Stato, con la particolarità che questo diritto può essere esercitato da un unico sindacato per ogni *dependencia*, e l'obbligo dei sindacati sorti successivamente a questo di integrarsi alla *Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado* (3);

b) impossibilità d'intervento della contrattazione collettiva. È il titolare della *Secretaría de Estado* che determina le condizioni generali di lavoro, sentito il sindacato, ma senza che questa fase di consultazione implichi alcun tipo di contrattazione;

c) molteplici requisiti di forma per l'esercizio del diritto di sciopero. Secondo quanto disposto dalla Costituzione lo sciopero è valido quando vengono violati in modo sistematico i diritti dei lavoratori (art. 123, comma B, punto X), mentre la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* impone, pena la validità dello sciopero, che questo sia dichiarato dai due terzi dei lavoratori coinvolti (art. 99);

d) maggiori limiti alla stabilità del lavoro. D'accordo con la normativa generale, la prestazione di un lavoro subordinato in cambio della corresponsione del salario conferisce al lavoratore la stabilità a partire dall'inizio del rapporto di lavoro; nel caso in esame, l'acquisizione di stabilità è subordinata al conferimento di una nomina e la vacanza del posto nell'organico.

Potrebbe sembrare fin troppo semplice la risoluzione adottata dal Tribunale Supremo, in base alla quale l'art. 68 della *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* viola la libertà sindacale ed è contraria agli accordi internazionali sottoscritti dal Messico, in particolare il *Convenio 87* della Organizzazione Internazionale del Lavoro. Da molti, soprattutto dalla dottrina, questo provvedimento viene considerato una importante conquista in termini di effettiva applicazione del diritto di libertà sindacale, riconosciuto dalla Costituzione a tutti i lavoratori.

Nonostante tutto, le opinioni non sono unanimi; dal punto di vista dell'Amministrazione e del sindacato, inclusi alcuni sindacati considerati realmente « democratici », la sentenza rappresenta un elemento destabilizzatore, e viene guardato con un certo timore. Definiscono l'interpretazione del diritto di libertà sindacale che viene data nella sentenza « filoimprenditoriale », e ritengono che questa miri alla polverizzazione dei sindacati ed attenti alla loro stabilità. Hanno addirittura sollecitato l'intervento del *Secretario del Trabajo* e del Presidente della Repubblica per limitare gli effetti negativi causati dal provvedimento.

Malgrado la polemica suscitata, il provvedimento, in realtà, ha prodotto i suoi effetti solo nella controversia in esame e non ha capacità di estendersi ad ipotesi simili. Nel caso in cui un altro gruppo di lavoratori in condizioni simili intendesse costituire un secondo sindacato in qualsiasi altra *Secretaría de Estado*, è prevedibile che le autorità del lavoro neghino loro questo diritto, in base appunto all'art. 68 della *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, e che siano quindi costretti a ricorrere *all'amparo*, affinché la questione si risolva a loro favore. Solo quando, in seguito ad una riforma della *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, attraverso un procedimento parlamentare verrà modificato il contenuto del citato articolo si potrà parlare di rispetto del diritto di libertà sindacale per i *trabajadores burocráticos*.

note

(2) Una volta modificato il nome dell'organizzazione, si propongono come dirigenti.

(3) L'art. 78 della *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* stabilisce che: « I sindacati possono aderire alla Federazione dei Sindacati dei Lavoratori al servizio dello Stato, unica organizzazione riconosciuta dallo Stato ».

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi: l'impatto sulla contrattazione collettiva di secondo livello

interventi di M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

Sommario

1. Premessa. **2.** Brevi considerazioni critiche sui rapporti fra contrattazione nazionale e contrattazione aziendale nel settore alimentare di M. Tiraboschi. **3.** Intervento di Gianfranco Benzi. **4.** Intervento di Stefano Mantegazza. **Allegato.** Una analisi sui contenuti della contrattazione di secondo livello di Elena Parenti.

1. Premessa.

Il Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo del 3-23 luglio 1993 prevede e definisce al punto 2, dedicato agli « assetti contrattuali », un secondo livello di contrattazione, aziendale o alternativamente territoriale nell'ambito di specifici settori, oltre al contratto collettivo nazionale di lavoro. La contrattazione aziendale, secondo il Protocollo del luglio 1993, riguarda materie e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli retributivi propri del contratto collettivo nazionale. Spetta, dunque, con un chiaro meccanismo di « rinvio » a quest'ultimo contratto la precisazione dei contenuti e delle modalità operative entro cui è destinata a muoversi la contrattazione aziendale. Il contratto nazionale di categoria stabilisce anche la tempistica, secondo il principio dell'autonomia dei cicli negoziali, le materie e le voci nelle quali si articola la contrattazione aziendale.

Tali assetti sono stati ribaditi nel Protocollo stipulato tra Governo e parti sociali del 22 dicembre 1998 nell'ambito di una rinnovata vitalità attribuita alla concertazione sociale, nazionale e territoriale, come strumento di « accompagnamento » a tutti gli interventi in materia di politica sociale.

La prassi delle relazioni industriali mostra, tuttavia, come questa articolazione venga il più delle volte disattesa anche in ragione del fatto che non esiste alcun apparato sanzionatorio idoneo ad assicurare il rispetto delle previsioni contenute nei Protocolli, che rimangono pur sempre fonti negoziali.

Per cogliere le ragioni e le principali conseguenze di questa tendenza, che emerge nel settore privato, a disattendere la articolazione definita dal Protocollo 1993 il Centro Studi Internazionali e comparati dell'Università di Modena e Reggio Emilia, in collaborazione con Diritto delle Relazioni Industriali e il Centro Studi SINNEA Lavoro ha organizzato il 5 novembre 1999 un convegno su « Il nuovo contratto degli alimentaristi: impatto sulla contrattazione collettiva di secondo livello ». La contrattazione collettiva del settore alimentare è stata dunque utilizzata come osservatorio empirico delle più recenti tendenze evolutive in materia alla luce delle caratteristiche e dei contenuti degli accordi collettivi stipulati tra aziende e organizzazioni sindacali nel settore e alla luce di più di un quinquennio di vita del Protocollo « Giugni » del 1993.

All'iniziativa, aperta dalla relazione introduttiva del Dott. Michele Tiraboschi, hanno partecipato:

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi

M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

— Carlo Farina, Direttore relazioni industriali della Galbani S.p.A.

— Manfredi Ciaburri, Direttore del personale di Parmalat S.p.A.

— Massimo Armillei, Direttore del personale di Barilla S.p.A.

— Lauro Mauri, Direttore del personale di Unibon Salumi

— Mario De Gennaro, Direttore del personale di Sagit S.p.A.

— Roberta Ebaldi, Direttore del personale del Gruppo Cremonini

I lavori si sono conclusi con una tavola rotonda, coordinata dal Prof. Marco Biagi, cui hanno partecipato Stefano De Gan, Direttore del personale di Acqua Minerale San Benedetto S.p.A., Stefano Calzolari, Direttore personale di AIA S.p.A., Gianfranco Benzi, Segretario Generale delle Flat-Cgil, Uliano Stendardi, Segretario Generale delle Fat-Cisl, Stefano Mantegazza, Segretario Generale delle Uila-Uil, Ettore Fortuna, Vicepresidente di Federalimentare, Luca Panzavolta, Responsabile relazioni industriali di Anca/Legacoop.

Pubblichiamo nelle pagine che seguono la relazione introduttiva di Michele Tiraboschi con le comunicazioni di Gianfranco Benzi e Stefano Mantegazza, e una analisi di Elena Parenti sui contenuti di alcuni dei contratti collettivi aziendali più significativi stipulati negli ultimi cinque anni nel settore alimentare.

2. Brevi considerazioni critiche sui rapporti tra contrattazione nazionale e contrattazione aziendale nel settore alimentare di Michele Tiraboschi

1. *Impostazione del problema.* — Nel contribuire ad avviare una riflessione a più voci circa l'impatto del nuovo Ccnl degli alimentaristi sulla contrattazione collettiva di secondo livello ritengo che non si possa prescindere da alcune considerazioni di carattere generale, relative al contesto politico e sindacale di riferimento, entro cui collocare il tema oggetto del nostro incontro. Se infatti è vero che l'impianto del Ccnl degli alimentaristi trova la sua ispirazione — e direi anche la sua identità — nell'intendimento comune alle parti firmatarie di dare attuazione ai principi ispiratori delineati nel punto 2 del Protocollo « Giugni » del 1993 in materia di assetti negoziali, è altrettanto vero che il dibattito in corso sul futuro delle relazioni industriali in Italia ruota oggi attorno a una accesa polemica, incentrata proprio sulla tenuta o meno del modello di contrattazione collettiva delineato nel Protocollo « Giugni »: un modello che, giova ricordare sin da ora, è stato formalmente ribadito da Governo e parti sociali nel c.d. « Protocollo di Natale » del dicembre 1998.

È noto, al riguardo, che Confindustria ha recentemente deciso di avviare una consultazione — al momento solo « interna », ma che comunque ha avuto ampia eco e proiezione all'esterno — per verificare se l'articolazione degli assetti negoziali contenuta nel citato Protocollo sia compatibile con i nuovi scenari competitivi e con le innovazioni legislative prospettate in tema di rappresentanza sindacale. Altrettanto nota, in proposito è la circostanza che a essere al centro della polemica sia non tanto (o non solo) la questione della attualità o meno del contratto nazionale di categoria — e questo nonostante la proposta o, forse, provocazione di Confindustria sia radicale, in quanto orientata verso il superamento del contratto nazionale — quanto il Disegno di Legge, in fase di avanzata discussione alla Camera, che dovrebbe condurre a una nuova disciplina della rappresentanza sindacale nelle aziende al di sotto dei 15 dipendenti.

La polemica avviata da Confindustria sulla tenuta degli assetti negoziali delineati nel Protocollo « Giugni », e le relative reazioni del mondo sindacale, sembrerebbero dunque — almeno al momento — una vicenda di spessore puramente politico e sindacale, in quanto strumentali al confronto in corso sulla riforma della rappresentanza sindacale. Come tale, la polemica cui si è fatto riferimento potrebbe dunque apparire marginale o irrilevante — nei limiti di quello che può rappresentare una provocazione — rispetto al tema oggetto del nostro incontro.

Chi segue, anche se solo da lontano, la riflessione in corso tra gli studiosi circa il futuro delle relazioni industriali in Italia sa tuttavia che, al di là di quelle che possiamo definire schermaglie sindacali, è da tempo in atto un profondo dibattito scientifico e dottrinale circa l'impatto del Protocollo « Giugni » sulla concreta articolazione degli assetti negoziali e, segnatamente, sui rapporti tra contratto nazionale e contratto aziendale. In estrema sintesi: v'è, da un lato, chi preconizza, propone o comunque auspica la fine del contratto collettivo nazionale e chi, all'opposto, sviluppa argomentazioni tali da far plausibilmente ritenere impregiudicata, almeno nel prossimo futuro, la centralità del contratto nazionale quale « legge della categoria » e « faro » della contrattazione di secondo livello. A essere posta in discussione è, in ogni caso, l'opportunità di conservare un doppio livello di contrattazione. Anche in questo caso, tuttavia, il dibattito appare alquanto astratto e poco attento alle reali

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi
M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

dinamiche della contrattazione collettiva nel nostro Paese. Una volta riconosciuto — giustamente — che il Protocollo « Giugni » rappresenta, dopo i disorganici tentativi di istituzionalizzare talune prassi emerse in modo frammentario nel corso degli anni Settanta e Ottanta, un decisivo punto di svolta del nostro sistema di relazioni industriali, il confronto dottrinale non si svolge (quasi) mai sul terreno di quello che effettivamente succede nella prassi, limitandosi gli studiosi a soffermare la loro attenzione ora su aspetti di matrice puramente formalistica (circa il valore giuridico e la vincolatività dell'intesa) ora su opzioni culturali o di politica del diritto, quando addirittura non ideologiche, circa la preferibilità o meno di un modello centralizzato di politica dei redditi.

Manca ancora, a più di sei anni dalla sottoscrizione del Protocollo, una riflessione sul reale impatto di quanto previsto nel 1993 in materia di assetti negoziali. Non è chiaro, in particolare, se le regole stabilite nel 1993 siano effettive, cioè rispettate dalle parti soprattutto allorché la disciplina dei rapporti di lavoro diventa oggetto di trattativa in azienda. Non stupisce, a questo proposito, la circostanza che la stessa Commissione di verifica del sistema contrattuale prevista dal protocollo al fine di apportare, ove necessario, gli eventuali correttivi (1) si sia concentrata quasi esclusivamente sugli aspetti macro-economici e sui nodi politici del protocollo, senza tuttavia avvalersi, se non in termini parziali e comunque insoddisfacenti, di rilevazioni empiriche adeguate circa la concreta ed effettiva applicazione e attuazione a livello aziendale e di settore delle regole concordate in materia di assetti negoziali.

2. *I rapporti tra contratto nazionale e contratto aziendale nel settore alimentare.* — Posta questa premessa, riteniamo che la riflessione che si è inteso avviare mediante una iniziativa convegnistica appositamente dedicata all'impatto del Ccnl alimentaristi — individuato quale terreno di verifica empirica degli assetti negoziali delineati nel Protocollo del 1993 — sulla contrattazione collettiva di secondo livello, debba partire da un primo punto fermo e cioè dalla inutilità o comunque inopportunità di una polemica sui rapporti tra contratto nazionale e contratto aziendale che prescindano da una valutazione di quello che effettivamente avviene nella prassi delle relazioni industriali e, nel nostro caso, dalla esperienza applicativa del Protocollo del 1993 nel settore alimentare.

Non è certo di oggi la constatazione della scarsità di informazioni quantitative e qualitative sulla contrattazione aziendale nel nostro Paese. Le poche ricerche empiriche sulla realtà applicativa del Protocollo si sono del resto imbattute nella difficoltà, a volte insormontabile, di assegnare il giusto rilievo al contesto complessivo in cui ogni singolo accordo aziendale è stato raggiunto, al clima aziendale, all'intreccio di rapporti intersindacali che si sviluppa nelle diverse realtà aziendali etc. Questo spiega perché l'analisi empirica si soffermi, il più delle volte, su aspetti e profili di carattere quantitativo, enfatizzando meri dati statistici, senza però quasi mai contribuire a evidenziare i reali effetti intervenuti nel sistema di relazioni industriali.

A questo proposito, non stupisce neppure la circostanza che sia rimasta ancora oggi senza risposta — intendiamo dire: senza una risposta verificabile sul campo e non confinata alle opzioni e alle pregiudiziali ideologiche — la questione centrale che si delinea sullo sfondo, tanto del dibattito accademico che politico e sindacale, e cioè se, al di là delle enunciazioni di rito apposte in premessa a tutti i contratti nazionali, il Protocollo del 1993 abbia inciso in modo tangibile sul governo della articolazione dei livelli negoziali e, dunque, per tornare al tema della nostra riflessione, quale sia l'impatto del contratto nazionale sulla contrattazione collettiva aziendale.

Una prima risposta a questo interrogativo è stata fornita nel corso del convegno dai direttori del personale di alcune delle esperienze più avanzate del settore alimentare: la produzione contrattuale di secondo livello in aziende quali Barilla, In.Al.Ca, Unibon, Granarolo, Parmalat, etc., testimonia infatti come quantomeno la realtà delle grandi imprese proceda secondo logiche non sempre conformi — e, anzi, spesso eccentriche — rispetto al quadro di riferimento delineato nel Ccnl. Particolarmente emblematico, da questo punto di vista, è il caso Unibon (su cui Franciosi, 1999) che ben evidenzia le difficoltà di raccordo tra il Ccnl e la produzione contrattuale delle aziende di medio-grandi dimensioni (altrettanto utile è la

(1) Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993 - Relazione finale, in *LI*, (1999, cui *adde il case study* di Franciosi, 1999).

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi

M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

lettura della produzione di secondo livello sintetizzata nel contributo di Elena Parenti che segue).

Per quanto riguarda la riflessione scientifica, credo invece opportuno delineare alcune coordinate normative e istituzionali — talvolta alcune provocazioni — entro cui poter poi collocare la riflessione circa l'impatto del contratto nazionale sulla contrattazione collettiva aziendale e offrire alcuni spunti o sollecitazioni per il dibattito che seguirà le relazioni introduttive. E questo pur nella consapevolezza che l'analisi scientifica non sempre è in grado di comprendere e rappresentare logiche e dinamiche intersindacali note solo ai protagonisti delle relazioni industriali; così come tuttavia è vero che non sempre gli operatori delle relazioni industriali adoperano un linguaggio conforme a quello degli operatori giuridici e dei giudici in particolare, con non pochi problemi di coordinamento e raccordo tra dato legale e dato contrattuale. Non a caso, una delle ragioni che ci ha portato a promuovere la presente giornata di studio consisteva proprio nel tentativo di avvicinare il linguaggio degli operatori pratici a quello degli operatori giuridici e dei teorici delle relazioni industriali.

In questa prospettiva, un primo spunto di riflessione — quantunque non scontato — ci sembra immediato non appena si faccia caso alla data di sottoscrizione del contratto nazionale e dei contratti aziendali. Il contratto nazionale per l'industria alimentare è stato firmato il 24 giugno del 1999; il contratto nazionale per le cooperative che operano nel settore alimentare è stato firmato poco dopo, e precisamente il 5 luglio sempre del 1999. I contratti aziendali sottoscritti in alcune delle esperienze più rilevanti del settore risalgono generalmente a qualche mese prima la stipula del nazionale. Rispetto a quanto concordato nel protocollo del 1993 si è assistito, dunque, a una sostanziale inversione di metodo: l'aziendale precede (quasi sempre) il nazionale o comunque, se la vogliamo leggere diversamente, segue il nazionale (entrambi i nazionali rinnovati sono del 1995) con larghissimo ritardo, tanto è vero che gli integrativi sono perlopiù sottoscritti a ridosso della scadenza del nazionale. La prima impressione, poi confermata da una analisi di merito dei singoli accordi, è che sia mancato — talora in parte, talora completamente — il raccordo tra i livelli. Questo, almeno, nelle esperienze di punta o più avanzate. L'impatto del nazionale è, in questi casi, marginale: talvolta, come emerge dall'analisi di alcune delle più importanti esperienze del settore, addirittura nullo.

A fronte di questo dato, relativo, come detto, alle esperienze più avanzate, si contrappone un secondo rilievo. In numerose realtà aziendali, il raccordo tra contratto nazionale e contratto aziendale è mancato semplicemente perché in queste realtà il secondo livello di contrattazione non esiste affatto. Ricordiamo in proposito che, nel nostro Paese, in ragione di un tessuto produttivo costituito da piccole e medie imprese, la contrattazione aziendale copre solo il 30/35 per cento della forza lavoro a seconda dei settori. Nonostante l'indubbio impulso che è stato dato dal Protocollo « Giugni » — soprattutto nel biennio 1995/1996 — la contrattazione aziendale non coinvolge dunque in modo generalizzato il sistema delle imprese. Questa tendenza è presente anche nel settore alimentare sebbene in forme apparentemente meno marcate che in altri settori. Dai dati disponibili, è peraltro confermata la tendenza del settore a contrattare più volte all'interno della medesima tornata: indice questo di una particolare complessità contrattuale rispetto alla generalità degli altri settori. Se nelle piccole e piccolissime imprese il più delle volte la contrattazione di secondo livello è del tutto assente, nelle imprese più rilevanti o nei gruppi che operano nel settore si assiste così a una proliferazione di contratti aziendali che compongono un intreccio di regole di non facile interpretazione e armonizzazione. Importante, in questi casi, sarebbe un'opera di semplificazione (o accorpamento in una sorta di Testo Unico, come parzialmente avvenuto in Unibon per lo stabilimento di Reggio Emilia), che potrebbe essere agevolata da norme di riferimento contenute nel nazionale.

Il mancato raccordo tra i due livelli, oltre a essere evidente sul piano del metodo, è facilmente verificabile anche sul piano dei contenuti. Nonostante le dichiarazioni di principio rilevabili nel contratto nazionale e, talvolta, negli stessi contratti aziendali, la prassi applicativa mostra in realtà notevoli zone d'ombra circa la differenziazione funzionale tra i due livelli: la regola della competenza del contratto aziendale per materie diverse e non ripetitive indicate tassativamente nel nazionale è in numerosi casi disattesa o applicata con un notevole grado di incertezza.

Nel contratto nazionale appena rinnovato si afferma solennemente la volontà di adottare, pur nel rispetto della articolazione contrattuale delineata nel Protocollo del 1993, un nuovo approccio teso ad affermare « il ruolo di centralità, certezza, capacità di governo del

contratto collettivo nazionale », inteso quale « strumento regolatore, con norme definite, di diritti e doveri reciproci ». In questo contesto, a livello aziendale « possono individuarsi soluzioni su specifiche materie, tassativamente indicate dal Ccnl stesso, secondo schemi verificabili dalle Parti a livello nazionale, nel perseguimento dell'obiettivo dell'accrescimento dei livelli di efficienza, produttività e redditività aziendale e della flessibilità nell'utilizzo del complesso dei fattori produttivi, armonizzando il perseguimento di tali obiettivi con le esigenze dei lavoratori, in una logica di reciproche convenienze ».

Invero questa affermazione, sicuramente interpretabile solo alla luce delle logiche sindacali che hanno condotto alla sottoscrizione dell'accordo, presta il fianco a tre ordini di rilievi:

A) in primo luogo non tiene completamente conto di quanto avviene nella prassi — ma di questo sembrano consapevoli gli stessi firmatari dell'accordo, allorché riconoscono che rispetto alla predetta impostazione dei rapporti tra i due livelli « non sono pregiudicate, bensì salvaguardate le soluzioni e gli accordi aziendali già raggiunti ». Già si è detto del mancato rispetto delle ripartizioni di materie di contrattazione tra aziendale e nazionale. A ciò si deve aggiungere — ed il rilievo è in sintonia con quanto rilevato in generale dalla Commissione Giugni di verifica del Protocollo del 1993 — che rispetto all'obiettivo della ripartizione di risorse in funzione di parametri di produttività e redditività i contratti aziendali appaiono in larga misura caratterizzati da erogazioni di tipo tradizionale, non collegate a parametri oggettivi di produttività e redditività, e questo per diverse ragioni: vischiosità delle prassi precedenti, impreparazione culturale dei soggetti negoziali decentrati, resistenza ad allargare le materie oggetto di contrattazione (ad esempio, all'organizzazione del lavoro), mancanza di strutture — anche organizzative — adeguate (si pensi alla contrattazione territoriale);

B) in secondo luogo tale affermazione si scontra con un dato spesso trascurato circa il ruolo futuro del contratto nazionale. Il sistema contrattuale a due livelli disegnato dal Protocollo del 1993 doveva rispondere a due obiettivi di politica del diritto: per un verso, contenere la dinamica salariale del sistema economico salvaguardando il potere d'acquisto delle retribuzioni e favorire, per l'altro verso, il miglioramento della competitività delle imprese, introducendo elementi di flessibilità salariale e normativa. Tutto questo in un quadro di coerenza tra politiche (e costi) contrattuali e politiche dei redditi, finalizzata al risanamento dell'economia e alla promozione dell'occupazione (cfr. Baglioni, 1998, spec. 43; Cella, Treu, 1998, spec. 233-234). Con l'ingresso del nostro Paese nell'area dell'EURO lo scenario in cui si muove il contratto nazionale è completamente cambiato: un sistema produttivo con poca inflazione, e inserito in un sistema monetario unitario che esclude il ricorso alla svalutazione, spinge al contenimento delle dinamiche salariali espresse dal contratto nazionale e sposta inevitabilmente il baricentro del sistema negoziale verso il basso. Se è fuorviante parlare oggi di fine del contratto nazionale è certo tuttavia che la tendenza verso il decentramento degli assetti negoziali impone l'avvio di un parallelo processo di concertazione tra le parti sociali (anche) a livello territoriale locale. Senza trascurare, per altro verso, una tendenza ad aprire anche spazi di contrattazione verso sedi negoziali sopranazionali: già oggi esistono due importanti accordi collettivi europei in tema di lavoro flessibile (e segnatamente in tema di lavoro a tempo parziale e lavoro a tempo determinato). La spinta alla frammentazione del nazionale non è dunque lineare e avviene in due direzioni: sia verso il basso, mediante politiche concertative a livello locale che accompagnano un aumento delle funzioni e degli spazi dei contratti aziendali, sia verso l'altro, mediante tentativi di coordinamento delle politiche del lavoro a livello europeo (cfr. Biagi, 2000);

C) infine, se è vero che la politica dei redditi ha funzionato, le politiche del lavoro e della occupazione non hanno compiuto sinora molti progressi, dimostrando una incapacità del contratto nazionale e soprattutto del contratto aziendale a cooperare in una prospettiva finalizzata al sostegno dei livelli occupazionali. Da questo punto di vista, si può anzi segnalare una parziale perdita di rilievo innovativo del Ccnl a fronte della forte azione di indirizzo esercitata dal livello interconfederale. Ampia dimostrazione di questo assunto è data dai contenuti della contrattazione aziendale, incentrata soprattutto sulla disciplina degli orari di lavoro e dello straordinario, ma ancora oggi incapace di adottare strategie in funzione dell'incremento delle possibilità di accesso al lavoro attraverso il ricorso al part-time ciclico, riduzioni concertate degli orari di lavoro, percorsi generalizzati di formazione professionale, etc. (v. la rassegna di Elena Parenti che segue). Da questo punto di vista, invero, le sperimentazioni avviate a livello aziendale mostrano come le politiche di intervento sugli orari abbiano sin qui prodotto scarsi effetti sul piano occupazionale

Il rinnovo del contratto degli alimentari
M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi

M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

3. *Conclusioni.* — Nei limiti circoscritti di questo intervento, non è consentito sviluppare considerazioni più puntuali sul versante della flessibilità e su una possibile sperimentazione di forme di azionariato dei dipendenti (contestate da parte del versante sindacale e, in particolare, dall'intervento di Benzi che segue), se non per segnalare (pur senza poterne dare adeguata dimostrazione) una carente utilizzazione dei rinvii legislativi alla contrattazione collettiva, da un lato, e una incapacità di intuire gli scenari futuri di assetti di relazioni industriali partecipativi anche nella prospettiva della partecipazione azionaria dei dipendenti senza con questo creare commistioni tra direzione e gruppo organizzato dei lavoratori. Si ricordi solo, a questo proposito, che l'azionariato dei dipendenti non impone necessariamente l'adesione a un modello di rappresentanza dei lavoratori nel Consiglio di amministrazione, potendo invece risultare più utile e meno equivoca la rappresentanza nel Collegio dei sindaci (come abbiamo cercato di dimostrare in altra sede: v., in particolare, la proposta di Disegno di Legge in materia di azionariato dei dipendenti pubblicata sul n. 1/2000 di questa Rivista, cui *adde* M. Biagi, 1999).

Un'ultima considerazione. L'analisi critica sin qui condotta non può in ogni caso portare a un giudizio negativo sul lavoro svolto dalle parti sociali a livello nazionale. La contrattazione collettiva non è altro che l'arte del possibile in funzione di un non sempre agevole temperamento di contrapposti interessi e, da questo punto di vista, anche con riferimento al quadro previgente, i progressi compiuti nel recente rinnovo sono numerosi ed evidenti, come del resto ben illustrato dagli interventi al dibattito dei rappresentanti nazionali delle associazioni firmatarie (v. *infra*, gli interventi di Benzi e Mantegazza).

In questa sede si è preferito tuttavia operare come coscienza critica e pungolo degli operatori delle relazioni industriali del settore cercando, per quanto possibile, di offrire spunti e motivi di riflessione da una prospettiva per taluni versi privilegiata, quale è quella dell'osservazione teorica e scientifica, in vista di una progressiva modernizzazione degli assetti negoziali concordati nel Protocollo del 1993 e dei rapporti di lavoro nel settore in linea con le tendenze evolutive presenti negli altri Paesi dell'Unione Europea.

3. Intervento di Gianfranco Benzi

L'occasione di questa riflessione sul rinnovo contrattuale del CCNL degli alimentaristi, promossa dall'Università di Modena, sottolinea il rilievo che l'azione contrattuale ha avuto e ha per l'industria di trasformazione, e più in generale nel panorama dei rinnovi contrattuali.

Devo subito dire che la prima parte di questa discussione, e cioè il confronto tra i direttori del personale, non ha ben messo in luce l'incidenza nelle scelte realizzate delle dinamiche della complessa realtà produttiva a cui il contratto fa riferimento.

La tipologia delle imprese coinvolte non corrisponde, nella sua significativa maggioranza, a quelle realtà industriali che qui hanno espresso le loro valutazioni di merito, bensì è costituita da piccole e piccolissime imprese, e da una relativa consistenza di quelle medie. Siamo quindi di fronte ad un universo molto articolato e rispetto a cui la funzione del CCNL rimane decisiva, sia per i lavoratori in termini di certezze di diritti, che per le imprese sotto il profilo, che non vorrei fosse mai dimenticato, di un vincolo ad evitare il dumping competitivo che la deregolazione contrattuale genera tra loro.

Già quello che abbiamo ascoltato oggi dice quanto le dinamiche competitive si differenzino non solo per le dimensioni d'impresa ma per prodotti, per tecnologie adottate e per mercati di riferimento.

Sotto il profilo sindacale non va dimenticato il rilievo della contrattazione di secondo livello, che costituisce lo strumento principe per intervenire su questa diversità, soprattutto per quanto ci riguarda, in relazione alla condizione materiale di lavoro, e cioè in termini di orari e di professionalità, nonché di modalità concrete di prestazione e di modello organizzativo adottato.

Per queste ragioni il CCNL opera una scelta importante ed innovativa che riteniamo contribuisca all'evoluzione del modello del 23 luglio 1993, attribuendo al negoziato aziendale l'opportunità di introdurre innovazioni in materia di orari ed inquadramenti, più rispondenti alle necessità competitive dell'impresa e di promozione e valorizzazione del lavoro dipendente.

Risulta pertanto evidente che non intendiamo favorire una messa in discussione degli assetti contrattuali, confermati lo scorso dicembre dall'intesa tra Governo e parti sociali, bensì accentuarne l'incidenza e la significatività per i lavoratori.

Nell'introduzione è stato messo in luce il tema della flessibilità e di una supposta carenza di soluzioni in tale direzione.

Se con questa accezione s'intende quanto avanzato da taluni settori imprenditoriali che mirano ad un mero adattamento del lavoro alle priorità delle aziende, risulta chiaro il nostro più forte dissenso.

Se invece con questo termine s'intende evidenziare una oggettiva esigenza delle lavorazioni alimentari e dei mercati di riferimento, la risposta è già scritta nella storia della politica rivendicativa di questa categoria. Esistono infatti nel contratto strumenti e opportunità che realizzano ampiamente l'incontro tra problemi di utilizzo degli impianti e soluzioni operative atte a favorire il consenso di entrambe le parti. Basta per questo valutare la ricchezza della contrattazione integrativa realizzata in questi anni.

Il punto di compromesso infatti sta nella politica di tempi di lavoro, nella riduzione degli orari, già realizzata in molte realtà, e nella stessa possibilità per i lavoratori di recuperare, a fronte di particolari picchi produttivi, l'impegno aggiuntivo richiesto.

La strada pertanto non è quella della precarizzazione dei rapporti di lavoro, destinata a disperdere professionalità e a rendere labile il rapporto tra impresa e lavoratore, bensì occorre ridefinire modelli che coniughino concretamente le reciproche esigenze.

La stessa vicenda dell'inquadramento contrattuale, ormai non rispondente alle innovazioni prodottesi nella organizzazione del lavoro viene affrontata in modo dinamico attribuendo alle parti la possibilità di arricchire la griglia nazionale con soluzioni convenute a livello aziendale.

Questa innovazione porterà inevitabilmente a costruire le premesse perché a partire dalle pratiche concrete nei luoghi di lavoro si possa ripensare nel medio periodo ad un nuovo assetto della professionalità nello stesso CCNL.

La forza di queste innovazioni però presuppone il consolidamento di un modello di relazioni tra le parti che si fonda sul reciproco riconoscimento e sulla ricerca di una efficace condivisione degli obiettivi e degli strumenti atti a perseguirli. Anche qui il contratto offre spunti e possibilità nuove.

È evidente che modello contrattuale e relazioni concertative si contaminano, senza volere con questo confondere i diversi ruoli ed ambiti di rappresentanza, con soluzioni partecipative che vanifichino tale distinzione quale quella dell'azionariato dei dipendenti e della rappresentanza nei Consigli di amministrazione.

Ciò che interessa è invece l'affermazione di soluzioni che codifichino tra le parti il confronto sulle strategie e le implicazioni relative ai modelli organizzativi.

4. Intervento di Stefano Mantegazza

Il nuovo CCNL degli alimentaristi, stavolta davvero fuor di ogni luogo comune, è allo stesso tempo un punto di arrivo ed un punto di partenza.

La relazione del dott. Tiraboschi e le comunicazioni dei tanto autorevoli direttori del personale intervenuti prima di me hanno benissimo illustrato e, sia pure ciascuno dal proprio punto di vista, hanno diffusamente argomentato gli approdi negoziali del nostro rinnovo.

Ciò mi consente di non dilungarmi sugli specifici contenuti delle nuove intese contrattuali, se non per sottolineare che l'insieme di tali intese ha voluto offrire alla contrattazione aziendale tutta una serie di più ampie e persino inedite possibilità di negoziare la struttura, l'organizzazione, la classificazione e la remunerazione del lavoro utilizzato nell'azienda.

Questo, a mio parere, è il senso politico delle disposizioni contrattuali più innovative, sulle « condizioni di uso » del lavoro terzo come sulla congiunta flessibilità degli orari e della retribuzione, sugli inquadramenti professionali « intermedi » e sulla effettiva operatività del sistema degli Osservatori.

In questo « senso politico » consiste e su questo « senso politico » insiste il percorso negoziale aperto dal nuovo CCNL degli alimentaristi.

Nuovo CCNL che, a quanto mi consta, è il più avanzato ed originale esperimento di decentramento contrattuale realizzato in questa tornata di rinnovi e che, per le ragioni di cui

**Il rinnovo del contratto
degli alimentaristi**
*M. Tiraboschi, G.
Benzi, S. Mantegazza,
E. Parenti*

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi

M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

subito dirò, apre e propone ancor più ambiziose prospettive di avvicinamento della negoziazione sindacale ai reali (e per definizione diversi) luoghi di lavoro ed alle effettive (e per definizione differenti e mutevoli) esigenze dei lavoratori e delle imprese.

Prima di procedere oltre nel ragionamento di merito, consentitemi una sintetica considerazione di premessa, particolarmente adatta alla sede di questo convegno.

L'Accordo interconfederale del luglio 1993 ed il « Patto di Natale » di un anno fa hanno assicurato al vigente sistema della contrattazione collettiva « fondamenti politici » in grado di superare con sufficiente successo la prova dei rinnovi contrattuali.

Tuttavia, quel sistema della contrattazione ancora poggia su basi giuridico-istituzionali alquanto friabili, costruito com'è su garanzie e disposizioni costituzionali largamente inattuate e forse inattuabili, affidato com'è ad insicuri presidi giurisprudenziali dell'efficacia dei contratti, assediato com'è dalle più che occasionali incoerenze ed interferenze di una legislazione sociale e del lavoro sovrabbondante e non sempre « di sostegno ».

Il dibattito politico e parlamentare di questi giorni sulla rappresentanza sindacale e sull'efficacia dei contratti collettivi, per quanto importante ed utile, non mi sembra da solo sufficiente a rimodellare il profilo giuridico-istituzionale della contrattazione collettiva a misura delle future esigenze dei lavoratori e delle imprese.

Perché a tanto si arrivi, le parti sociali debbono metterci del loro, debbono accompagnare ed orientare la ricostruzione in via legislativa dell'impianto istituzionale della contrattazione collettiva con l'indicazione di nuovi orizzonti politici e di nuovi contenuti negoziali.

Ci soccorre, a questo fine, la scelta lucidamente compiuta dal nostro rinnovo di spostare il baricentro della contrattazione collettiva verso i reali luoghi di lavoro e verso le effettive esigenze dei lavoratori e delle imprese.

Una scelta per il decentramento contrattuale, per l'attribuzione al CCNL di funzioni essenzialmente normative e di garanzia e per la devoluzione agli accordi integrativi di più ampi e sicuri poteri di negoziazione della struttura, dell'organizzazione, della classificazione e della remunerazione del lavoro utilizzato nell'azienda.

Il percorso politico sotteso a questa scelta, però, già oggi deve misurarsi, entro ed oltre i confini della nostra categoria, con uno snodo politico ineludibile e dirimente.

La contrattazione di secondo livello, nella nostra e nelle altre categorie, raggiunge infatti la minor parte delle imprese e dei lavoratori, il suo effettivo raggio di azione praticamente coincide con la distribuzione della presenza sindacale più organizzata.

Troppo poco per sostenere un processo di decentramento contrattuale che ambisca a riequilibrare profondamente l'intero sistema della contrattazione collettiva, a redistribuirne le funzioni e le prerogative tra sedi nazionali e sedi articolate, a « riorientare » la regolazione contrattata del lavoro dalle rigidità alle flessibilità, dal prevalere delle norme eguali per tutti alla ricerca delle soluzioni più adatte ad ognuno.

Qui può e deve esercitarsi il contributo « istituzionale » delle parti alla riformulazione del sistema contrattuale.

Tale contributo, in luogo di esprimersi in opposte pressioni e contrapposte polemiche destinate ad elidersi a vicenda, può e deve consistere nella comune capacità di superare lo snodo politico al quale siamo di fronte.

Muovendo dalla constatazione che il decentramento contrattuale è indissolubilmente legato alla generalizzazione della contrattazione di secondo livello.

Ogni possibilità di trasferire nuove e più importanti prerogative negoziali dal CCNL di categoria agli accordi di secondo livello dipende dalla nostra comune volontà di garantire a tutti i lavoratori ed in tutte le aziende l'effettiva applicazione di un contratto integrativo.

Per questo snodo — che una considerevole parte del mondo del lavoro e dell'impresa ha superato da tempo e con soddisfazione — passa il futuro politico ed istituzionale della contrattazione collettiva in Italia.

Un futuro in cui gli accordi nazionali siano davvero in grado di regolare secondo omogeneità le fondamentali certezze del lavoro nell'impresa.

Ma anche e soprattutto un futuro in cui il secondo livello di contrattazione, veramente realizzi in ciascuna azienda, in ogni territorio, per tutti i lavoratori intese negoziali a misura di ciascuna opportunità di sviluppo, di ogni esigenza produttiva, di tutte le differenti condizioni di lavoro.

Il nuovo CCNL dell'alimentazione è certamente rivolto a questo futuro della negoziazione sindacale e, come prima dicevo, a quel futuro si è avvicinato più di altri contratti di categoria.

Esistono, dunque, le condizioni utili e necessarie a procedere oltre, a congiungere politicamente l'ulteriore decentramento e la effettiva generalizzazione della contrattazione articolata.

Il nostro CCNL già si occupa, sia pure sotto limitatissimi profili, delle imprese prive di propri accordi integrativi e nella categoria esistono significative, ancorché circoscritte, esperienze di contrattazione territoriale e di settore.

Partiamo di qui e, in tempo per il prossimo rinnovo del CCNL, costruiamo un processo parallelo di decentramento e di generalizzazione della contrattazione di categoria, che in forme ed a cadenze certe trasferisca al secondo livello contrattuale materie di negoziazione economica e normativa finora proprie del CCNL, contestualmente rafforzi la generale funzione regolatrice del contratto nazionale e, soprattutto, vincoli tutte le imprese all'applicazione di un accordo integrativo, aziendale, territoriale o di settore.

Non c'è nulla di rivoluzionario in questo impianto contrattuale; già oggi, in agricoltura ed in altri comparti di contrattazione, esistono accordi di secondo livello, territoriali o settoriali, destinati alle aziende che non negoziano propri contratti integrativi.

Nulla impedisce, e tutto sembra suggerire, che un simile impianto della contrattazione possa ben adattarsi alle esigenze ed alle opportunità dell'industria alimentare.

La cui struttura, piuttosto polarizzata tra imprese di grande e piccola dimensione, è attraversata da molteplici esigenze produttive e da diversissime opportunità di mercato.

Le disposizioni del CCNL, comunque ed ovunque eguali a sé stesse, per loro natura solo parzialmente possono rispondere e corrispondere a tanta molteplicità ed a tanta diversità. A me sembra che la prospettiva di contrattare e convenire in ogni territorio, in ciascun settore, in tutte le aziende le soluzioni economiche e normative più adatte alle diverse e molteplici realtà della categoria possa e debba suggerire la rimozione di antiche e sempre meno giustificate resistenze e diffidenze verso la contrattazione decentrata.

Contrattazione decentrata che già è e sempre più sarà fondamentale veicolo di flessibilità, di adattamento e di innovazione, soprattutto per le imprese più piccole, che alla negoziazione integrativa hanno finora più resistito e che dei contratti di secondo livello hanno finora più diffidato.

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi
M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

Allegato. Una analisi sui contenuti della contrattazione di secondo livello di Elena Parenti

1. *Premessa.* — Questo lavoro è frutto di una analisi dei contratti collettivi integrativi aziendali stipulati in alcune delle principali aziende di medio-grandi dimensioni prevalentemente del centro-nord Italia.

Il criterio seguito è stato quello dell'ordine cronologico. Dedicando per ogni contratto qualche considerazione sulla realtà aziendale in cui esso ha trovato e troverà la sua applicazione.

L'analisi del contenuto dei contratti contribuisce a dimostrare che, in alcune delle più importanti esperienze imprenditoriali del nostro Paese nel settore alimentare, sono stati presi in considerazioni ed attuati quegli istituti contrattuali a cui le parti sociali hanno demandato il compito di rispondere alle esigenze di un mercato del lavoro in continua evoluzione, sempre più competitivo ed attento alla qualità del prodotto. In modo particolare, come si vedrà, i contratti collettivi aziendali hanno fatto proprio il tema, assai delicato, della rimodulazione e flessibilizzazione dell'orario di lavoro in relazione alle esigenze aziendali e alla struttura produttiva, con una particolare attenzione dedicata alla « banca ore » e al sistema dei riposi compensativi. La maggior parte dei contratti analizzati si sono occupati anche degli istituti connessi alla organizzazione del lavoro in relazione alle specificità aziendali, alla formazione professionale nonché, come ovvio, degli istituti retributivi legati ai risultati, alla produttività e alla redditività aziendale.

È chiaro, tuttavia, che l'indagine incontra il limite insuperabile dell'essere dedicata alle realtà aziendali medio grandi, rimanendone completamente fuori quelle piccole imprese che tanto caratterizzano il comparto produttivo italiano. Ma, d'altra parte, per esse molto spesso non esiste nemmeno un secondo livello di contrattazione e rimane come unico diretto referente « esterno » il Contratto nazionale di lavoro.

2. *I contratti dell'anno 1999.* — **INALCA SPA:** il 26 luglio 1999 a Castelvetro è stato stipulato un accordo aziendale che pur avendo natura transitoria, ha caratteristiche eccezionali per il panorama italiano.

Il Gruppo Cremonini Spa ha investito 230 miliardi nel complesso industriale di Ospedaletto Lodigiano, che rappresenta il più grande e moderno insediamento del settore in Europa.

L'obiettivo di questo stabilimento è quello di rispondere in modo puntuale alle sempre più articolate esigenze del mercato e della grande distribuzione, per qualificarsi come azienda europea. Il presente accordo è valido per il solo stabilimento di Ospedaletto Lodigiano ed è il primo accordo in Italia ad appaltare l'intero ciclo produttivo. Sembra di non avere detto niente, ma questa è una vera rivoluzione nella prassi contrattuale ed industriale del nostro Paese, in esplicito contrasto con quanto chiedevano le RSU aziendali nella piattaforma di richieste dell'anno precedente, dove si auspicavano confronti periodici su eventuali cessioni in appalto di attività o servizi, con impegni precisi a non appaltare fasi del ciclo produttivo.

Facendo un confronto con altri contratti aziendali del settore alimentare, si può notare come in questi ultimi il tema centrale sia la flessibilità degli orari di lavoro rispetto a contratti di appalto che, nella maggior parte dei casi si limitano alla distribuzione del prodotto.

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi

M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

Nel contratto Inalca invece il tema centrale, anzi possiamo dire esclusivo, sono le terziazioni. Le ditte esterne sono nella maggior parte consorzi ed imprese cooperative in grado di reperire, quasi per il giorno stesso, il numero di lavoratori necessari, che restano comunque dipendenti di queste ditte esterne. Solo le attività di acquisto materie prime, di commercializzazione del prodotto finito, di ricerca e sviluppo/controllo qualità inserite nei laboratori e l'amministrazione, restano gestite internamente. Vengono invece regolati da contratti di appalto l'intero processo manifatturiero, nonché l'attività di macellazione, disosso, confezionamento, porzionato, sottovuoto e movimentazione interna ed esterna, come già detto, praticamente l'intero ciclo produttivo.

A tutela dei lavoratori delle ditte appaltatrici, queste ultime dovranno applicare ai loro dipendenti che svolgono attività presso il sito di Ospedaletto Lodigiano, il Ccnl stipulato dai sindacati comparativamente maggiormente rappresentativi. Viene inoltre previsto un « Gruppo di miglioramento » costituito da rappresentanti delle imprese cooperative, dalle Organizzazioni Sindacali Territoriali e da rappresentanti di sito individuati nell'ambito delle RSU, per una costante attività di monitoraggio della corretta gestione del presente accordo, stante il suo peculiare carattere straordinario. Il Gruppo di miglioramento sarà anche l'istanza di contrattazione di secondo livello applicabile ai dipendenti ed ai lavoratori delle imprese sopra citate, fermo restando la titolarità contrattuale delle RSU delle singole aziende.

Discutibile il fatto che non sia stato predisposto un piano di sicurezza comune, infatti l'accordo prevede che ciascuna impresa attiva presso il sito di Ospedaletto Lodigiano sia individualmente impegnata, per quanto attiene alla sua organizzazione, a rispettare la normativa vigente in materia di igiene, prevenzione e sicurezza sul lavoro.

UNIBON SALUMI SCARL: il contratto integrativo aziendale Unibon Salumi, stipulato il 16/04/99, ha anticipato alcuni contenuti espressi mesi dopo dal Ccnl soprattutto in tema di flessibilità nella gestione degli orari. Il nuovo modello organizzativo è inserito in un'ottica complessiva di cambiamento, sia di mercato che di azienda, verso un sistema più competitivo che richiede prodotti ad alto contenuto di servizio e qualità, spesso con cicli dell'ordine giornalieri. Sono queste le esigenze nel settore emergente del « libero servizio », il cui peso sta aumentando all'interno della Grande Distribuzione. Di conseguenza quindi anche l'organizzazione del lavoro deve tenere conto dell'evoluzione del mercato, dello sviluppo di nuove attività e di nuovi prodotti, oltre che del miglioramento dell'efficienza aziendale. Le relazioni industriali diventano strumento di competitività se focalizzate sugli aspetti organizzativi che vanno ad incidere direttamente le prestazioni aziendali su prodotti e servizi, in particolare è proprio il secondo livello di contrattazione che permette di affrontare le tematiche di ridisegno dell'organizzazione del lavoro in coerenza con le specificità aziendali. La flessibilità nella gestione dell'orario è frutto della progettazione e negoziazione tra le parti a livello aziendale, per cogliere specificità competitive ed organizzative locali.

Oggi diventa impossibile parlare solo di flessibilità stagionale (macro flessibilità), ma è necessario considerare anche la micro flessibilità giornaliera e settimanale.

Il contratto Unibon classifica le attività produttive presenti in azienda in base al criterio della programmabilità dei flussi produttivi: dalle attività che si basano strettamente sul ciclo dell'ordine (Area ultra fresco), alle attività per le quali è possibile una programmazione (Aree: fresco e deperibile).

Vengono così previste le oscillazioni giornaliere (+/-ore:1e30;1) o settimanali (+/-ore:6;5) di orario; il tetto massimo annuo di flessibilità arriva fino a 90 ore nell'Area ultra fresco, per rientrare alle 56 ore dell'Area deperibile; il tempo minimo di preavviso dai 15 giorni dell'Area deperibile, si riduce al giorno stesso nell'Area ultra fresco. Il periodo di conguaglio è quadrimestrale o semestrale a seconda dell'area di riferimento e le ore non azzerate rientrano nella disciplina del lavoro straordinario. Indirettamente vengono toccati dalla flessibilità anche le attività e i servizi collegati ai predetti reparti in quanto dovranno organizzare il loro orario di lavoro in base alle esigenze delle attività produttive principali.

Nella gestione di questo modello diventa però cruciale la crescita delle competenze e capacità nei ruoli a livello operativo, si deve necessariamente sviluppare maggior autonomia e deleghe verso gli attori interessati direttamente, oltre che promuovere continui corsi di formazione per gli stessi.

In cambio di una maggiore libertà ed elasticità nella collocazione e distribuzione del tempo di lavoro, dove si va in deroga al Ccnl per quanto riguarda il regime di flessibilità, è stata convenuta una riduzione dell'orario di lavoro di 20 ore/anno per l'Area ultra fresco e di 10 ore/anno per l'Area fresco. Al calo dell'orario contrattuale però si contrappone la tendenza in atto nelle imprese verso un aumento dell'orario di fatto tramite lo straordinario.

Viene confermato un premio variabile (SAO) legato ad obiettivi di miglioramento della produttività, qualità e redditività aziendali. Il Premio dipenderà per il 65% dalla produttività, mentre per il 35% sarà correlato ad obiettivi di redditività, intesa come il Risultato Operativo della gestione caratteristica; la parte del Premio relativa alla produttività è composta per il 75% da obiettivi a livello di azienda e per il restante 25% da obiettivi a livello di stabilimento. Per Unibon Salumi la realtà a livello di stabilimento è un dato abbastanza caratterizzante in quanto non ci si riferisce solo a diverse organizzazioni del lavoro, ma spesso è il prodotto stesso ad essere diverso (Langhirano è la sede principale per la stagionatura del prosciutto crudo, mentre Modena si identifica maggiormente con la produzione di mortadella), oltre a ciò si deve tenere presente che anche il costo del lavoro è diverso (lo stabilimento di Amiata gode di una disciplina agevolata in termini di incentivi fiscali e contributi previdenziali).

Degno di nota è l'attivazione di una Commissione Tecnica Bilaterale per la verifica delle condizioni lavorative di caldo, freddo e bagnato con i conseguenti disagi e le eventuali relative indennità; è questo un tipico esempio della volontà di creare un nuovo modello di relazioni industriali volte ad un clima partecipativo nell'ottica di una consultazione preventiva e di una collaborazione funzionale.

Questo integrativo aziendale rappresenta per Unibon Salumi la prima importante intesa contrattuale che interessa contemporaneamente tutti gli stabilimenti con il fine di raggiungere un sistema organizzativo uniforme con parità di trattamento per i dipendenti della stessa cooperativa, anche se la differenza tra il numero degli stessi ha ovviamente dato priorità alle richieste dello stabilimento di Modena.

AZIENDA AGRICOLA TRE VALLI SCARL, AIA SPA, AZIENDA AGRICOLA LA PELLEGRINA SPA: ipotesi di accordo firmata nella Provincia di Verona l'8 marzo 1999, a decorrere dall'01/01/1999 con scadenza il 31/12/2002.

Questo contratto, come molti altri del resto, ha effetto retroattivo ed è l'unico, tra quelli presi in considerazione, a trattare aziende del settore avicolo, spesso poco considerato nel mondo agricolo in generale.

Al pari di altri settori, anche quello avicolo risente di rapidi stravolgimenti e modifiche, che legate ad uno stato di sovrapproduzione ormai strutturale, costringe le aziende a ricercare e proporre continue innovazioni nel campo dei prodotti, con un comprensibile impegno finanziario. A tal fine, si è scelto di dare un contenuto innovativo e più qualificato alle relazioni industriali, introducendo un livello di contrattazione di Gruppo per armonizzare i trattamenti economici e normativi in atto all'interno dei diversi stabilimenti e nel contempo per acquisire notizie sulle diverse realtà aziendali. Per livello di Gruppo si intende l'azienda Tre Valli nel suo complesso, livello che si aggiunge senza sovrapporsi al livello di stabilimento, fermo restando l'impegno a non trattare le stesse materie in sede di Gruppo e di azienda. A differenza di altri contratti, in cui la parola « Gruppo » viene inserita senza averne dato precedente spiegazione, in questo caso l'azienda, l'RSU e l'OSS, cercano di razionalizzare il contesto contrattuale introducendo nelle prassi negoziali alcuni istituti: Coordinamento Tre Valli (a cui viene demandata la titolarità della contrattazione delle materie che riguardano l'azienda nel suo complesso); Incontri di gruppo (da tenersi annualmente al fine di informare la parte sindacale sugli andamenti produttivi, gli investimenti e l'occupazione, salvo richiesta di ulteriori approfondimenti su specifici temi che potranno portare ad un esame congiunto della materia); Incontri di stabilimento (su argomenti e materie non oggetto di informativa a livello di Gruppo).

Per quanto riguarda il mercato del lavoro e l'occupazione, in tutti gli stabilimenti Tre Valli è stata riconosciuta la necessità e l'indispensabilità del ricorso al personale avventizio, quota che in alcuni stabilimenti raggiungerà il 35%, più un ulteriore 5% da concordare a livello aziendale a fronte di necessità particolari e contingenti.

C'è ancora diffidenza verso l'istituto del part-time, tali contratti a tempo indeterminato non potranno superare complessivamente il 5% del personale operaio a tempo indeterminato e dovranno tenere conto delle esigenze tecnico-produttive dell'azienda. In particolare, pur con più persone, deve essere garantita una prestazione completa su due o più turni.

La competenza per la determinazione dell'orario di lavoro è demandata a livello di stabilimento, per garantire la flessibilità e l'elasticità indispensabili alle turbolenze del mercato. La volontà di decentrare si può anche individuare nel salario per obiettivi, dove il premio variabile è composto da ben il 75% legato ad un risultato di sito e dal restante 25% collegato ad un risultato di Gruppo.

RONCADIN SPA: sostanzialmente il contratto integrativo aziendale della Roncadin Spa del 26 febbraio 1999 firmato a Meduno, si limita a trattare il calendario produttivo 1999/2000 e gli orari di lavoro a turni.

In particolare i programmi commerciali della Roncadin Spa prevedono un riposizionamento dei volumi produttivi a livelli più bassi rispetto allo scorso anno, tali da non saturare la capacità produttiva espressa dalla attuale organizzazione articolata su tre turni di lavoro. Per la produzione delle pizze e per le attività dei reparti ad essa collegati (manutenzione e magazzino) viene previsto il ritorno ad un regime di orario di lavoro articolato su due turni e vengono ripristinati tutti gli orari particolari che devono essere osservati da alcuni lavoratori con mansioni ad inizio o fine ciclo (impasti e confezionamenti). È prevista la presenza in azienda di lavoratori con contratto di lavoro a tempo determinato e per consentire a questi ultimi di portare a termine il loro rapporto di lavoro, vengono ridotte le giornate di presenza al lavoro dei restanti lavoratori, attraverso il ricorso programmato a ferie e permessi retributivi residui.

Per il calendario produttivo 1999/2000 sono previsti periodi di sospensione della produzione data la forte stagionalità del prodotto pizza surgelata, che comporta una minor produzione nel corso del primo semestre dell'anno ed una maggior produzione nell'ultimo quadrimestre.

L'utilizzo poi delle ferie estive da parte dei lavoratori comporterà l'assunzione con contratto a tempo determinato di circa 45 lavoratori da individuarsi, con il criterio della maggiore anzianità in azienda, tra i cessati nei primi sei mesi dell'anno.

A parte queste indicazioni produttive, l'accordo non dice altro. La nostra analisi quindi non può fermarsi allo scritto, ma deve considerare gli aspetti non previsti; ben pochi infatti sono i temi ripresi dal Protocollo del 1993. Del sistema di relazioni industriali e di eventuali coordinamenti bilaterali o a livello di RSU non è fatto cenno, ma ancor più grave è la mancanza di espliciti impegni per la formazione professionale dei dipendenti e per la tutela dell'ambiente e sicurezza del posto di lavoro.

PARMALAT SPA: accordo integrativo aziendale stipulato il 3 febbraio 1999 con validità fino al 2 febbraio 2003.

La parte principale e la più innovativa di questo contratto riguarda l'organizzazione del lavoro e la formazione professionale. Lo sviluppo organizzativo aziendale costituisce un elemento fondamentale del modello partecipativo basato sulla centralità della risorsa umana, si rende perciò necessario individuare un articolato programma di sviluppo professionale con molteplici fattori di crescita (arricchimento, polivalenza, multifunzionalità e lavoro integrato) e fasi evolutive (miglioramento continuo, esaurività funzionale ed eccellenza professionale).

Viene così delineato un « Sistema Formativo » ispirato ai concetti della formazione continua e della correlazione tra i momenti dell'acquisizione delle conoscenze e quelli dell'esercizio pratico-operativo sul lavoro. In particolare verranno predisposti percorsi formativi personalizzati e la definizione analitica dei vari fattori di crescita e delle rispettive fasi evolutive sarà oggetto di specifici accordi in sede locale. In nessun altro contratto aziendale viene dato così spazio, almeno sulla carta, alla formazione professionale.

Parmalat Spa in particolare ha cercato di ragionare in termini di « qualità totale », sulla scia di quanto già fatto negli Stati Uniti e in Giappone, per superare il principio terroristico di divisione del lavoro e creare invece un'organizzazione per aree di lavoro integrate, come è stato fatto nello stabilimento centrale della Parmalat a Collecchio.

Il Ccnl infatti non dava specifiche risposte per cogliere le differenze che si stavano delineando nei diversi settori e per vedere riconosciute eventuali gratifiche.

Già dal gennaio 1997 Parmalat Spa era giunta ad un accordo basato sulla ricerca di una polivalenza e multifunzionalità dei lavoratori, individuando specifici « sentieri di carriera » dal sesto livello al secondo, di modo che quella che prima era considerata una sola mansione con un solo livello contrattuale, ora è suddivisa in dieci mansioni. Ad

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi
M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi

M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

oggi è ancora in vigore questo tipo di sviluppo organizzativo, per cui si può ritenere superata la fase di sperimentazione, anzi questo modello può essere esportato negli stabilimenti esteri della Parmalat.

Il progetto di percorso formativo viene elaborato da una Commissione Tecnica Paritetica di stabilimento, composta da sei membri, tre aziendali e tre delle RSU, supervisionata da una Commissione Tecnica Paritetica di Gruppo, per verificare congruità e coerenza degli obiettivi di stabilimento con quelli di Gruppo. Anche il singolo livello di inquadramento per ogni lavoratore viene deciso dalla Commissione Tecnica Paritetica di stabilimento, favorendo così una concertazione ed una gestione consensuale, in quanto l'azienda si spoglia del potere di assegnare il livello di inquadramento e le RSU di chiederlo o di contestarlo.

Per quanto riguarda i premi di partecipazione ai risultati vengono concordati premi diversi in funzione delle diverse realtà aziendali, riferite a Parmalat Spa, Centrale del latte di Genova e Giglio Spa. Ma la vera novità, per cui il premio può essere maggiormente « partecipativo », sta nell'impegno assunto dalle parti, entro la fine dell'anno in corso, di assegnare una quota del 15% dell'importo complessivo dei premi di partecipazione ad un parametro direttamente correlato all'andamento della quotazione in borsa del titolo Parmalat.

GRANAROLO SPA: l'accordo aziendale viene stipulato il 26 gennaio 1999 a Bologna, con decorrenza dal 01/12/1998 e validità per la parte normativa fino al 31/05/2001 e per gli aspetti economici fino al 31/12/2001. In questo accordo viene ribadita l'identità di gruppo con unità di visioni strategiche data dalle recenti modificazioni dell'assetto societario in seguito alle quali la Granarolo Felsinea Spa assume il ruolo di controllo delle altre società operative con sede in Bologna. Di particolare interesse sono anche i programmi aziendali finalizzati alla quotazione in Borsa del Gruppo nell'arco dei prossimi due anni e soprattutto la recente emissione di un prestito obbligazionario di cui una parte è riservata alla sottoscrizione dei dipendenti, fenomeno questo non certo costante nella realtà italiana.

In una logica di evoluzione continua del mercato lattiero-caseario si rende necessaria la costante ricerca di sinergie in tutti i settori aziendali con una crescente interdipendenza tra le diverse economie locali. Nell'ambito delle relazioni industriali viene previsto un Comitato bilaterale strategico che, a fronte di decisioni rilevanti assunte dal vertice aziendale (assetti e strategie del Gruppo, innovazioni di prodotto e di processo, politiche per il lavoro e andamento della performance di Gruppo), diventi momento di approfondimento preventivo e non negoziale dei principali fatti aziendali. Nelle altre realtà aziendali esaminate invece questo compito è demandato ad una delegazione ristretta del Coordinamento delle RSU. Il comitato bilaterale strategico avrà un periodo di sperimentazione di un anno, in un'ottica che dovrà essere volta al rafforzamento di una cultura di tipo partecipativo.

Il nuovo modello di relazioni sindacali introdotto da Granarolo si articola su due livelli di confronto negoziale: uno a livello di gruppo (Coordinamento delle RSU di gruppo), l'altro a livello decentrato per singolo sito produttivo. Il Coordinamento delle RSU di gruppo è volto a trattare tematiche a carattere generale ed assume anche un ruolo regolatore nel caso in cui non si riesca a raggiungere soluzioni a livello decentrato. Il secondo livello di confronto negoziale, quello decentrato, deve essere uno strumento sia di tutela delle specificità locali, sia di risoluzione rapida delle diverse esigenze delle singole unità produttive in tema di organizzazione e orari di lavoro, inquadramenti professionali, ambiente e sicurezza.

Per la parte retributiva viene mantenuto il « salario variabile » correlando una parte delle retribuzione al raggiungimento di parametri-obiettivo al fine di coinvolgere i lavoratori e promuovere la partecipazione degli stessi al raggiungimento degli obiettivi aziendali. Inoltre vi è il tentativo di omogeneizzare le diverse realtà societarie del Gruppo Granarolo nella scelta dei parametri prestazionali, legati per 1/3 ad indicatori di performance aziendale e per 2/3 ad indicatori afferenti alle singole aree e/o siti produttivi, sia per aspetti di produttività e competitività che di qualità. Gli indicatori dovranno comunque essere oggettivamente misurabili, correlati a quote di salario effettivamente variabile e pienamente rappresentativi delle realtà prese in considerazione.

Ma la parte più sentita dell'accordo è la quarta: « Organizzazione e orari di lavoro ». La situazione di estrema competitività del mercato lattiero-caseario in genere e di quello dei prodotti freschi/freschissimi rende necessaria la ricerca di soluzioni organizzative volte alla razionalizzazione dei costi ed all'ottimizzazione dei processi lavorativi. Granarolo è l'unica azienda a distribuire il latte fresco sull'intero mercato italiano e considerando che la durata media del prodotto è di 5 giorni e che il consumatore acquistando latte fresco non guarda tanto la marca, quanto la data di scadenza, la risposta al mercato deve essere immediata. Per conseguire questo risultato si interviene sulla distribuzione dell'orario di lavoro e sulla polivalenza e polifunzionalità degli addetti. Non essendo possibile individuare un « tipo ideale » di soluzione organizzativa che possa essere estesa a tutte le realtà del Gruppo, le parti convengono di demandare a livello decentrato la ricerca e la definizione dell'organizzazione del lavoro più idonea, tale da consentire risposte positive alle esigenze locali. Nello stabilimento pastorizzato di Bologna lo sviluppo dell'orario di lavoro contrattuale per singolo dipendente è basato su un periodo temporale bisettimanale ed inoltre ci si spinge sempre di più verso la polifunzionalità degli addetti. Nello stabilimento di Anzio è in corso una sperimentazione di una nuova organizzazione del lavoro che prevede il funzionamento degli impianti produttivi 7 giorni settimanali su 7 e la distribuzione dell'orario contrattuale di lavoro del singolo dipendente su 6 giorni settimanali garantendo, attraverso una « banca orari », un giorno di riposo settimanale a scorrimento. I lavoratori per cui è prevista la presenza domenicale avanzano 5 ore settimanali da compensare successivamente anche con l'utilizzo di ferie; non ci sono maggiorazioni di sorta, ma rimane l'indennità del notturno. L'interscambio con le organizzazioni sindacali si basa sulla volontà di professionalizzare le competenze attraverso corsi di formazione ed inquadramento, e sulla prospettiva di incrementare l'occupazione per coprire i riposi compensativi.

Vengono comunque contestate indirettamente le 56 ore del Ccnl perché non adeguate al mercato alimentare e lo straordinario viene considerato come un grande strumento di flessibilità, pur con dei limiti.

3. *I contratti dell'anno 1998.* — **VALLE DEL LEO SPA:** È un esempio di piccola impresa nell'ambito della macellazione suina. L'accordo aziendale, sostitutivo di un precedente accordo stipulato in data 21/5/98 e valido solo per il 1997, ha decorrenza dall'1/1/98 e validità fino al 31/12/2001.

Abbastanza scarso, probabilmente per le dimensioni dell'azienda, il quadro di relazioni industriali, anche se

comunque vengono individuati momenti informativi e di confronto tra azienda e RSU, da effettuarsi con cadenza semestrale, sull'andamento economico e produttivo, sulla variazione dell'organizzazione del lavoro, su politiche occupazionali e sull'ambiente e sicurezza.

Il salario aziendale è correlato al raggiungimento di determinati obiettivi legati alla produzione annuale del numero di capi macellati, quindi correlato ad un parametro che può essere quasi definito « a cottimo », anziché ad un indice di produttività. Inoltre per affrontare una problematica aziendale abbastanza sentita quale è l'assenteismo, al raggiungimento del salario aziendale concorreranno anche le ore di malattia accumulate nel corso dell'anno, applicando allo stesso una riduzione dell'eccedenza delle ore concordate con le RSU (per l'anno 1998 il monte massimo annuale di malattia era di 80 ore). Le parti si danno atto della novità del premio variabile e pertanto nel caso di riorganizzazione o di immissione di nuove tecnologie, viene prevista la possibilità di rivedere i termini del salario variabile.

Si segnala la mancanza di tematiche centrali quali la flessibilità, la formazione e l'introduzione di contratti di lavoro atipici.

Degno di nota, soprattutto per le dimensioni dell'impresa, è invece lo spazio dedicato ad ambiente e sicurezza, con l'incarico ad una ditta esterna della rilevazione dei rischi aziendali con particolare riferimento alle condense di umidità all'interno dell'azienda.

SAN BENEDETTO SPA: il 16 ottobre 1998 viene sottoscritto a Scorzè l'accordo integrativo San Benedetto con validità fino al 31/12/2002.

La particolarità di questo accordo rispetto ad altri è data dal fatto che per essere approvato non ci si è limitati all'intesa tra parte aziendale e sindacale, ma si è ricorsi alla pratica del referendum con scrutinio segreto da sottoporre ai lavoratori.

Questo accordo cerca di fornire le risposte organizzative e strutturali atte a perseguire obiettivi di efficienza, ottimizzazione delle risorse e contenimento dei costi. Per i prossimi 4 anni la San Benedetto cercherà di consolidare i risultati ottenuti, con la conseguenza di ridurre l'utilizzo di personale con contratto a termine in favore di inserimenti a tempo indeterminato, obiettivo quest'ultimo in controtendenza rispetto alle dinamiche attuali; viene poi precisato che ciò dovrà e potrà avvenire nel rispetto della strategia aziendale della flessibilità. C'è infatti la necessità di utilizzare tutti gli strumenti di flessibilità, in quanto la San Benedetto, più di altre aziende dello stesso settore alimentare, è fortemente condizionata dall'andamento meteorologico della stagione. Se prima la Società rispondeva a queste esigenze utilizzando il regime di lavoro straordinario; oggi è iniziato un processo di revisione che ha portato ad un significativo contenimento di questo strumento.

Viene inoltre ribadita l'importanza di piani formativi continui per la riqualificazione e l'aggiornamento professionale dei dipendenti, sia attraverso la trasmissione della tradizione tecnica ed organizzativa dai lavoratori con anzianità aziendale maggiore a quelli più giovani, sia con l'adeguamento del personale, attraverso specifici corsi, al continuo evolversi della tecnologia. Le parti riconoscono alla Commissione Bilaterale un ruolo propositivo sui progetti formativi da sottoporre al vaglio della Direzione del personale.

Alla San Benedetto Spa vengono individuate modalità di attivazione di rapporti occupazionali che si caratterizzano in tre prassi in linea di massima successive: attivazione di rapporti di lavoro a tempo determinato; attivazione di rapporti di lavoro con contratto a part-time ciclico; attivazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato full-time.

Le parti confermano che in occasione di instaurazione di rapporto di lavoro part-time ciclico, verrà fatto prioritario ricorso al personale che operi con contratto a termine e che in caso di instaurazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato full-time verrà fatto prioritario ricorso al personale in forza con contratto part-time ciclico. Nella maggior parte dei casi si ricorre a contratti di lavoro a tempo determinato per coprire punte stagionali di consumo dei prodotti cui non è possibile far fronte con il normale organico; discutibile il fatto che venga definito stagionale un periodo, da Gennaio a Settembre, che rapportato all'anno ne copre i .

Il Salario variabile per obiettivi (SVO) prevede di realizzare una forma di premio sistematicamente collegato ai risultati aziendali predeterminati, in particolare San Benedetto prevede per il futuro erogazioni totalmente variabili al fine di corresponsabilizzare maggiormente tutti i lavoratori nella realizzazione e raggiungimento degli obiettivi aziendali.

FERRERO SPA: il 2 ottobre 1998 viene stipulato a Cuneo l'integrativo aziendale Ferrero Spa con scadenza il 30 giugno 2002; in particolare le parti prevedono esplicitamente una clausola di tregua sindacale nei tre mesi precedenti la scadenza e nei due successivi, durante i quali il confronto tra le parti si svolgerà in condizioni di assoluta normalità sindacale, con esclusione del ricorso ad agitazioni di qualsiasi tipo.

Le parti confermano lo sviluppo del sistema di relazioni industriali definito nell'accordo integrativo del 24/06/1994 improntato ad un confronto costruttivo e partecipativo tra azienda e lavoratori. Vengono mantenuti i due livelli di interlocuzione sindacale che intervengono su ambiti e tematiche distinte ed esclusive: il coordinamento nazionale delle RSU (inteso ad affrontare temi di carattere generale inerenti le prospettive produttive, i programmi di investimento, gli aspetti occupazionali e le innovazioni tecnico-produttive ed organizzative); il comitato esecutivo delle RSU a livello locale (il cui principale oggetto di confronto e contrattazione sono questioni di interesse locale concernenti la gestione degli istituti contrattuali, l'orario di lavoro, i programmi produttivi con particolare riferimento alle esigenze di flessibilizzazione degli orari). Vengono inoltre previsti Gruppi di progetto e di commissione tecnica bilaterale locale, per approfondire, con funzione istruttoria e conoscitiva, gli argomenti ritenuti rilevanti per le relazioni sindacali, oltre ad ampliare, a livello di singola unità produttiva, il ventaglio dei prodotti aziendali da destinare alla vendita ai dipendenti.

Importante è anche il programma di formazione congiunta per i dipendenti definito da componenti delle RSU e da responsabili aziendali. Il percorso viene suddiviso in diverse fasi: una prima fase di sensibilizzazione da svolgersi a livello di tutte le realtà produttive; la creazione di un gruppo di progetto composto da tre rappresentanti aziendali e da tre sindacali; la contestuale erogazione della formazione ad un numero massimo di 15 dipendenti; la verifica consuntiva dell'iniziativa pilota presso lo stabilimento di Alba, per poi estenderla a partire da gennaio 2000 ad altre realtà produttive.

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi
M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi

M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

Per qualsiasi progetto formativo bisogna tenere in considerazione le vocazioni produttive dei diversi siti; la sede di Alba è sicuramente sede privilegiata per le tematiche sperimentali-produttive e di preindustrializzazione dei nuovi prodotti, la sede di Balvano è il polo di riferimento per la produzione di prodotti da forno caldi, mentre il sito di Pozzuolo Martesano è la sede strategica per la produzione di prodotti freschi e lo stabilimento di S. Angelo dei Lombardi per la fabbricazione dei prodotti waferati.

Per quanto concerne le tematiche occupazionali l'azienda riconferma l'attivazione di rapporti occupazionali che si caratterizzano in tre prassi in linea di massima successive: attivazione di rapporti di lavoro a tempo determinato con le necessarie caratteristiche di flessibilità individuate dalle parti a livello locale; attivazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato part-time verticale sempre con caratteristiche di flessibilità; attivazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato full-time. Parallelamente a tale quadro sistematico di gestione dei rapporti occupazionali continuerà ad essere utilizzato lo strumento specifico dei contratti di lavoro stagionali e a termine, per cogliere aspetti più contingenti e di durata più limitata nel tempo delle problematiche produttive delle unità. Viene perciò consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro, in aggiunta a quanto già previsto dalla vigente normativa legale e contrattuale, per ulteriori ipotesi quali: attività lavorative connesse a progetti promozionali, esigenze connesse a sperimentazioni tecnico-produttive e organizzative, per nuovi investimenti o per interventi di manutenzione straordinaria.

Nello spirito dell'intesa del 23/07/1993 e procedendo su quanto individuato dal precedente integrativo aziendale, viene rinnovato un premio legato ad obiettivi (PLO). In particolare il PLO sarà determinato da un parametro economico-aziendale, il ROS (return on sale) che mette in rapporto il reddito operativo ed il fatturato, e da un parametro gestionale che copre il 70% del premio. Il parametro gestionale è formato da tre indici collegati all'eccellenza qualitativa: qualità, scarti e freschezza. Nell'ipotesi in cui gli indici di qualità e di scarti siano influenzati da fenomeni rilevanti come l'avviamento di nuovi impianti, impianti modificati o spostati, linee di produzione di nuovi prodotti, per i singoli periodi interessati gli effetti di tali indici potranno essere neutralizzati. Viene inoltre assegnato un peso differenziato per aree lavorative a ciascuna delle componenti il parametro di eccellenza qualitativa, al fine di rappresentare in modo coerente la possibilità dei lavoratori di incidere sui risultati delle realtà di appartenenza.

Fa parte della realtà Ferrero anche il collegamento del premio ad un fattore individuale: la presenza. L'ammontare economico del PLO complessivamente determinato potrà trovare una diversa ripartizione a livello individuale in funzione del contributo effettivamente espresso, in termini di riduzione dei livelli di assenteismo, dal singolo lavoratore. La ripartizione differenziata a livello individuale troverà applicazione a livello di singolo stabilimento, solamente nel caso in cui l'unità aziendale con maggior tasso di assenteismo, non abbia fatto registrare miglioramenti del tasso stesso nel singolo anno solare di monitoraggio del sistema. Nelle unità in cui verrà attuato questo meccanismo, le quote economiche del PLO complessivamente maturate ma non assegnate individualmente a coloro che abbiano conseguito una percentuale di assenteismo superiore al 4.25%, saranno redistribuite a favore di coloro che abbiano contenuto la percentuale di cui sopra entro il 4.25%.

BARILLA SPA: a Parma il 24 settembre 1998 viene stipulato il contratto collettivo aziendale per le società del gruppo Barilla, con decorrenza immediata e durata fino al 31/12/2002

Ampia parte di tale contratto è dedicata alle relazioni industriali, viene individuato un Coordinamento delle RSU che assume, relativamente alle materie di sua competenza (politiche industriali e commerciali, allocazioni produttive, investimenti, occupazione ed organizzazione del lavoro), un ruolo regolatore delle varie tematiche esistenti nelle diverse realtà, che a questo vengono demandate nel caso in cui si riesca a raggiungere soluzioni a livello locale. Importante è anche l'intenzione di programmare nel corso del 1999 due giornate di formazione per i componenti del Coordinamento delle RSU riguardanti la conoscenza del mercato alimentare in Italia e nel mondo, la posizione ed il livello competitivo del Gruppo Barilla, oltre alle principali problematiche interne ed alle evoluzioni future.

Barilla SpA risolve il tema particolarmente sentito degli orari di lavoro attraverso una gestione flessibile degli stessi, presente in tutti i contratti Barilla anche prima che lo prevedesse il Ccnl. In particolare vengono definite tre tipologie di flessibilità: flessibilità non strutturale; flessibilità strutturale; produzione aggiuntiva.

La flessibilità non strutturale si basa sulle 56 ore previste nel Ccnl e soddisfa esigenze di shelf/life medio/lunga del prodotto e variabilità stagionali dei consumi ormai conosciute, diventa quindi possibile programmare un sistema di orario stabile utilizzando lo strumento della flessibilità solo a fronte di particolari necessità di bilanciamento in corso d'anno. La flessibilità strutturale invece deve far fronte a specifiche esigenze utilizzando specifiche risposte. Siamo in presenza di prodotti con shelf/life breve in un mercato ad alta competitività, caratterizzato da una forte variabilità della domanda, che per essere stimolata necessita di un prodotto ad alta innovazione e promozione con una polivalenza tra le diverse tecnologie. Per rispondere a queste esigenze il punto cardine è costituito dalla flessibilità di un orario « plurisettimanale » con un progressivo superamento del Ccnl su prestazioni e riconoscimenti, individuando particolari modalità di programmazione della produzione, dove molto spesso i tempi di preavviso per i lavoratori sono quasi inesistenti. È comunque necessario che ci sia certezza sui bilanciamenti degli orari di lavoro nel periodo prestabilito. La produzione aggiuntiva non rientra propriamente nel concetto di flessibilità, ma è lavoro aggiuntivo a fronte di particolari richieste. Può succedere nel caso di lancio di nuovi prodotti oppure di sviluppi internazionali difficilmente prevedibili a cui si risponde con la novità delle produzioni aggiuntive domenicali. Sono infatti utilizzate per poter ampliare i margini di utilizzo degli impianti e produrre la quantità di volume ottimale da un punto di vista della strategia aziendale, oltre che incrementare i livelli occupazionali. I cicli produttivi aggiuntivi domenicali sono articolati fino a tre turni interi e fino a cinque domeniche l'anno (elevabili a sette al ricorrere di rilevanti esigenze), in relazione alle effettive necessità produttive e commerciali, con una maggiorazione oraria pari al 100% per i turni giornalieri e al 200% per quelli notturni. Le ore lavorate in più saranno recuperate dai lavoratori attraverso l'utilizzo di riposi compensativi in situazioni temporanee di carenza della capacità produttiva, altrimenti sarà necessario procedere a nuove assunzioni, a tempo determinato o part-time, per consentire di usufruire dei predetti riposi.

Anche dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro, il contratto Barilla si presenta innovativo ed articolato. Il

nuovo modello organizzativo oltre a definire obiettivi generali e finalità, sottolinea gli obiettivi specifici di sito e crea nuovi schemi nell'organizzazione del lavoro, non più basati solo sui singoli individui, ma collegati anche al lavoro in team o per aree.

Lo sviluppo organizzativo deve basarsi fondamentalmente sulla crescita professionale, con maggiore polivalenza e polifunzionalità degli addetti, contemporaneamente devono nascere nuovi sistemi professionali e di riconoscimento.

Per quanto riguarda le erogazioni monetarie, la quota variabile del salario, qui denominata premio di produzione ad obiettivi (PPO), viene correlata in uguale misura a tre parametri: redditività, qualità e servizio, prestazione. Se la redditività viene determinata come differenza tra Valori e Costi della Produzione rapportata in percentuale al Fatturato Netto, per gli altri due parametri si fa riferimento ad indicatori sperimentali, da adottare a livello di sito in funzione delle singole priorità. I singoli accordi dovranno riportare in maniera precisa la definizione del Valore Base, per il raggiungimento del quale si ha erogazione del 30% del premio, ed il Valore Obiettivo, per il raggiungimento del quale si ha il 100% del premio.

Se in un primo momento il PPO era troppo centralizzato, ora si cerca una sperimentazione su nuovi parametri a livello più decentrato. Prendendo come riferimento il sito produttivo, allora un parametro sugli infortuni sarà individuato solo nel sito dove ci sono più infortuni. Questo decentramento retributivo porta con sé anche un problema di tipo culturale, infatti i lavoratori in passato erano stati abituati a premi di produzione fissi.

CHIARI & FORTI SPA: il giorno 15 settembre 1998 in Silea, presso la sede della Società Chiari & Forti SpA, viene stipulato il contratto integrativo aziendale avente durata fino al 31/12/2001. Possiamo notare come questo contratto abbia validità solo per tre anni e tre mesi, prassi assai inconsueta per le aziende, che tendono a sfruttare al massimo il termine legale di quattro anni al fine di ritardare il momento della contrattazione.

Nell'ambito dell'attuale sistema di relazioni industriali viene riconosciuto come tale sistema non si limiti a livello di stabilimento, tra Società e RSU, ma si estenda a livello territoriale, tra società ed Organizzazioni Provinciali Sindacali.

Per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro non si segnalano peculiarità, senonché permane diffidenza nei confronti dell'istituto del part-time. Quest'ultimo infatti oltre ad avere, come è logico che sia, natura eccezionale, è riservato solamente al personale impiegatizio; inoltre il numero di part-time attivabili, riferito alla sede di Silea, non potrà essere complessivamente superiore a 6, a differenza di altri contratti aziendali dove il numero di part-time è espresso in percentuale (solitamente 5% o 6%) del totale dei dipendenti. Rimane chiaramente fermo il presupposto secondo cui il personale ad orario ridotto non potrà concentrarsi in un'unica area aziendale.

La Chiari & Forti conferma la centralità della formazione professionale, in particolare su tematiche quali qualità e tecnica, non solo per l'importanza strategica della risorsa umana, ma anche ai fini dell'ottenimento della certificazione ISO 9002, per lo stabilimento di Silea, entro l'anno in corso.

Anche per la Chiari & Forti viene istituita un'erogazione aziendale direttamente collegata ad obiettivi di efficienza, produttività e redditività aziendali. In particolare il premio variabile è rapportato all'utile operativo della Società e verrà erogato ai dipendenti assunti a tempo indeterminato ed al personale assunto a tempo determinato, purché il rapporto abbia avuto una durata di almeno due mesi (per la Cameo SpA si parla di otto mesi).

CAMEO SPA: l'accordo ha validità dal 1 gennaio 1998 al 31 dicembre 2001. Tale accordo, oltre a ribadire come la contrattazione aziendale debba essere indirizzata al miglioramento dell'efficienza e dei risultati di gestione, tratta principalmente della parte economica delle retribuzioni. Più precisamente le parti hanno convenuto di suddividere la retribuzione in due erogazioni: una fissa ed una variabile. La parte fissa viene specificata per livello di inquadramento e sarà erogata annualmente a tutti i lavoratori assunti a tempo indeterminato, ai dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato superiore agli 8 mesi, oltre che ai dipendenti in part-time in misura proporzionale alle ore della prestazione lavorativa concordata. L'erogazione variabile viene correlata al parametro del fatturato lordo gestionale; la scelta all'interno della Cameo SpA è ricaduta su questo indicatore perché è l'unico a poter essere definito «totale» e non di «reparto», ed inoltre è facilmente determinabile e controllabile (si ottiene infatti come: numero quantità vendute per prezzo di listino).

TRINITY ALIMENTARI ITALIA SPA: il 29 luglio 1998 viene stipulato il contratto integrativo aziendale presso l'Unione Industriali di Como, con decorrenza dall'1/1/1998 e validità di quattro anni.

Il sistema informativo fornito da Trinity Alimentari Italia Spa cerca di essere organico e compiuto, articolandosi sulla situazione economica generale e sulla tendenza del mercato con particolare riferimento al settore alimentare ed allo specifico comparto in cui opera la Trinity Spa, su programmi di produzione, formazione e di investimento, oltre che sugli organici e sui livelli occupazionali. In quest'ottica di trasparenza delle informazioni si cercherà di operare in un quadro di riferimento di natura partecipativa e non conflittuale delle relazioni industriali. In particolare queste ultime vengono articolate su tre livelli: relazioni aziendali interne che si riferiscono a materie a cui applicare il Ccnl (buste paga, permessi) e vedono coinvolti il lavoratore e la struttura aziendale; relazioni sindacali di stabilimento, riferite a tutte le materie di specifica competenza delle RSU (orario di lavoro e relativa flessibilità, organizzazione della produzione e verifica degli obiettivi salariali); relazioni industriali con l'intervento delle strutture sindacali, oltre che delle RSU, su tematiche generali quali lo schema delle relazioni industriali, informativa annuale e politiche salariali, oltre che rilevanti innovazioni tecnologiche con riflessi sull'occupazione. Considerata con attenzione è anche la crescita professionale dei dipendenti che deve rapportarsi costantemente all'evolversi della tecnologia; la plurifunzionalità del lavoratore costituisce elemento di arricchimento professionale aggiuntivo, constatando anche il significativo numero di passaggi di livello effettuati nel recente passato.

Anche gli orari di lavoro devono articolarsi all'insegna della flessibilità contribuendo a seguire l'andamento del mercato e ad accrescere la competitività aziendale.

Come per le altre aziende viene previsto un Premio per obiettivi che vede erogazioni economiche legate ad indicatori aziendali variabili. Vengono definiti tre parametri, il primo correlato alla produttività delle linee, a cui assegnare il 40% della parte economica concordata. Un secondo parametro a cui correlare la produttività globale (45%) e per la restante parte (15%) si fa riferimento all'assiduità individuale. Viene inserito nel premio variabile un elemento riferito ai singoli lavoratori, quindi di importo diverso per ogni dipendente.

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi

M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi

M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

In nessun altro contratto inoltre viene trattata in modo così ampio la previdenza complementare nell'ambito di Alifond - Fondo Nazionale di Previdenza Complementare a capitalizzazione per i lavoratori dell'industria alimentare e dei settori affini. Viene previsto l'utilizzo di due ore retribuite per partecipare all'assemblea per l'illustrazione di Alifond, oltre al fatto che l'azienda si addosserà dell'onere economico per la partecipazione alla predetta assemblea di un esperto in materia.

NESTLÉ SPA: il 30 giugno 1998 viene rinnovato l'integrativo aziendale della Nestlé Italiana Spa, con validità fino al 31 dicembre 2001.

Come per altri contratti, anche qui le relazioni industriali si muovono, almeno formalmente, verso una logica di tipo partecipativo volta ad una ricerca di sinergie in tutti i settori aziendali, per una continua ottimizzazione delle risorse. Viene ribadita l'importanza del Coordinamento di Gruppo, sia per quanto concerne specifiche tematiche (normative nazionali su rapporti ed orari di lavoro, andamento del costo del lavoro, formazione professionale ed altre), sia come ruolo regolatore tra le diverse realtà, nel caso in cui non si raggiungano soluzioni a livello locale. Sono previste, come per Barilla e Galbani, due giornate di formazione per i componenti il Coordinamento di Gruppo sulla conoscenza del mercato alimentare italiano ed internazionale.

Il quadro di riferimento del settore alimentare ha subito una progressiva stabilizzazione dei consumi assumendo le caratteristiche del mercato maturo con una continua pressione sui prezzi ed estrema competitività. Così devono essere individuate nuove soluzioni, non più solo di prodotto, ma anche organizzative, basate soprattutto sull'autonomia, la responsabilità e lo sviluppo professionale degli operatori. Le parti hanno concordato che, dove le specifiche esigenze lo richiedano, verranno sperimentati, nel periodo di vigenza dell'accordo, nuovi modelli di lavoro quali: lavoro compresso, mobilità della prestazione durante la settimana lavorativa, superamento dell'orario contrattuale settimanale con conguaglio mensile e/o annuale, lavoro a tempo parziale plurimodulato (part time), prestazione di lavoro condiviso (job sharing), telelavoro, week-end job. Lodevole questa apertura a forme atipiche di rapporti di lavoro, ma non viene esplicitata nessuna regola operativa e non è nemmeno prevista la costituzione di un comitato bilaterale con compiti di verifica e di valutazione.

Ai sensi del Protocollo del 1993 si conviene inoltre di istituire un premio variabile, di durata quadriennale, correlato ad incrementi di redditività, produttività e di competitività globale, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi annualmente definiti. È il SON, sistema ad obiettivi Nestlé. Tale premio sarà determinato per la metà da un parametro correlato alla redditività del Gruppo, e per la restante parte da un parametro gestionale di sito/settore. La prima parte non dipenderà solo dal Risultato Operativo di ogni anno, ma verrà aggiunto un elemento economico che rifletta la fonte di redditività nel medio/lungo periodo: la crescita reale. La parte gestionale viene definita a livello di sito, ciascun sito infatti potrà definire uno o più indicatori (massimo tre) ai quali attribuire un peso percentuale diverso in relazione alle priorità dell'anno. Questi indicatori potranno essere collegati alla produttività, all'igiene e qualità, a performances di settore o a parametri specifici.

GALBANI SPA: il contratto integrativo aziendale, stipulato in data 25 giugno 1998, ribadisce il ruolo e l'importanza del Coordinamento delle RSU, soprattutto per quanto concerne le esigenze di omogeneizzazione fra le differenti realtà Galbani.

Di particolare rilevanza è il processo di riorganizzazione e di sviluppo iniziato nel 1997 in seguito alla progressiva diminuzione della redditività della Galbani Spa, dovuta principalmente all'aumento dei costi variabili (in primo luogo del latte) e dei costi fissi, legati in particolare alla distribuzione ed ai depositi. Il piano di riorganizzazione e sviluppo mira allo scopo di razionalizzare il sistema industriale, concentrare le produzioni, automatizzare i processi produttivi, confermando l'orientamento verso un sistema logistico-distributivo specialistico per un servizio globale. Tale processo si concluderà nel 2000 e comporterà un ridisegno delle unità distributive con la chiusura di due unità produttive (Bozzolo e Casalbuttano) ed alla riduzione di circa 1.200 addetti (equamente divisi tra industria e logistica).

La gestione di tutto il processo di ristrutturazione è stata condivisa fin dall'inizio con le rappresentanze dei lavoratori attraverso un confronto continuo e lo sviluppo di regolari incontri tra le parti, favorito da anni di relazioni sindacali che hanno portato ad una reciproca affidabilità e ad un forte rapporto di fiducia, per l'aggiornamento della situazione e per affrontare problematiche emerse nell'applicazione ed interpretazione delle intese raggiunte. L'azienda nell'occasione ha fatto forza anche sulla sua appartenenza al Gruppo Danone, inserendosi quindi in una prospettiva di cultura aziendale già avviata nell'ambito dei cosiddetti « obblighi sociali » della legislazione francese. È in sostanza da queste due linee guida (la politica sociale del Gruppo ed il clima partecipativo nelle relazioni sindacali) che nasce la cosiddetta « Opzione Zero », ovvero l'impegno delle parti, in particolare quella aziendale, a ricercare le soluzioni meno traumatiche alle situazioni di esubero del personale che si sarebbero verificate nel riassetto strutturale e produttivo dell'azienda. È questo l'oggetto principale del Piano Sociale che prevede un articolato sistema di strumenti per far fronte agli esuberanti di personale quali: agevolazioni ai trasferimenti in Galbani e nelle aziende del Gruppo Danone in Italia, pensionamenti e misure di accompagnamento alla pensione, aiuti alla ricerca di un'occupazione esterna all'azienda, facilitazioni alla creazione di nuove attività, incentivazioni all'esodo. A tal fine Galbani ha reso operativi due organismi particolari, il Mercato Interno del Lavoro (M.I.L.) ed i Centri Operativi per il Ricollocamento (C.O.R.). Il M.I.L. è una struttura interna a Galbani che, avvalendosi delle competenze presenti nella Direzione Risorse Umane, ha fondamentalmente il compito di raccogliere e diffondere le opportunità di lavoro esistenti in Galbani e nelle altre realtà del Gruppo Danone in Italia e gestire gli aiuti previsti dal Piano Sociale. I C.O.R. sono strutture che hanno per obiettivo di aiutare individualmente ed in modo concreto i dipendenti in esubero ad individuare rapidamente una nuova attività lavorativa in altre aziende, proponendosi nel modo più adeguato sul mercato del lavoro esterno. Ci si è avvalsi inoltre della disciplina del comando-distacco, strumento previsto dall'Accordo del 1993, che consente all'azienda che riceve manodopera di poter provare i lavoratori (per la durata del periodo di prova stabilito dal CCNL di categoria) mentre essi restano ancora dipendenti dell'azienda che li fornisce, senza quindi che l'azienda che acquisisce il lavoratore debba sostenere costi, se non quelli assicurativi (peraltro minimi). Oltre a ciò il distacco consente anche al lavoratore di poter vedere da vicino l'attività che dovrà svolgere e comunque di misurarsi in un nuovo lavoro.

Ad una prima analisi dei dati finora disponibili si è evidenziato uno scarto tra i contratti con le aziende e i posti effettivamente ottenuti, a questo si aggiunge lo scarto ancor più grande tra le aziende contattate e quelle effettivamente disponibili ad offrire posti di lavoro. Questo divario, peraltro prevedibile, può essere attribuito oltre all'iniziale fase di sperimentazione, alle difficoltà oggettive e storiche legate al mercato del lavoro delle zone interessate (il progetto è iniziato nelle aree del sud).

L'azienda, nello sviluppare il piano di ristrutturazione, ha cercato di dare non solo risposte sul versante dell'occupazione, ma si è impegnata, attraverso la costruzione di un piano confrontato con i principali attori politici e sociali presenti sul territorio interessato (enti locali, sindacato, operatori economici) a reindustrializzare le aree che al termine del piano saranno dismesse dalla Galbani ed a garantire la continuità nell'approvvigionamento del latte dai produttori locali. A tal proposito è ormai ultimato il piano di reindustrializzazione di Bozzolo che ha portato al ricollocamento di circa ottanta lavoratori all'interno dell'unità produttiva della Galbani che è stata riconvertita in una nuova impresa per la lavorazione del siero del latte.

Viene rinnovato il premio di partecipazione ai risultati (PPR) introdotto nel quadriennio 1994/1997, ponendo l'attenzione sull'esigenza di incentivare tre fattori fondamentali del successo aziendale: la redditività aziendale, l'implicazione del personale e la competitività e flessibilità del sistema aziendale. Quest'ultimo è un elemento innovativo in quanto collega il premio anche alla flessibilità globale, sottolineando quanto sia importante per un'azienda l'essere flessibile. Il PPR è suddiviso in due componenti: una prima componente correlata ad obiettivi di redditività aziendale, ed una seconda componente di carattere sperimentale, correlata ad obiettivi gestionali quali la qualità, la produttività, la flessibilità globale, l'utilizzo degli impianti ed altri. Questa seconda componente sarà oggetto di monitoraggio costante in sede aziendale.

Come le altre imprese anche la Galbani SpA deve ampliare l'organizzazione e gli orari di lavoro, esaminando tipologie ed orari non rientranti nelle abituali pratiche aziendali. Una apposita Commissione di informazione e di studio dovrà approfondire tecnicamente modalità e regolamentazioni di profili lavorativi attualmente non praticati, come il lavoro week-end, part-time verticale su più stabilimenti, job-sharing ed il telelavoro.

4. *I contratti dell'anno 1996.* — **CARAPPELLI FIRENZE SPA:** accordo con validità dal 1 gennaio 1997 al 31 dicembre 2000. L'unico tema trattato dal presente accordo si riferisce all'istituzione di un « Premio per obiettivi » a livello aziendale. Allo scopo sono stati individuati obiettivi indirizzati e finalizzati ad incrementi di redditività (40% del premio), produttività (30%) e qualità (30%), tali da coinvolgere direttamente tutto il personale dipendente. Per la redditività il parametro di riferimento individuato è il risultato operativo netto, mentre per la produttività si fa riferimento alla produttività oraria pro capite. La quota del premio legata alla qualità è riconosciuta al raggiungimento della certificazione ISO 9002 ed al suo annuale mantenimento. Viene comunque determinato a livello contrattuale un valore massimo del premio al lordo delle ritenute per ciascuno degli anni di validità dell'accordo. Hanno diritto al premio tutti i dipendenti, vengono però esclusi esplicitamente i dirigenti. Di interesse è anche la predisposizione, a partire dall'1/1/97, di un ulteriore « Premio Continuità Produttiva » nella misura annua di L.240.000. Detto premio spetterà a tutto il personale operaio che supererà il 50% di giornate in turno.

5. *I contratti dell'anno 1994.* — **SANPELLEGRINO SPA:** in seguito alla fusione per incorporazione della Crippa & Berger Fonti Levissima Spa nella Sanpellegrino Spa del 1994, vengono normalizzati i trattamenti economici e normativi applicati ai dipendenti degli uffici delle diverse sedi.

Per la parte riguardante « orario e tempo della prestazione » se esigenze di ordine organizzativo e produttivo avevano comportato regimi di orario settimanale diversi per le due Sedi, ora l'orario di lavoro settimanale è comune e fissato in 39 ore.

L'azienda conferma la disponibilità a valutare le richieste individuali di part-time, purché compatibili con le proprie esigenze tecnico-organizzative, che non siano superiori a quattro ore.

Per la parte economica l'importo del premio di produzione viene portato, nel 1995, per tutti i livelli e per le qualifiche impiegate ed operaie a L.383.000 mensili lorde per 14 mensilità. Dall'anno successivo viene previsto un Premio annuale variabile e sistematicamente correlato ai risultati conseguiti con la realizzazione di programmi aziendali aventi come obiettivo incrementi di redditività, produttività e qualità. Viene conseguentemente definito un Premio ad Obiettivi articolato per l'anno 1996 su un parametro di ordine economico relativo all'andamento della redditività aziendale (calcolata come Margine Operativo Lordo/ Fatturato Netto) e su un parametro gestionale ripartito in due indicatori di performances basati su produttività e qualità di prodotto. Il parametro economico e quello gestionale concorreranno in uguale misura alla determinazione del Premio.

Le parti inoltre concordano che la flessibilità sia lo strumento prioritario per rispondere tempestivamente alle esigenze del mercato e con particolare riferimento al periodo stagionale, costituisca un fattore strategico. La flessibilità può essere funzionale (mobilità interna, cambio linee, cambio turni), numerica (utilizzo stagionali, part-time verticale/orizzontale); sarà una Commissione Paritetica attivata a livello di stabilimento ad individuare le forme di flessibilità più opportune.

YOMO SPA: nel 1994 si cerca di utilizzare l'opportunità del rinnovo del contratto integrativo e la gestione dei suoi contenuti per perseguire: un sistema di relazioni industriali fondato su regole di trasparenza e procedure reciprocamente accettate e condivise; un'evoluzione organizzativa dell'impresa e delle sue funzioni sempre più basata sul coinvolgimento e sulla partecipazione dei lavoratori; un sistema di remunerazione e riconoscimento salariale fondato su obiettivi e risultati dell'impresa reciprocamente concordati e condivisi, che valorizzi nel contempo il ruolo e la funzione delle risorse umane al raggiungimento degli stessi.

Si ritiene superato il periodo di sperimentazione, contenuto nel precedente contratto integrativo, in merito alla funzione e al ruolo delle Commissioni Bilaterali pur rimandando alle RSU le questioni attinenti la gestione e la contrattazione diretta.

Le parti inoltre riconoscono alla professionalità ed alla formazione la funzione di essenziale supporto al cambiamento tecnologico ed alla competitività aziendale. I progetti di formazione non devono fermarsi a mantenere ed

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi
M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

Il rinnovo del contratto degli alimentaristi

M. Tiraboschi, G. Benzi, S. Mantegazza, E. Parenti

adeguare le professionalità dei lavoratori, ma anche a creare un patrimonio di conoscenze e di linguaggio comuni. In particolare vengono individuate tre aree di intervento: arricchimento delle mansioni dei macchinisti, arricchimento professionale nel reparto frutta e per le aree di confezionamento yomo. Vengono ridefiniti gli orari di lavoro nell'intento di migliorare l'utilizzo medio degli impianti ed elevare la produttività aziendale. Flessibilità, straordinario, eventuali contratti di stagionalità, ferie, applicazione e forme di riduzione dell'orario di lavoro (ROL) saranno oggetto di un confronto unitario volto a garantire al mercato la massima freschezza del prodotto, con stoccaggio tendente allo zero, nonostante la non programmabilità del prodotto. Nel contempo le parti si danno atto che nei periodi di più alta stagionalità e maggiore attività produttiva, potranno essere stabilite articolazioni degli orari settimanali o mensili, plurisettimanali o plurimensili, tali da consentire un migliore utilizzo degli impianti.

Bibliografia

-
- Baglioni G.** (1998), *Il sistema delle relazioni industriali in Italia: caratteri ed evoluzione storica*, in Cella G.P., Treu T., *Le nuove relazioni industriali*, il Mulino, Bologna, 13 e ss.
- Biagi M.** (1999), *La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, in *RIDL*, I, p. 283 e ss.
- Biagi M.** (2000), *The European Monetary Union and Industrial Relations*, in *IJCLLR*.
- Cella G.P., Treu T.** (1998), *La contrattazione collettiva*, in Cella G.P., Treu T., *Le nuove relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna, 183 ss.
- Franciosi Y.** (1999), *Tendenze evolutive della contrattazione aziendale nel settore alimentare: una verifica empirica del Protocollo del 1993*, in *q. Rivista*, 193 e ss.

Il rilancio della bilateralità, la flessibilità e il decentramento nel rinnovo contrattuale del commercio

Giuseppe Ludovico

Sommario

1. Premessa. **2.** Enti bilaterali e relazioni sindacali. **3.** La disciplina del rapporto di lavoro. **4.** Orario di lavoro e flessibilità. **5.** I rapporti tra i livelli di contrattazione **6.** Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il rinnovo del contratto nazionale per le aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi, sottoscritto il 20 settembre 1999 dalla Confcommercio e dalle organizzazioni di categoria Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil (in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, 1999, n. 38, 71), conferma e sanziona esplicitamente la forte esigenza di flessibilità e decentramento manifestata dalle aziende del settore.

Il nostro sistema di relazioni industriali, infatti, pur nell'omogeneità degli assetti contrattuali seguita al Protocollo del luglio '93, conserva al proprio interno una serie differenziata di tendenze connesse alle specificità dei settori. In quello del commercio, la recente apertura alla flessibilità da parte della contrattazione rappresenta la conseguenza della progressiva trasformazione della rete distributiva italiana originariamente polverizzata in esercizi di piccole e piccolissime dimensioni, poco inclini all'applicazione della disciplina di categoria (Bertozzi, Sambucini, 1995, 91-92). L'attuale sviluppo della grande distribuzione, con le sue esigenze di concorrenza e flessibilità, costituisce quindi il principale fattore di maturazione della contrattazione del settore che presenta interesse sotto molteplici punti di vista.

Un primo aspetto significativo nell'accordo di rinnovo del commercio e del terziario riguarda il particolare favore dei soggetti stipulanti per una gestione concertata dell'attuazione dei contenuti negoziali. Proprio le innegabili esigenze di un settore particolarmente esposto alle fluttuazioni della domanda hanno indotto all'implementazione delle competenze degli Enti bilaterali, divenuti il principale strumento per garantire il consolidamento delle relazioni sindacali a livello territoriale.

L'amministrazione concertata della flessibilità nei rapporti e nell'orario di lavoro appare, dunque, indissolubilmente legata al potenziamento delle strutture attraverso le quali assicurare l'incontro tra le parti, ma anche al corretto funzionamento dell'articolazione contrattuale. Non è un caso, infatti, che in modo particolare nel settore del commercio e del terziario, sin dalle precedenti tornate contrattuali, i soggetti stipulanti abbiano preferito, coerentemente allo spirito del Protocollo del '93, adottare un sistema contrattuale basato sulla compresenza del livello territoriale e di quello aziendale, dove il livello territoriale ha il compito di realizzare un coordinamento nella gestione di materie, strategie e politiche del lavoro che travalicano il ristretto ambito aziendale (Bellardi, 1999, 186-187).

Infine, l'allargamento della sfera d'applicazione del contratto collettivo alle attività di implementazione e manutenzione di *hardware*, produzione di *software*, *telemarketing*,

televendite e *call center*, non potrà che consolidare in futuro gli orientamenti già espressi dalle parti nel presente rinnovo del contratto.

2. Enti bilaterali e relazioni sindacali

L'istituzionalizzazione, specie a livello decentrato, delle relazioni sindacali è stata realizzata in numerosi settori attraverso gli Enti bilaterali, cui sono affidate importanti funzioni di coordinamento e gestione di particolari materie (Roma, 1998, 409 ss; Perulli, Sabel, 1996, 27 ss, spec. 34 ss).

Nell'ambito del commercio e del terziario, previsti per la prima volta nell'accordo del 20 luglio 1989, gli Enti bilaterali territoriali si sono indubbiamente potenziati nelle funzioni attribuite formalmente, ancorché la loro diffusione non abbia assunto caratteri omogenei a livello territoriale.

L'istituzione dell'Ente bilaterale a livello nazionale, il cui Statuto era già previsto nell'allegato 4 dell'accordo di rinnovo del 3 novembre 1994, avrebbe dovuto garantire il superamento degli ostacoli che si erano frapposti alla costituzione degli enti territoriali. Oltre ad una serie di competenze legate all'acquisizione di dati, alla promozione di studi e ricerche e alla gestione di una serie di programmi in tema di formazione, all'Ente nazionale era, infatti, attribuita la funzione relativa alla istituzione e al coordinamento degli Enti a livello territoriale. Il costante monitoraggio del settore veniva, infine, assicurato attraverso l'istituzione dell'Osservatorio nazionale, competente in tema di studi in materia di occupazione, mercato del lavoro, formazione e qualificazione professionale, e raccolta dei dati forniti dagli Osservatori a livello provinciale.

Nella stessa occasione le parti, inoltre, avevano assunto il formale impegno a promuovere la costituzione, entro il 31 dicembre 1995, degli Enti bilaterali di entrambi i livelli.

Tramite il coordinamento degli Osservatori locali e delle Commissioni paritetiche, gli Enti territoriali avrebbero dovuto rispondere alla necessità di assicurare nel proprio ambito di competenza una politica omogenea in tema di formazione e di flessibilità.

A conferma dell'attenzione già manifestata nelle precedenti sedi negoziali, nell'accordo di rinnovo della parte economica del 29 novembre 1996 le parti avevano provveduto a concordare il rilancio del ruolo e delle funzioni degli Enti territoriali, allo scopo specifico di promuovere il consolidamento delle relazioni sindacali a livello locale. A tale fine, entro il 30 giugno 1998 veniva prevista la verifica della diffusione degli Enti bilaterali a livello territoriale e l'esame delle cause che ne avevano impedito la regolare l'istituzione.

Con il rinnovo del '99 le parti hanno inteso assicurare maggiore efficacia vincolante agli impegni già assunti. L'introduzione nel testo contrattuale del nuovo art. 5-bis, il quale riproduce con alcune significative modifiche il contenuto dell'Allegato 4 dell'accordo del 1994, conferma infatti la rinnovata volontà degli agenti contrattuali di potenziare le funzioni di tali strutture. Nell'Ente nazionale è stata infatti individuata la struttura portante attraverso la quale garantire la stabilità delle relazioni a livello nazionale e la diffusione degli Enti bilaterali a livello locale (1).

Il maggiore coordinamento tra le strutture a livello nazionale e territoriale è stato attuato tramite l'attribuzione all'Ente nazionale della competenza relativa all'istituzione dell'Osservatorio nazionale e al coordinamento degli Osservatori locali. In luogo di un semplice collegamento di ordine funzionale tra le due strutture nazionali, infatti, nella nuova disciplina l'Osservatorio nazionale diviene strumento a disposizione dell'Ente bilaterale e finalizzato all'attuazione delle iniziative ad esso demandate. Le parti hanno inoltre concordato l'allargamento delle competenze attribuite all'Ente nazionale, al quale sono demandate una serie di ulteriori funzioni relative alla promozione della formazione anche tramite apposite convenzioni e alla ricognizione delle problematiche sorte a seguito dell'attuazione delle norme contrattuali (Gottardi, 1999, 55).

Tramite un'apposita Commissione paritetica bilaterale, infatti, l'Ente nazionale dovrà consentire, con uno specifico accordo, le necessarie modifiche della disciplina contrattuale in funzione dei risultati emersi al termine dell'apposita verifica (2). In materia di classifica-

note

(1) È stato infatti determinato nella misura dello 0,10% a carico dell'azienda e 0,05% a carico del lavoratore il contributo obbligatorio a favore degli Enti bilaterali territoriali.

(2) Questa procedura è stata inoltre estesa anche all'accertamento della possibilità di autorizzare il ricorso al rapporto di apprendistato nei confronti di altre figure professionali di 28 livello.

zione, invece, è attribuito alla Commissione paritetica nazionale il potere di formulare nuove proposte, poi sottoposte alle parti per un eventuale inserimento nel testo contrattuale.

Restano inalterate, invece, le competenze attribuite al Gruppo di lavoro per le pari opportunità, che ha funzioni di studio e ricerca in materia di lavoro femminile (Gottardi, 1999, 56).

La valutazione dei nuovi assetti introdotti dall'accordo di rinnovo consente, dunque, di sottolineare l'accentramento nella sfera di competenza dell'Ente nazionale bilaterale di una serie di rilevanti funzioni legate alla istituzione e alla gestione dell'Osservatorio nazionale e all'analisi delle problematiche applicative relativamente ai delicati temi della flessibilità, dell'organizzazione del lavoro e delle innovazioni tecnologiche. Appare, quindi, possibile valutare positivamente le scelte operate dalle parti, le quali hanno ritenuto necessario accompagnare l'attribuzione di determinati compiti ad un diretto controllo delle strutture idonee ad assicurare il loro puntuale svolgimento.

L'organizzazione delle strutture a livello nazionale ha altresì ispirato la disciplina dei rapporti tra gli Enti bilaterali e gli Osservatori a livello territoriale. Ai primi è infatti demandato il compito di provvedere all'istituzione dei secondi, ai quali sono state attribuite, a livello locale, le medesime funzioni svolte dall'Osservatorio nazionale. Alle competenze già previste nel precedente contratto a favore degli Enti bilaterali territoriali da svolgersi tramite apposite commissioni paritetiche, ora definite come *bilaterali*, si aggiungono ulteriori funzioni legate alla realizzazione dei sistemi di flessibilità plurisettimanale, alla diffusione del lavoro ripartito (*job sharing*), al controllo di conformità dei contratti *week-end*, alla gestione e promozione della formazione, al riallineamento retributivo e, infine, al ruolo di supporto nelle nuove procedure di conciliazione e arbitrato (per queste ultime vedi Di Nunzio, 1999, 62 ss).

I positivi effetti indotti da un sistema di relazioni sindacali particolarmente costruttivo hanno garantito altresì l'estensione dell'ambito dei diritti di informazione previsti a livello territoriale (regionale e provinciale) alle tematiche legate all'«*esternalizzazione*», alla «*dinamica evolutiva della rete commerciale*», alla normativa che disciplina il commercio e l'apertura dei negozi e, infine, ai nuovi processi in materia di mercato del lavoro. Il consolidamento delle relazioni tra le parti in materia di orari commerciali, già oggetto di specifici incontri a livello territoriale, conferma l'indubbio valore strategico di una tematica nella quale il favore della grande distribuzione per la liberalizzazione, dalla quale possono discendere positivi effetti in termini di occupazione, si contrappone agli interessi dei piccoli esercenti privi dei mezzi necessari a sostenere il peso di un prolungato orario di vendita (Bertozzi, Sambucini, 1995, 91).

L'allargamento dell'esame congiunto a livello territoriale trova infine adeguate analogie a livello aziendale attraverso il diritto del sindacato a ricevere informazioni anche in tema di «*terziarizzazione, affiliazione e utilizzo dei lavori atipici*».

3. La disciplina del rapporto di lavoro

Per ciò che concerne la regolamentazione del rapporto individuale di lavoro, il contratto conferma la tendenza all'allargamento delle tipologie finalizzate ad assicurare la flessibilità nell'accesso al lavoro.

In materia di *rapporto di lavoro parasubordinato*, assumendo l'impegno alla prosecuzione del confronto per una futura definizione della disciplina contrattuale, le parti hanno preferito rinviarne ad altra occasione la specifica regolamentazione. Specie alla luce della presunta imminenza della normativa legislativa, si segnala dunque l'occasione perduta ai fini della disciplina di una materia di indubbia importanza (Biagi, 1999, 53).

Novità di rilievo è invece la previsione di una ulteriore causa legittimante l'instaurazione del *rapporto a tempo determinato*. In conformità alle più avanzate legislazioni degli altri Paesi europei, è stato disciplinato il *part time post maternità*, concesso, nei limiti del 2% della forza lavoro, ai prestatori a tempo indeterminato al fine di consentire l'assistenza dei figli sino al terzo anno di età (3). Al datore di lavoro è stata, quindi, riconosciuta la possibilità di

(3) Analoga previsione era già contenuta nel contratto dei dipendenti da imprese della distribuzione cooperativa del 3 dicembre 1994, nel quale tuttavia il *part-time post maternità*, ammesso compatibilmente alle esigenze aziendali, è stato limitato ai primi due anni di vita del bambino.

**Il nuovo Ccnl del
Commercio**
Giuseppe Ludovico

compensare la minore prestazione tramite il ricorso, durante il periodo del *part time*, al rapporto di lavoro a tempo determinato anche oltre la durata massima di dodici mesi e il limite generale del 10% rispetto ai prestatori a tempo indeterminato (Cfr. Massaini D.M., 1999, 66). Trattasi indubbiamente di una novità da salutare con favore il cui intervento assicura un più agevole assolvimento degli impegni connessi alla nascita di un figlio. Appare tuttavia eccessivamente restrittiva la percentuale massima del 2%, la quale dovrà essere, dunque, necessariamente riveduta onde consentire a tale strumento di esprimere le proprie potenzialità (Biagi, 1999, 38).

In tema di *rapporto di lavoro temporaneo tramite agenzia*, definito ancora una volta come lavoro interinale, la nuova disciplina contrattuale riproduce solo in parte i contenuti del Protocollo d'intesa integrativo del Ccnl siglato il 27 maggio 1998 (in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, 1998, n. 30, 41). Il ricorso a tale rapporto è stato ammesso in caso di punte di più intensa attività « *temporanea dovuta a flussi straordinari di clientela o commesse di lavoro* » (4), previa verifica, limitatamente ai rapporti temporanei di durata superiore a un mese, della disponibilità ad essere assunti con contratto a tempo determinato dei lavoratori, aventi i requisiti previsti dall'art. 23, comma 2, della legge n. 56 del 1987, che abbiano manifestato la volontà di avvalersi di tale diritto. Risulta, quindi, confermata l'estrema prudenza che ha caratterizzato alcuni contratti di categoria, i quali hanno individuato nel contratto a tempo determinato, lo strumento più idoneo a garantire, nei rapporti di maggiore durata, adeguati livelli di tutela individuale (Cfr. Maiani, 1998, 2987 e Santoro, 1999, 15).

Una spiccata finalità di promozione ha invece contraddistinto la disciplina in materia di *apprendistato* in attesa dell'intervento legislativo di riordino della formazione professionale (5).

L'adeguamento obbligato ai limiti di età previsti dall'art. 16 della legge n. 196 del 1997, già assicurato dal Protocollo integrativo menzionato, e alle recenti disposizioni emanate dal Ministero del Lavoro in tema di attività a contenuto formativo (6) è stato accompagnato all'introduzione del *part time*, non inferiore al 60% dell'orario a tempo pieno, all'aumento del trattamento economico e al riconoscimento del diritto all'indennità di malattia.

Un disciplina speciale, limitata ai datori di lavoro che nei 24 mesi precedenti abbiano mantenuto in servizio almeno il 60% degli apprendisti, assicura infine l'estensione delle qualifiche e mansioni per le quali è ammesso l'apprendistato (7), della proporzione numerica, aumentata sino al 100%, e della durata (8) (Cfr. De Romanis, 1999, 57).

È opportuno, tuttavia, sottolineare come nell'ambito dei rapporti a contenuto formativo il corretto funzionamento degli Enti bilaterali territoriali, ai quali è demandata la competenza in materia di autorizzazione, svolgimento e sperimentazione, costituisca il principale fattore di realizzazione delle finalità perseguite dalle parti tramite la nuova disciplina (Cfr. Forlani, 1997, 269).

Per ciò che concerne il *rapporto a tempo parziale*, l'aumento dei limiti minimi e l'eliminazione dei tetti massimi di orario confermano il favore delle parti verso una maggiore stabilità del rapporto (9). L'adeguamento dei tempi della prestazione ai mutevoli ritmi dell'attività

note

(4) Nel Protocollo integrativo le parti avevano concordato il ricorso al rapporto di lavoro temporaneo in caso di « *punte di più intensa attività non prevedibili* », definite all'interno del chiarimento a verbale relativo alla nozione di « *imprevedibilità* ».

(5) Cfr. l'Accordo per il lavoro sottoscritto tra Governo e parti sociali il 24 settembre 1996 e il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre 1998 (Allegato 3, punto 4), nei quali il rilancio dell'apprendistato e, in generale, della formazione diviene strumento primario nella lotta alla disoccupazione secondo gli obiettivi fissati nel *Libro Bianco* della Commissione sull'educazione e la formazione del 1995 (vedi Biagi, 1997, 32 ss).

(6) Il D.M. 8 aprile 1998 (in *DPL*, 1998, n. 25, 1709) ha individuato i contenuti di carattere trasversale e professionalizzante. Il successivo D.M. 20 maggio 1999 (in *DPL*, 1999, n. 27, 2009), al quale l'accordo di rinnovo si è uniformato tramite l'art. 28 *quater*, ha provveduto invece alla specificazione dei contenuti di tali aree (vedi Massi, 1999, p. XIII).

(7) Ammesso in via generale dal terzo a parte del quinto livello, viene esteso al sesto livello e a buona parte del secondo. Ulteriori deroghe alla disciplina generale possono essere previste inoltre in sede di contrattazione territoriale.

(8) La durata dell'apprendistato viene determinata in 36 mesi dal secondo al quarto livello, in 24 mesi per il quinto livello e in 12 mesi per il sesto.

(9) I nuovi limiti minimi sono determinati dal nuovo testo dell'art. 42 in 16 ore rispetto all'orario medio settimanale, in 64 ore rispetto all'orario mensile e in 532 ore rispetto all'orario annuale.

aziendale, già in parte garantito (10), è stato ulteriormente assicurato dall'introduzione del c.d. *contratto week-end* della durata di 8 ore settimanali concentrate nella giornata del sabato. L'intervento delle parti appare, tuttavia, limitativo nel momento in cui tale rapporto è stato circoscritto ai soli lavoratori già occupati a tempo parziale presso altro datore di lavoro e agli studenti, ai quali è stato riconosciuto il diritto di priorità in caso di nuove assunzioni con contratto *part-time*.

La disciplina del *rapporto di lavoro ripartito*, noto soprattutto come *job sharing*, si limita invece alla mera riproduzione dei contenuti previsti dalle norme dell'accordo di rinnovo del turismo (in *Lav. Inf.*, 1999, n. 3, 49 ss).

Le parti, infatti, pur assicurando ai lavoratori la possibilità di modificare « *in qualsiasi momento* » la distribuzione dell'orario, hanno attribuito al datore di lavoro il diritto ad essere informato « *preventivamente* » sull'orario di lavoro di ciascun lavoratore « *con cadenza almeno settimanale* ».

La comunicazione posta a carico dei prestatori di lavoro non prelude tuttavia all'intervento del datore nella ripartizione dell'orario (Cfr. Franciosi, 1999, 523), ma interviene al solo fine di sanzionare esplicitamente gli obblighi ai quali i lavoratori sono comunque tenuti (vedi Tiraboschi, 1998, p. 1408), onde agevolare da parte del datore di lavoro la conoscenza degli elementi necessari ai fini della determinazione del trattamento retributivo e previdenziale. Ancora una volta, quindi, la contrattazione collettiva non è intervenuta nelle questioni lasciate insolute anche dalla nota circolare n. 43/1998 del Ministero del Lavoro (in *Dir. Prat. Lav.*, 1998, n. 22, 1423) (sul punto vedi Tiraboschi, 1998, 1408-1409). Il carattere sperimentale della disciplina ha indotto infatti a rinviare al prossimo rinnovo contrattuale l'analisi degli effetti prodotti dal ricorso al rapporto di *job sharing*. A tale riguardo l'Ente bilaterale territoriale assume infatti funzioni di controllo e monitoraggio dei contratti annualmente stipulati.

Nella disciplina riguardante la categoria dei quadri e in quella relativa al regime delle aspettative sono previste, infine, ulteriori modifiche ai precedenti contenuti negoziali.

Per ciò che concerne le prime, è stato dedicato maggiore spazio ai temi della formazione e dell'aggiornamento professionale tramite la previsione dei costi a totale carico dell'azienda e attraverso l'istituzione di un Osservatorio paritetico nazionale finalizzato allo studio della situazione occupazionale dei quadri (vedi Rumboldt, 1999, 68).

In materia di aspettative, invece, si assiste, da un lato, al riconoscimento, in caso di gravi e comprovati motivi, di un vero e proprio diritto del lavoratore al periodo di sospensione della prestazione, e dall'altro, all'introduzione di una disciplina autonoma dell'aspettativa per infortunio (vedi Gremigni, 1999, 69 ss).

4. Orario di lavoro e flessibilità

Numerose novità riguardano la disciplina dell'orario di lavoro, notevolmente integrata attraverso l'introduzione di ulteriori ipotesi di flessibilità (Cfr. Rozza, 1999, 59 ss).

La necessità di adeguare l'orario di lavoro ai variabili flussi della clientela e dell'utenza aveva già caratterizzato il precedente rinnovo contrattuale attraverso differenziate previsioni per specifiche tipologie (Bertozzi, Sambucini, 1995, 177). Nella nuova disciplina le parti hanno invece previsto, accanto alle precedenti possibilità di adottare la flessibilità di orario, nuove ipotesi di articolazione tramite l'incremento diversificato del monte ore annuo di permessi retribuiti (11).

Di notevole importanza, inoltre, la contrattazione aziendale alla quale è attribuita la possibilità di estendere i periodi entro i quali è ammesso il superamento dell'orario settimanale (12).

Il programma di flessibilità dell'orario deve essere comunicato, con congruo preavviso, ai

note

(10) Durata e modalità della prestazione sono, infatti, « da ricondurre ai regimi di orario esistenti in azienda » tramite accordo tra fra datore di lavoro e lavoratore.

(11) Ai lavoratori soggetti alle nuove ipotesi di flessibilità è stato riconosciuto un aumento del monte ore annuo di permessi pari a 45 minuti per ciascuna settimana di superamento dell'orario normale settimanale.

(12) Sino al limite delle 44 ore settimanali per un massimo di 24 settimane, al quale corrisponde un aumento del monte ore annuo pari a 45 minuti, e sino al limite delle 48 ore settimanali per 24 settimane a fronte di un incremento pari a 70 minuti.

**Il nuovo Ccnl del
Commercio**
Giuseppe Ludovico

lavoratori e alle Rsu ovvero, in mancanza di queste, delle organizzazioni sindacali territoriali. Nelle aziende prive di contrattazione la medesima comunicazione è invece prevista a favore dell'Ente bilaterale territoriale.

I periodi di maggiore intensità sono compensati tramite una proporzionale riduzione dell'orario di lavoro nei momenti di flessione dell'attività lavorativa, mentre le maggiorazioni previste per il lavoro straordinario si applicano alle ore eccedenti la sola articolazione dell'orario su 39 e 38 ore settimanali e ai riposi compensativi non goduti. Il recupero delle ore eccedenti l'orario settimanale avverrà in parti uguali tramite il programma di flessibilità e i riposi compensativi contabilizzati nella « banca ore », introdotta per la prima volta nella disciplina di categoria.

La necessità di coniugare il diritto dei lavoratori al godimento delle ore di recupero con le esigenze dell'azienda ha comportato la previsione di alcuni limiti: solo il 10% della forza occupata, ridotta al 5% nella giornata del sabato e di maggiore intensità lavorativa potrà, infatti, contemporaneamente avvalersi, con un preavviso di cinque giorni, della possibilità di godere dei riposi, fruibili in gruppi di quattro o otto ore. Il ricorso alle ore compensative è infine escluso nei mesi di luglio, agosto e dicembre, mentre è prevista la possibilità di ulteriori previsioni da parte della contrattazione aziendale o territoriale.

La puntuale regolamentazione delle modalità di fruizione delle ore compensative si segnala, dunque, rispetto ad altri contesti, per la preziosa opera di contemperamento tra le contrapposte esigenze del datore e dei lavoratori (13).

Riceve ulteriore conferma, dunque, l'attenzione già manifestata dalle parti verso i temi legati alla flessibilità. In un settore, infatti, nel quale l'articolazione dell'orario di lavoro costituisce il principale strumento di miglioramento della qualità dei servizi, non potevano non acquisire rilievo i contenuti negoziali attraverso i quali i soggetti stipulanti hanno dato prova del comune intento di agevolare la gestione bilaterale della flessibilità nell'orario di lavoro.

5. I rapporti tra i livelli di contrattazione

Una valutazione pur generale dell'accordo di rinnovo non può naturalmente prescindere dall'analisi degli aspetti connessi all'organizzazione dei livelli contrattuali.

Il settore del commercio sin dal primo rinnovo successivo al Protocollo del luglio '93 è stato, infatti, caratterizzato dall'adozione di un sistema contrattuale fondato sul decentramento e la valorizzazione del livello negoziale territoriale. Questa problematica si inserisce in particolare nell'ambito della più generale questione connessa all'interpretazione della struttura contrattuale introdotta a seguito del Protocollo del '93. È stato infatti già da altri opportunamente sostenuto come la semplice valutazione formalistica del principio di alternatività tra il livello aziendale e quello territoriale non possa conciliarsi adeguatamente con le finalità perseguite tramite il Protocollo (Bellardi, 1999, 107 ss). Appare infatti maggiormente coerente con l'obiettivo di agevolare una maggiore articolazione del sistema contrattuale la soluzione che ammette a livello decentrato non già la presenza alternativa tra i due livelli negoziali, bensì la possibilità di una loro compresenza e sovrapposizione improntata ai caratteri della razionalità (Bellardi, 1999, spec. 113).

Nel settore del terziario, distribuzione e servizi, sin dal rinnovo del '94, la disciplina dei rapporti tra i livelli contrattuali ha accolto, secondo il modello che è stato definito del *doppio livello decentrato specializzato*, il principio della compresenza del livello aziendale e territoriale (Bellardi, 1999, 188, ma vedi il richiamo a pagina 113).

La comune competenza in alcune materie dei due livelli contrattuali risponde, quindi, alla necessità di assicurare l'applicazione della disciplina negoziale anche alle imprese con un numero di lavoratori inferiore a trenta e quindi escluse dalla contrattazione di secondo livello. Nelle materie, invece, di sua esclusiva competenza, il livello territoriale garantisce la risoluzione delle problematiche che esorbitano la sfera aziendale. È importante sottolineare, inoltre, come il coordinamento tra i due livelli sia assicurato dal computo dei trenta dipendenti anche sulla base di più unità decentrate nell'ambito della medesima provincia. Il rinnovo contrattuale del settembre '99 si inserisce pertanto nell'ambito già delineato dal

note

(13) Altre discipline contrattuali contengono infatti formule letterali alquanto vaghe e foriere di potenziali contrasti. Per il contratto del turismo vedi Franciosi, 1999, 521, per il contratto dei chimici Allamprese, 1999, 233-234.

rinnovo del '94 e dal rinnovo della parte economica del '96 (14), perseguendo l'obiettivo del maggiore decentramento attraverso l'estensione del diritto di informazione e delle materie di competenza dell'Ente bilaterale territoriale (15).

L'assetto contrattuale nel settore del commercio è lontano inoltre da una rigida regolamentazione delle competenze tra i vari livelli. La clausola di rinvio del contratto nazionale non prevede, infatti, un elenco tassativo di materie devolute alla contrattazione decentrata, bensì una semplice indicazione degli ambiti nei quali è ammessa la trattazione a livello inferiore. Ciò denota la fiducia riposta dalle parti nella contrattazione territoriale e aziendale, ma soprattutto la necessità di assicurare alla disciplina di ripartizione delle competenze un sufficiente livello di elasticità.

L'organizzazione dei livelli di contrattazione secondo un modello fortemente decentrato non si identifica tuttavia nell'esautoramento delle funzioni attribuite al contratto nazionale. La necessaria coesione dell'intero sistema contrattuale può essere, infatti, garantita soltanto tramite l'assunzione a livello nazionale delle funzioni di coordinamento e controllo. La conferma di questi equilibri si rinviene nella nuova disciplina degli Enti bilaterali, fortemente caratterizzata dall'accentramento di numerosi poteri nella struttura nazionale.

Anche in tema di flessibilità, tuttavia, la funzione assolta dal primo livello di contrattazione si identifica nella predisposizione di un quadro generale di regole certe, suscettibili di successiva specificazione in sede decentrata.

L'estensione della sfera applicativa della disciplina contrattuale deve, infatti, essere inevitabilmente accompagnata al razionale coordinamento tra la contrattazione di secondo livello e il perseguimento degli obiettivi generali imposti dalla politica di concertazione (Bellardi, 1999, 264).

6. Considerazioni conclusive

Dall'analisi dei nuovi contenuti negoziali introdotti nell'accordo di rinnovo discendono alcune particolari valutazioni suscettibili di un'applicazione più generale. Le esigenze connesse al decentramento e alla flessibilità, alle quali il rinnovo del contratto ha inteso rispondere, costituiscono infatti gli elementi comuni ai quali è sottoposta l'intera dinamica evolutiva delle nostre relazioni industriali. L'accordo di rinnovo potrebbe quindi rappresentare il prodotto di un sistema di relazioni sindacali particolarmente avanzato all'interno del quale le necessità imposte da una più marcata flessibilizzazione dei rapporti di lavoro sono state opportunamente accompagnate alla gestione concertata dei contenuti contrattuali e alla valorizzazione delle sedi negoziali decentrate.

La sfida alla quale sono chiamate le nuove relazioni industriali e la stessa politica di concertazione pare dunque rappresentata dalla necessità di conciliare, attraverso una nuova funzione del livello contrattuale nazionale, il decentramento negoziale con la salvaguardia della coesione dell'intero sistema.

note

(14) Nel quale all'art. 4, comma 1, viene esplicitamente menzionato il principio dell'alternanza tra i due livelli decentrati.

(15) L'allargamento del diritto di informazione anche alle problematiche relative all'esternalizzazione, alla dinamica evolutiva della rete commerciale e agli effetti sull'occupazione, e alla legislazione commerciale e di disciplina dell'orario di lavoro (quest'ultima già contemplata dall'art. 14 quale materia oggetto di confronto) è stato completato da un'analoga estensione delle competenze attribuite all'Ente bilaterale territoriale in materia di rapporti di lavoro.

**Il nuovo Ccnl del
Commercio**
Giuseppe Ludovico

Bibliografia

- Allamprese A.** (1999), *Ccnl Chimici: annualizzazione dell'orario di lavoro, flessibilità pluriperiodale e contore*, in *LG*, n. 3, 230.
- Bellardi L.** (1999), *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Cacucci Ed., Bari.
- Bertozi P., Sambucini G.** (1995), *Siglata l'ipotesi di accordo del terziario*, in *DPL*, n. 2, 89; n. 3, 175.
- Biagi M.** (1999), *Terziario: relazioni sindacali moderne*, in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, n. 38, 1999, 52.
- Biagi M.** (1997), *Un diritto in evoluzione. Riflessioni sulla legge n. 196 del 1997, norme in materia di promozione dell'occupazione*, in *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 21.
- De Romanis L.** (1999), *Il rapporto di apprendistato*, in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, n. 38, 57.
- Di Nunzio P.** (1999), *Il tentativo obbligatorio di conciliazione*, in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, n. 38, 62.
- Forlani L.** (1997), *Apprendistato tra potenzialità e criticità*, in Biagi M. (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano.
- Gottardi D.** (1999), *Enti bilaterali territoriali e nazionale*, in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, n. 38, 55.
- Gremigni P.** (1999), *Il nuovo regime delle aspettative*, in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, n. 38, 1999, 69.
- Maiani B.** (1998), *Il lavoro interinale nella contrattazione collettiva*, in *DPL*, n. 45, 2985.
- Massaini D.M.** (1999), *Il rinnovo contrattuale della flessibilità*, in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, n. 38, 65.
- Massi E.** (1999), *Apprendistato: strumento di flessibilità nel mercato del lavoro*, in *DPL*, n. 35, inserto.
- Perulli P., Sabel C.F.** (1996), *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, in *q. Rivista*, n. 2, 27.
- Roma G.** (1998), *Gli enti bilaterali*, in *CESOS, Rapporto 94/95*, Ed.Lavoro, Roma, 409.
- Roza A.** (1999), *Orario di lavoro e flessibilità*, in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, n. 38, 59.
- Rumboldt E.** (1999), *I quadri tra operatività e responsabilità di gestione*, in *Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore*, n. 38, 68.
- Santoro B.** (1999), *Il lavoro temporaneo nella contrattazione collettiva*, in *LI*, n. 19, 11.
- Tiraboschi M.** (1998), *La disciplina del job sharing nell'ordinamento giuridico italiano*, in *DPL*, n. 22, 1405.

Abbreviazioni

<i>AC</i>	Archivio civile	<i>DML</i>	Il diritto del mercato del lavoro
<i>ADL</i>	Argomenti di diritto del lavoro	<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>EER</i>	European Economic Review
<i>Asoc</i>	Aranzadi Social	<i>EG</i>	Employment Gazette
<i>AsS</i>	L'assistenza sociale	<i>EIRR</i>	European Industrial Relations Review
<i>AuA</i>	Arbeit und Arbeitsrecht	<i>EJIR</i>	European Journal of Industrial Relations
<i>AuR</i>	Arbeit und Recht	<i>EL</i>	Economia e lavoro
<i>BBTC</i>	Banca, borsa e titoli di credito	<i>ELR</i>	European Labour Review
<i>Bull Civ</i>	Bulletin Civil	<i>Enc dir</i>	Enciclopedia del diritto
<i>BCLR</i>	Bulletin of Comparative Labour Relations	<i>Enc giur Trec</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>B&L</i>	Banca e lavoro	<i>FA</i>	Foro amministrativo
<i>CA</i>	Corriere Amministrativo	<i>FI</i>	Foro italiano
<i>CahSocBarrParis</i>	Cahiers sociaux du barreau de Paris	<i>FP</i>	Foro padano
<i>CG</i>	Corriere Giudiziario	<i>GC</i>	Giustizia civile
<i>CI</i>	Contratto e impresa	<i>GCCC</i>	Giurisprudenza completa della Casazione civile
<i>CJE</i>	Cambridge Journal of Economics	<i>GComm</i>	Giurisprudenza commerciale
<i>CLLJ</i>	Comparative Labour Law Journal	<i>GCost</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>CMLR</i>	Common Market Law Review	<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>DCInt</i>	Diritto commerciale internazionale	<i>GLav</i>	Guida al lavoro
<i>DCSInt</i>	Diritto comunitario degli scambi internazionali	<i>GM</i>	Giurisprudenza di merito
<i>DD</i>	Democrazia e diritto	<i>GPiem</i>	Giurisprudenza piemontese
<i>DE</i>	Diritto dell'economia	<i>GTosc</i>	Giurisprudenza toscana
<i>DO</i>	Droit ouvrier	<i>GU</i>	Gazzetta ufficiale
<i>D&L</i>	Diritto e Lavoro - Rivista critica del diritto del lavoro	<i>HRMJ</i>	Human Resource Management Journal
<i>DFall</i>	Diritto fallimentare	<i>ICR</i>	Industrial Cases Reports
<i>DG</i>	Diritto e giurisprudenza	<i>ILJ</i>	Industrial Law Journal
<i>DH</i>	Dalloz Hebdomadaire	<i>ILP</i>	Impresa lavoro e previdenza
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro	<i>ILRR</i>	Industrial and Labor Relations Review
<i>DLab</i>	Derecho laboral	<i>IJCLLIR</i>	The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
<i>DocLab</i>	Documentación laboral		
<i>DL Marche</i>	Diritto e lavoro nelle Marche		
<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali		

<i>IJHRM</i>	International Journal of Human Resource Management	<i>QL</i>	Quaderni di Diritto del lavoro
<i>Il progetto</i>	Il progetto	<i>QRIDL</i>	Quaderni della Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>IP</i>	Informatore Pirola	<i>QRS</i>	Quaderni di rassegna sindacale
<i>IPrev</i>	Informazione previdenziale	<i>QISFOL</i>	Quaderni ISFOL
<i>IR</i>	Industrial Relations	<i>Quarantacinque</i>	Quarantacinque
<i>IRJ</i>	Industrial Relations Journal	<i>RA</i>	Recht der Arbeit
<i>IRLJ</i>	Industrial Relations Law Journal	<i>RAmmRI</i>	Rivista amministrativa della Repubblica italiana
<i>IRLR</i>	Industrial Relations Law Reports	<i>RAE</i>	Revue affaire européenne
<i>IS</i>	Industria e sindacato	<i>RassDC</i>	Rassegna di diritto civile
<i>I&S</i>	Impresa & Stato	<i>RassDP</i>	Rassegna di diritto pubblico
<i>JIRS</i>	Japanese Industrial Relations Series	<i>RCDL</i>	Rivista critica del diritto del lavoro
<i>JLB</i>	Japan Labor Bulletin	<i>RCDP</i>	Rivista critica del diritto privato
<i>LD</i>	Lavoro e diritto	<i>RCoop</i>	Rivista della cooperazione
<i>L'impresa</i>	L'impresa	<i>RDC</i>	Rivista di diritto civile
<i>LG</i>	Il lavoro della giurisprudenza	<i>RDCComm</i>	Rivista di diritto commerciale
<i>LI</i>	Lavoro informazione	<i>RDEur</i>	Rivista di diritto europeo
<i>LPO</i>	Lavoro e previdenza oggi	<i>RDICL</i>	Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro
<i>LR</i>	Le Regioni	<i>RDImpr</i>	Rivista di diritto dell'impresa
<i>LRI</i>	Lavoro e relazioni industriali	<i>RDL</i>	Rivista di diritto del lavoro
<i>LS</i>	Le società	<i>RDP</i>	Rivista del diritto processuale
<i>L&S</i>	Labour and Society	<i>REDT</i>	Revista Española de Derecho del Trabajo
<i>LSS</i>	Lavoro e sicurezza sociale	<i>RFI</i>	Repertorio del Foro italiano
<i>L80</i>	Lavoro '80	<i>RGC</i>	Repertorio della Giustizia civile
<i>Lias Soc</i>	Liaisons sociales	<i>RGI</i>	Repertorio della Giurisprudenza italiana
<i>MAC</i>	Massimario annotato della Cassazione	<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>MFI</i>	Massimario del Foro italiano	<i>RI</i>	Relazioni industriali
<i>MGC</i>	Massimario di Giustizia civile	<i>RIDC</i>	Revue Internationale de Droit Comparé
<i>MGI</i>	Massimario della Giurisprudenza italiana	<i>RIDL</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro	<i>RIDP</i>	Rivista italiana di diritto pubblico
<i>MLR</i>	Monthly Labor Review	<i>RIMP</i>	Rivista degli infortuni e malattie professionali
<i>MO</i>	Mondoperaio	<i>RIPS</i>	Rivista italiana di previdenza sociale
<i>Mod. Law Rev.</i>	Modern Law Review	<i>RISS</i>	Rivista italiana di scienze sociali
<i>MSCG</i>	Materiali per una storia della cultura giuridica	<i>RJS</i>	Revue de jurisprudence social
<i>NDI</i>	Novissimo Digesto italiano	<i>RIT</i>	Revue international du travail
<i>NDL</i>	Note di diritto del lavoro	<i>RL</i>	Relaciones Laborales
<i>NGCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata	<i>RSoc</i>	Rivista delle società
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro	<i>RTDE</i>	Revue trimestrale droit Européen
<i>NGiurL</i>	Notiziario giuridico del lavoro	<i>RTDP</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate	<i>RTDPC</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>NRS</i>	Nuova Rassegna Sindacale	<i>Sem Soc Lamy</i>	Semaine social Lamy
<i>OGL</i>	Orientamenti della giurisprudenza del lavoro	<i>SImp</i>	Spazio impresa
<i>PD</i>	Politica del diritto	<i>SL</i>	Sociologia del lavoro
<i>PE</i>	Politica e economia	<i>SOrg</i>	Studi organizzativi
<i>PL</i>	Personale e lavoro	<i>SM</i>	Stato e mercato
<i>PM</i>	Personal Management	<i>SS</i>	Sicurezza sociale
<i>PS</i>	Prospettiva sindacale	<i>ST</i>	Sociologie du Travail
<i>PSoc</i>	Previdenza sociale	<i>SyS</i>	Syndacalisie e société
<i>QADL</i>	Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro	<i>Temi</i>	Temi
<i>QDLRI</i>	Quaderni di Dir. del lavoro e delle rel. industriali	<i>TE</i>	Travail et emploi
<i>QDRI</i>	Quaderni di Diritto delle rel. industriali	<i>TL</i>	La tutela del lavoro
<i>QIS</i>	Quaderni di Industria e sindacato	<i>TLG</i>	Toscana lavoro giurisprudenza
		<i>TR</i>	Temi romani
		<i>WES</i>	Work, Employment and Society

Notizie sugli autori

Agut Garcia C. è Professore nell'Università di Jaime I de Castellon (Spagna)

Barbera M. è Professore Associato di Diritto del Lavoro nell'Università di Brescia

Benzi G. è Segretario Generale Flai-Cgil

Biagi M. è Professore Ordinario di Diritto del Lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia

Bouzas Ortis J.A. è Ricercatore nell'Università Nazionale Autonoma di Città del Messico (Messico)

Caruso B. è Professore Ordinario di Diritto del Lavoro nell'Università di Catania

Davies P. è Cassel Professor di Diritto Commerciale alla London School of Economics and Political Science dell'Università di Londra.

Ludovico G. è Collaboratore della Cattedra di Diritto del Lavoro Università di Milano

Mantegazza S. è Segretario Generale Uila-Uil

Parenti E. è Collaboratrice alla Cattedra di

Diritto del Lavoro dell'Università di Modena (Facoltà di Economia)

Perulli A. è Professore Straordinario di Diritto del Lavoro nell'Università di Venezia

Reboani P. è Ricercatore presso l'ISAE

Russo A. è Collaboratore alla Cattedra di Diritto del Lavoro dell'Università di Modena (Facoltà di Economia)

Samek M. è Ricercatrice presso l'IRS

Scarpelli F. è Professore Associato nell'Università degli Studi dell'Insubria - Como

Supiot A. è Professore nell'Università di Nantes

Tiraboschi M. è Ricercatore di Diritto del Lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia

Torelli F. è Dottoranda di Ricerca in Diritto Comunitario e Comparato del Lavoro nell'Università di Venezia

Treu T. è Professore Ordinario di Diritto del Lavoro nell'Università Cattolica di Milano

